

inoltre, riformata con l'occasione la relativa disciplina in materia di composizione e funzionamento.

1.2.7 La ridefinizione del riparto delle risorse disponibili per gli enti, gli istituti, le fondazioni e gli altri organismi e la riduzione degli assetti organizzativi

Il comma 24 dell'art. 7 ha introdotto oltre alla immediata soppressione degli enti sopra evidenziati, la previsione di abbattimento del 50 per cento degli stanziamenti del 2009.

Tale previsione, attraverso la ridefinizione del riparto delle risorse disponibili da parte dei ministri competenti, ha comportato impatti del processo di razionalizzazione, di fatto, su tutti gli enti, gli istituti, le fondazioni e gli altri organismi. Ciascun ministero vigilante è stato chiamato entro sessanta giorni a ripensare il ruolo, le funzioni e le attribuzioni degli enti strumentali dello Stato sotto la propria vigilanza ed a fare le conseguenti scelte di ridimensionamento.

Nel contempo, sono rimaste vigenti le cd. misure "Taglia-enti" in materia di riduzione degli assetti organizzativi, previste dall'art. 26 del d.l. 112/2008 nonché dall'art. 2, comma 634 della l. 244/2007 e confermate ed ampliate con l'art. 2, commi 8-*bis* e ss. della recente l. 25/2010.

In relazione a ciò, gli enti erano tenuti, tra l'altro, ad aver realizzato, entro il 30 giugno 2010, la riduzione delle strutture o dei posti di funzione dirigenziale di livello non generale in misura non inferiore al 10 per cento - con conseguente riduzione della relativa dotazione organica - ovvero, ad esclusione degli enti di ricerca, ad aver rideterminato le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico - rispetto alle riduzioni operate in seguito alle misure previste dal d.l. 112/2008. In assenza di tali riduzioni, le dotazioni organiche rimanevano individuate *ope legis* in misura pari ai posti coperti al 28 febbraio 2010 (fatte salve le procedure concorsuali autorizzate, le procedure di mobilità avviate, i conferimenti di incarichi avviati ai sensi dell'art. 19, commi 5-*bis* e 6) e veniva fatto divieto, sempre a decorrere dal 30 giugno 2010, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Il nuovo intervento di razionalizzazione operato sugli enti pubblici nazionali ha concluso, dunque, un percorso normativo cominciato oramai numerose manovre or sono con il persistente obiettivo di realizzare un progetto di riordino del sistema degli enti ed organismi pubblici e conseguire stabili miglioramenti sui livelli dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Sul lato della struttura del personale, in particolare, gli interventi sono stati nel tempo rilevanti e progressivi, non soltanto a carico degli enti, ma in generale anche sulle altre

amministrazioni pubbliche ora individuate dall'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Non è più così lontana rispetto al passato la possibilità che si verifichino situazioni di soprannumero di personale – soprattutto in attuazione degli interventi previsti dall'art. 2, commi 8-bis e ss. della l. 25/2010. In questi casi, andrebbe applicato l'art. 33 del d.lgs. 165/2001 sulle eccedenze di personale e la mobilità collettiva.

E' per questo motivo, che il Governo ha sentito l'esigenza di introdurre norme a salvaguardia del lavoro pubblico e lo ha fatto con i commi 25, 26 e 27 dell'art. 9 del d.l. 78/2010, stabilendo, in deroga a quanto previsto dall'articolo 33, che le unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito delle riduzioni previste dall'articolo 2, comma 8-bis, della l. 25/2010, non costituiscono eccedenze ai sensi dello stesso articolo 33 e restano temporaneamente in posizione soprannumeraria, nell'ambito dei contingenti di ciascuna area o qualifica dirigenziale.

Le posizioni soprannumerarie andranno a riassorbimento con lo strumento del turn-over all'atto delle cessazioni, a qualunque titolo, nell'ambito della corrispondente area o qualifica dirigenziale. In questi casi, dovrà essere reso indisponibile un numero di posti equivalente dal punto di vista finanziario in aree della stessa amministrazione che presentino vacanze in organico.

In alternativa, per rispondere alla esigenza di garantire la ricollocazione del personale in soprannumero e la funzionalità degli uffici delle amministrazioni pubbliche interessate dalle misure di riorganizzazione in parola, le stesse amministrazioni potranno stipulare accordi di mobilità, anche intercompartimentale, intesi alla ricollocazione del personale predetto presso uffici che presentino vacanze di organico.

Fino al completo riassorbimento, alle amministrazioni interessate viene ovviamente fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualunque titolo e con qualsiasi contratto in relazione alle aree che presentino soprannumeri ed in relazione ai posti resi indisponibili in altre aree.

Rispetto alle misure di soppressione degli enti, il Dipartimento della funzione pubblica ha svolto un ruolo di indirizzo e coordinamento delle amministrazioni, organizzando apposite riunioni ed incontri. Ha provveduto a formulare il proprio parere sui provvedimenti attuativi delle misure rilevando, in alcuni casi, che il processo di incorporazione degli enti richiede gradualità soprattutto in relazione al personale ed agli istituti disciplinati dalla contrattazione integrativa tra vecchio assetto e nuovo assetto organizzativo.

**Tavola sinottica degli interventi di soppressione individuati dall'art. 7 del decreto legislativo
31 maggio 2010, n. 78**

Art.7, decreto legge 31 maggio 2010	ENTI SOPPRESSI	NORMATIVA DI RIFERIMENTO	AMMINISTRAZIONE VIGILANTE	AMMINISTRAZIONE SUBENTRANTE NELL'ESERCIZIO DEI RELATIVI COMPITI E FUNZIONI
Comma 1	IPSEMA, Istituto di previdenza per il settore marittimo	Digs. 30 giugno 1994, n. 479	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	INAIL
Comma 1	ISPESL, Istituto Superiore Prevenzione e Sicurezza sul Lavoro	Dpr 4 dicembre 2002, n.303	Ministero della salute	INAIL
Comma 2	IPOST, Istituto Postelegrafonici	L. 27 dicembre 1997, n. 449	Ministero dello sviluppo economico	INPS
Comma 15	IAS, Istituto affari sociali	Dpcm 23 novembre 2007	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	ISFOL
Comma 16	ENAPPSMASD, Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori e scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici	Dpr 1 aprile 1978	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	ENPALS
Comma 18	ISAE, Istituto di studi ed analisi economica	Dpr 28 settembre 1998, n. 374	Ministero dell'economia e delle finanze	Altri enti e istituzioni di ricerca e Ministero dell'economia e delle finanze
Comma 19	EIM, Ente italiano Montagna	L. 27 dicembre 2006, n. 296	Presidenza del Consiglio dei Ministri	Altri enti e istituzioni di ricerca e Presidenza del Consiglio dei Ministri
Comma 20	SSICA, Stazione Sperimentale per l'industria delle Conserve Alimentari	Digs.29 ottobre 1997, n. 540	Ministero dello sviluppo economico	CCIAA Parma
Comma 20	SSV, Stazione Sperimentale del vetro		Ministero dello sviluppo economico	CCIAA Venezia
Comma 20	SSPS, Stazione Sperimentale per la seta		Ministero dello sviluppo economico	CCIAA Milano
Comma 20	SSC, Stazione Sperimentale per i combustibili		Ministero dello sviluppo economico	
Comma 20	SSCCP, Stazione Sperimentale Carta, Cartoni e Paste per carta		Ministero dello sviluppo economico	
Comma 20	SSOG, Stazione Sperimentale per le Industrie degli Oli e dei Grassi		Ministero dello sviluppo economico	CCIAA Reggio Calabria
Comma 20	SSEA, Stazione Sperimentale per le Industrie delle Essenze e dei Derivati dagli Agrumi		Ministero dello sviluppo economico	
Comma 20	SSIP, Stazione Sperimentale delle Pelli e Materie Concianti		Ministero dello sviluppo economico	CCIAA Napoli
Comma 20	IPI, Istituto per la promozione industriale		Ministero dello sviluppo economico	Ministero dello sviluppo economico
Comma 20	CENTRO DI PORTICI, Centro per la Formazione in Economica e Politica dello Sviluppo Rurale	Digs. 29 ottobre 1999, n. 454	Ministero per le politiche agricole e forestali	Ministero per le politiche agricole e forestali
Comma 20	Comitato Nazionale Italiano per il collegamento tra il Governo e la FAO	Digs.7 maggio 1948, n. 1182	Ministero per le politiche agricole e forestali	Ministero per le politiche agricole e forestali
Comma 20	ETI, Ente teatrale italiano	L.14 dicembre 1978, n. 836	Ministero per i beni e le attività culturali	Ministero per i beni e le attività culturali
Comma 20	ENSE, Ente Nazionale delle Sementi Elette	Dpr 12 novembre 1955, n. 1461	Ministero per le politiche agricole e forestali	Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione (INRAN)
Comma 20	INCA, Istituto Nazionale Conserve Alimentari	Dpr 18 febbraio 1993 n. 135	Ministero dello sviluppo economico	
Comma 21	INSEAN	R. d. lgs. 24 maggio 1964, n. 530	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Altri enti e istituzioni di ricerca e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

1.2.8 Le misure di funzionalità e risparmio introdotte per gli enti pubblici di previdenza obbligatoria dal decreto - legge 31 maggio 2010, n.78

Un primo intervento realizzato con l'art. 7 del d.l. 78/2010 ha riguardato la razionalizzazione e la riduzione degli enti pubblici di previdenza obbligatoria e la soppressione, come si è appena detto, di due enti di ricerca rispettivamente nella materia della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e nella materia delle politiche sociali.

Cosicché, al fine di assicurare la piena integrazione delle funzioni assicurative e di ricerca connesse alla materia della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro ed il coordinamento stabile delle attività - in tal senso previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 - ottimizzando le risorse ed evitando duplicazioni, l'IPSEMA e l'ISPESL sono stati soppressi e le relative funzioni sono state attribuite all'INAIL. Inoltre, per assicurare la piena integrazione delle funzioni in materia di previdenza e assistenza, ottimizzando le risorse ed evitando duplicazioni di attività, pure l'IPOST e l'ENAM sono stati soppressi e le relative funzioni trasferite rispettivamente all'INPS ed all'INPDAP. Allo stesso modo, l'Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori e scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici (ENAPPSMSAD), costituito con decreto del Presidente della Repubblica 1 aprile 1978, è stato soppresso e le relative funzioni sono state trasferite all'ENPALS.

Insieme all'ISPELS, l'altro ente di ricerca soppresso è stato lo IAS, attivo nella materia delle politiche sociali, ivi compreso l'ambito delle professioni e del lavoro nel campo sociale. Per tale ente, il d.l. 78/2010 aveva previsto che lo svolgimento delle attività di ricerca a supporto dell'elaborazione delle politiche sociali sarebbe confluito nell'ambito dell'organizzazione dell'ISFOL, in una delle macroaree già esistenti.

Per effetto di tali interventi, il sistema degli enti pubblici di previdenza obbligatoria risulta oggi composto esclusivamente dall'INPS, dall'INPDAP, dall'INAIL e dall'ENPALS. Questi enti, ma anche l'ISFOL, sono stati tutti interessati dal processo di razionalizzazione in parola. Essi succedono ai rispettivi enti incorporati in tutti i rapporti attivi e passivi e sono destinatari delle risorse strumentali, umane e finanziarie degli stessi enti, sulla base delle risultanze dei bilanci di chiusura delle relative gestioni alla data di entrata in vigore del decreto-legge ovvero della legge di conversione nel caso dell'ENAM.

Nel caso dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e dell'ISFOL, la norma ha specificamente previsto l'incremento delle rispettive dotazioni organiche di un numero pari alle unità di personale di ruolo in servizio presso gli enti soppressi effettivamente trasferite.

Nel caso dell'ISPELS, poi, al fine di consentire l'effettivo trasferimento delle funzioni di ricerca all'INAIL ed in considerazione che tali funzioni vengono svolte da personale cui si applica

il trattamento giuridico ed economico previsto dalla contrattazione collettiva del comparto ricerca e dell'area VII, in attesa della definizione dei comparti di contrattazione in applicazione dell'articolo 40, comma 2, del d.lgs. 165/2001, viene previsto che al personale transitato dall'ISPELS continua ad applicarsi tale previgente ordinamento. Nell'ambito del nuovo comparto di contrattazione di riferimento per gli enti pubblici non economici da definirsi in applicazione dello stesso articolo 40, comma 2, potrà per questo caso od altri eventuali assimilabili essere prevista un'apposita sezione contrattuale per le professionalità impiegate in attività di ricerca scientifica e tecnologica.

In ogni caso, ai sensi del comma 31-*octies*, le amministrazioni destinatarie delle funzioni degli enti soppressi, in esito all'applicazione dell'articolo 74 del d.l. 112/2008, e dell'articolo 2, comma 8-*bis*, del d.l. 194/2009, sono tenute a rideterminare, senza nuovi o maggiori oneri, le dotazioni organiche, tenuto conto delle vacanze così coperte, evitando l'aumento del contingente del personale di supporto nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 74, comma 1, lettera b), del d.l. 112/2008.

Una seconda tipologia di interventi realizzata con il d.l. 78/2010 ha riguardato, poi, il funzionamento degli enti pubblici di previdenza obbligatoria, ivi compreso l'ENPALS ai sensi del comma 14, dell'art. 7.

Tali misure sono consistite in primo luogo nella soppressione del Consiglio di amministrazione e nella devoluzione al presidente dell'ente, che le esercita con proprie determinazioni, di tutte le competenze dello stesso consiglio attribuite dalle diverse disposizioni contenute nelle rispettive normative di riferimento (decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639, legge 9 marzo 1989, n. 88, decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1997, n. 366) e da qualunque altra norma riguardante gli enti pubblici di previdenza ed assistenza di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 479/1994.

In tal senso, le modifiche apportate all'ordinamento degli enti ne ridisegnano, razionalizzandoli, gli organi sociali, individuandoli nel Presidente, nel Consiglio di indirizzo e vigilanza, nel Collegio dei sindaci e nel Direttore generale.

A ciò si aggiungano una serie di specifiche misure di riduzione dei costi degli apparati amministrativi rappresentate in primo luogo dalla previsione che a decorrere dal 1 luglio 2010, l'attività istituzionale degli organi collegiali di cui in parola, nonché la partecipazione all'attività istituzionale degli organi centrali, non dà luogo alla corresponsione di alcun emolumento legato alla presenza (c.d. gettoni e/o medaglie). Prevista, inoltre, anche la riduzione, a decorrere dalla rispettiva ricostituzione, del 30 per cento dei componenti dei consigli di indirizzo e vigilanza e dei

comitati amministratori delle gestioni, fondi e casse, dei comitati regionali e dei comitati provinciali dell'INPS.

Il comma 13 dell'art. 7 del d.l. 78/2010, prevede che si dia attuazione alle misure previste attraverso l'adeguamento dei regolamenti che disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento degli Enti alle specifiche modifiche apportate, ma al fine di dare immediata operatività alle misure è anche previsto che nelle more di tale recepimento, si applicano, in ogni caso, le disposizioni introdotte.

Le economie derivanti dai previsti processi di razionalizzazione e soppressione degli enti previdenziali vigilati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, come già avvenuto a seguito dell'attuazione dell'art. 2, comma 8-*bis*, della l. 25/2010, sono state computate per il raggiungimento degli obiettivi di risparmio previsti, come sopra evidenziato, dall'art. 2, comma 8, della l. 247/2007.

Il Dipartimento della funzione pubblica esprime il proprio parere sui regolamenti organizzativi degli enti interessati.

1.2.9 La riorganizzazione degli enti nazionali previdenziali. Gli enti, gli istituti e le società vigilati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della Salute

L'articolo 2 del Collegato lavoro (l. 183/2010, recante deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro) ha infine previsto una serie di misure di riorganizzazione e di riduzione degli assetti organizzativi concernenti gli enti, gli istituti e le società vigilati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della Salute. Si tratta di interventi, che si vanno ad illustrare, ma per i quali nel corso del 2010 non sono state riscontrate azioni attuative.

Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di provvedere alla riorganizzazione di questi organismi sulla base dei principi e dei criteri direttivi indicati nella delega e di ridisegnare il relativo sistema di vigilanza dei due Ministeri. Il Ministero della Salute è inoltre stato chiamato a provvedere al "riordino" dei propri organi collegiali, istituiti presso l'amministrazione centrale, per i quali è stata prevista una riduzione sia nel numero che nella composizione entro tre mesi sempre a partire dall'entrata in vigore della legge stessa.

Quello che viene proposto risulta un intervento di sistema e di ampio respiro che si sovrappone ed integra quello già operato nelle contingenze della manovra di finanza pubblica sopra evidenziata e prevista con l'art. 7, commi da 1 a 17 d.l. 78/2010. Il riordino del sistema di vigilanza risultava inoltre necessario in seguito all'intervento della legge 13 novembre 2009, n. 172 che aveva nuovamente istituito il Ministero della Salute, scorporandone le missioni, le attività e l'organizzazione dall'originario Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali.

A tutto ciò va, inoltre aggiunta, la vigenza della previsione dell'art. 2, commi da 7 a 9, della l. 247/2007, la quale, limitatamente agli enti previdenziali pubblici, integrava i criteri previsti dalla normativa vigente per il riordino e la riorganizzazione, in via regolamentare, degli enti pubblici con la possibilità di prevedere modelli organizzativi volti a realizzare sinergie e conseguire risparmi di spesa anche attraverso gestioni unitarie, uniche o in comune di attività strumentali.

A tal fine era stata prevista la predisposizione da parte del Governo di un apposito piano industriale volto a razionalizzare il sistema degli enti previdenziali e assicurativi ed a conseguire, nell'arco di un decennio, risparmi finanziari per 3,5 miliardi di euro. Al fine della verifica della coerenza con gli obiettivi previsti, fino all'emanazione degli appositi regolamenti, i provvedimenti di carattere organizzativo e di preposizione ad uffici di livello dirigenziale degli enti previdenziali pubblici resisi vacanti sono stati condizionati al parere positivo delle amministrazioni vigilanti e del Dipartimento della funzione pubblica.

L'ambito soggettivo della norma di delega alla riorganizzazione operata dall'art. 2 del Collegato lavoro è rappresentato dagli enti, dagli istituti e dalle società vigilati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della Salute.

Per quanto attiene al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'attività istituzionale veniva, infatti, esplicata anche attraverso l'azione di alcuni enti ed agenzie esterne che sono legate al Ministero essenzialmente da una funzione di strumentalità al raggiungimento degli obiettivi istituzionali. In particolare, per quanto attiene alla realizzazione, allo sviluppo ed al monitoraggio delle politiche del lavoro e di quelle sociali, l'ordinamento aveva previsto l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), che è un ente pubblico di ricerca, e Italia Lavoro, che è un ente strumentale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che ha la forma di società per azioni a totale capitale pubblico. Al contrario, operano in regime di totale autonomia, indipendentemente dalla natura giuridica che assumono, anche considerando che negli ultimi venti anni si è assistito in alcuni casi ad un processo di parziale privatizzazione dalla originaria configurazione totalitaria di "ente pubblico", gli enti previdenziali, rimanendo al Ministero esclusivamente un potere di vigilanza sull'attività svolta. E' questo il caso degli enti

pubblici di previdenza obbligatoria (INPS, INPDAP, INAIL, ENPALS), degli enti di previdenza obbligatoria “privatizzati”, degli enti privati di previdenza obbligatoria dei liberi professionisti .

Per quanto attiene al Ministero della Salute, all’interno del Servizio sanitario nazionale e nell’ambito dei diversi livelli di responsabilità e di governo, l’ordinamento prevede assieme al Ministero stesso ed agli organi ed enti di natura territoriale, una serie di enti di livello centrale e di diverso livello istituzionale, che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute dei cittadini. Si tratta del Consiglio superiore di sanità (CSS), dell’Istituto superiore di sanità (ISS), dell’Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), dell’Agenzia italiana del farmaco (AIFA), della Croce rossa italiana (CRI). Esistono, inoltre, tutta una serie di organi collegiali - commissioni, comitati e gruppi di lavoro – istituiti con legge o con regolamenti nell’amministrazione centrale della Salute.

Sarebbero stati da considerare, infine, parte integrante dell’ambito soggettivo dei provvedimenti in parola anche l’ISPESL, ente di ricerca sottoposto alla vigilanza del Ministero della Salute, e lo IAS, ente di ricerca sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, se non fossero stati tra gli oggetti dell’intervento della manovra estiva operata del d.l. 78/2010.

In tal senso, infatti, nel corso dell’esame al Senato, è stato eliminato il riferimento allo IAS - soppresso ai sensi delle disposizioni di cui all’articolo 7, comma 15, con contestuale trasferimento delle relative funzioni all’ISFOL - ed è stato eliminato il periodo che prevedeva che l’INAIL avesse la competenza ad emanare, nel quadro dei richiamati indirizzi e direttive ministeriali, specifiche direttive all’ISPESL nella materia della sicurezza dei luoghi di lavoro, al fine di assicurare, anche attraverso la previsione di appositi modelli organizzativi, l’effettivo coordinamento in materia previsto dall’articolo 9 del d.lgs. 81/2008, nonché la funzionalità delle attività di ricerca svolte dall’ISPESL rispetto agli obiettivi definiti a livello nazionale. Anche l’ISPESL, infatti, è risultato interessato dai provvedimenti di soppressione dell’art.7.

La norma del Collegato lavoro sulla riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della Salute rinvia, infine, alla emanazione di successivi regolamenti da adottarsi ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della l. 400/1988 e precisa i criteri da utilizzarsi ai fini del riordino degli organi collegiali e degli altri organismi istituiti con legge o con regolamento nell’amministrazione centrale della Salute.

Con tali regolamenti si prevedeva di raggiungere una eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, la razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgevano funzioni omogenee, la limitazione del numero delle strutture, anche mediante la loro eventuale unificazione, a quelle strettamente indispensabili all’adempimento delle funzioni riguardanti la tutela della salute, la diminuzione del numero dei componenti degli organismi.

1.3 La riforma della pubblica amministrazione, la *spending review* e gli effetti sulla spesa pubblica

Da ultimo, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 ha recato ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, misure ulteriori resisi necessarie in ragione dei segnali di instabilità provenienti dai mercati finanziari e dell'opportunità di rafforzare ed anticipare gli effetti del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 15 luglio 2011, n. 111, al fine di conseguire il raggiungimento del pareggio di bilancio già nel 2013.

Molti sono gli interventi nel settore della pubblica amministrazione, contenuti nella manovra di luglio (d.l. 98/2011) e in quella di agosto (d.l. 138/2011), che si aggiungono a quelli del d.l. 78/2010.

Si tratta di misure finalizzate ad una sensibile riduzione del debito pubblico, quale condizione di risanamento della finanza pubblica, che si traducono in importanti tagli alla spesa corrente, nonché in correzioni volte al contenimento della stessa con riflessi sostanziali sul fronte dell'apparato amministrativo.

La sommatoria di queste misure acquista oggi una tale consistenza e rilevanza per cui in sede di attuazione della manovra è indispensabile un'applicazione ragionata delle stesse. Ciò maggiormente in considerazione del fatto che, essendo il volume dei tagli alla spesa definito nelle ultime manovre spesso come obiettivo finanziario indiviso, piuttosto che individuato quale sintesi di tagli distinti per tipologia e natura di spesa, la fase applicativa non può prescindere da una metodologia e da una cultura della gestione delle risorse che persegua una riorganizzazione strutturale delle amministrazioni volta a far sì che, per alleviare il rigore degli interventi, si riesca il più possibile a far coincidere il valore finanziario dei tagli con quello del recupero di risorse finanziarie in virtù dell'eliminazione degli sprechi e delle inefficienze che spesso si annidano nell'organizzazione.

Volendo realizzare l'obiettivo di soluzioni razionali, di risparmio ma anche di riassetto più efficiente della macchina amministrativa, si ritiene utile condividere con tutte le amministrazioni alcuni indirizzi generali ed avviare le amministrazioni centrali percorsi di approfondimento mediante appositi comitati che saranno costituiti con le modalità descritte più avanti.

Si illustrano, di seguito, le misure più importanti contenute negli ultimi due provvedimenti legislativi adottati d'urgenza dal Governo, in materia di finanza pubblica, in relazione ai riflessi che hanno sul settore pubblico.

Livellamento retributivo Italia-Europa

A completamento del cammino intrapreso con il d.l. 78/2010, che ha dettato misure di contenimento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, l'articolo 1 del d.l. 98/2011 ha fissato l'obiettivo del livellamento retributivo Italia - Europa per i titolari di cariche elettive e le figure apicali delle amministrazioni, affidando il compito alla neo costituita Commissione, nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 luglio 2011, avente sede presso il Dipartimento della funzione pubblica.

Auto blu

In applicazione dell'articolo 2 del citato d.l. 98/2011, recante misure in tema di "auto blu", è stato adottato, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 2011 che disciplina l'utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni, al fine di realizzare finalità di razionalizzazione e trasparenza nell'utilizzo delle stesse autovetture, di contenimento dei costi e di miglioramento complessivo del servizio, anche attraverso l'adozione di modalità innovative di gestione.

Spending review

Come già anticipato, l'esigenza di realizzare interventi di riduzione ragionata della spesa pubblica, anche al fine di superare il criterio acritico e spesso inefficiente della spesa storica, ha già da tempo indotto il legislatore a prevedere una metodologia di analisi e di revisione della spesa per realizzare un obiettivo di maggiore razionalizzazione. La disciplina, già contenuta nelle leggi finanziarie 2007 e 2008, nonché negli articoli 39 e 41 della l. 196/2009, e nel decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, è riproposta nell'art. 9 del d.l. 98/2011 e rafforzata dal disegno di legge di conversione del d.l. 138/2011 (Atto Camera n. 4612- allegato dell'articolo 1, articolo 01 di modifica al decreto-legge). La *spending review* ha la finalità di definire i fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Il fabbisogno standard consente di individuare l'indicatore utile per valutare l'azione pubblica ed il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard. Come previsto anche dal citato A.C. 4612 la riorganizzazione della spesa pubblica deve essere coerente con la l. 15/2009¹, ed ha come obiettivo ultimo quello di

¹ La l. 15/2009 è la legge di *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite*

giungere, mediante l'adozione di un programma del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministri interessati, da presentare al Parlamento entro il 30 novembre 2011, a:

- definire linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali;
- razionalizzare tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato con tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale, fermo restando l'obiettivo minimo di definire proposte specifiche metodologie per quantificare i relativi fabbisogni, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione;
- avviare un coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, ai sensi della legge 1° aprile 1981, n. 121;
- accorpate gli enti della previdenza pubblica;
- razionalizzare l'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete;
- riorganizzare la rete consolare e diplomatica.

A tal proposito, è contemplata dalla manovra la riduzione, nella misura indicata, tanto delle spese di funzionamento quanto delle dotazioni finanziarie per interventi relative alle missioni di spesa di ciascun Ministero, laddove si rendono disponibili risorse in relazione alla *spending review*.

1.3.1 Riduzione delle dotazioni organiche dei Ministeri e degli Enti pubblici non economici

E' previsto all'articolo 1, commi 2-5, del d.l. 138/2011 un ulteriore intervento di riduzione delle dotazioni organiche di amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, agenzie, incluse le agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, nonché gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2001, con le deroghe e le modalità indicate nella citata nuova disposizione. Il riassetto organizzativo voluto dal legislatore va più che mai interpretato non come mero adempimento della riduzione delle dotazioni organiche in termini numerici e di valore finanziario, ma come occasione di razionalizzazione delle strutture secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità. L'obiettivo è quello di: concentrare l'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici, evitando la

frammentazione delle attribuzioni e dei processi; unificare le strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali; avviare, possibilmente, la sottoscrizione di appositi accordi tra più amministrazioni, per l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale, nonché l'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture centrali e periferiche. Si ricorda, altresì, che l'articolo 74, comma 3, del d.l. 112/2008 prevedeva la possibilità per le amministrazioni dello Stato di rideterminare la rete periferica su base regionale o interregionale, oppure, in alternativa, di riorganizzare le esistenti strutture periferiche nell'ambito delle prefetture-uffici territoriali del Governo. In sostanza la stessa logica descritta sopra a proposito dei criteri guida della *spending review*.

1.3.2 Misure di contenimento della spesa e piani di razionalizzazione

Il d.l. 98/2011 contiene, all'articolo 16, rilevanti disposizioni in tema di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, rinviando all'adozione di uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della l. 400/1988, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, l'attuazione delle previste misure. Per le finalità di contesto rileva la materia della semplificazione, del rafforzamento e dell'obbligatorietà delle procedure di mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni; nonché quella delle ulteriori misure di risparmio, razionalizzazione e qualificazione della spesa delle amministrazioni centrali anche attraverso la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure, la riduzione dell'uso delle autovetture di servizio, la lotta all'assenteismo. Su queste materie si sta procedendo all'elaborazione di ipotesi di intervento, ma si ritiene estremamente utile avviare un confronto con le amministrazioni interessate al fine di definire proposte condivise e meglio rispondenti alle esigenze del settore, tenuto conto, ove possibile, delle specificità. Di estremo interesse è la novità introdotta dal comma 4 dell'articolo 16, secondo cui *“le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Detti piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari.”* Questa disposizione è dotata di una propria autonomia laddove viene considerata espressione di una conduzione della *res pubblica* secondo principi di buon andamento ed economicità. Tuttavia il

legislatore fornisce una leva motivazione ulteriore alle misure di razionalizzazione laddove prevede che le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate, rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, possano essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del d.lgs. 150/2009. La restante parte deve essere versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Si ravvisa un interesse del lavoratore, nonché delle organizzazioni sindacali, a vigilare sull'operato delle amministrazioni pubbliche affinché adottino misure di razionalizzazione finalizzate all'eliminazione delle inefficienze dovute ad una gestione antieconomica dei processi, nonché agli appesantimenti delle strutture e dell'organizzazione. I vincoli posti alle amministrazioni pubbliche in tema di trasparenza rappresentano un valido strumento messo a disposizione degli interessati per verificare il corretto uso delle risorse e delle scelte di politica e di gestione delle stesse operate dalle amministrazioni pubbliche. E' interessante rilevare l'ampia portata degli interventi contemplati dal legislatore secondo cui la pubblica amministrazione, in sede di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, può procedere al riordino ed alla ristrutturazione amministrativa facendo perno su:

- la semplificazione e digitalizzazione dei processi;
- la riduzione dei costi della politica e di funzionamento;
- la riduzione dei costi per appalti di servizio e per affidamenti alle partecipate;
- la diminuzione delle consulenze attraverso persone giuridiche.

I piani di razionalizzazione presuppongono l'individuazione, per alcuni settori di intervento, dell'ammontare delle risorse utilizzate in un dato momento storico, in termini di spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate. A seguire gli obiettivi di razionalizzazione, in termini fisici e finanziari, perseguiti per definire il valore finale delle risorse necessarie e verificare la consistenza dei risparmi realizzati.

Da quanto rappresentato emerge che la riduzione della spesa pubblica deve necessariamente passare attraverso un intervento di riqualificazione della stessa. Ciò per garantire una presenza qualificata e competitiva del settore pubblico nell'economia, attraverso l'erogazione di servizi pubblici corrispondenti agli standard europei. Si ribadisce, infatti, che la riduzione di risorse finanziarie per il funzionamento della macchina amministrativa non può determinare un abbassamento del livello delle prestazioni.

Occorre attivare tutte le leve volte ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse. Una delle più importanti, ad invarianza di spesa, sul piano della gestione delle risorse umane e sull'ottimale utilizzo delle stesse, è senz'altro la mobilità. All'argomento, a parte quanto già detto, si ritiene opportuno dedicare un approfondimento al cap. 4 della presente Relazione.

PAGINA BIANCA

Capitolo 2

L'operazione trasparenza

CAPITOLO 2

L'OPERAZIONE TRASPARENZA

Premessa

Fortemente voluta dal Ministro Brunetta, *l'Operazione Trasparenza* è stata avviata nel giugno del 2008 al fine di rendere concretamente operante quanto previsto dal legislatore con le disposizioni normative degli ultimi anni in tema di pubblicità e trasparenza. L'iniziativa ha inizialmente riguardato il Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione, che ha pubblicato i dati relativi ai propri dirigenti e agli incarichi conferiti in pieno accordo con il Garante della *privacy*. Successivamente, l'art. 21 della legge 18 giugno 2009, n.69 ha esteso l'obbligo a tutte le pubbliche amministrazioni del territorio nazionale.

L'importanza della trasparenza e della conoscibilità dei dati relativa alle attività delle pubbliche amministrazioni è stata ribadita dalla circolare n.1 del 2010, con la quale si sottolinea che, ai sensi dell'art. 11, comma 1 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, la trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione e in quanto tale deve essere garantita su tutto il territorio nazionale.

Nell'ottica dell'attuazione del principio della trasparenza è intervenuta anche la legge 4 novembre 2010, n.183, che ha ulteriormente ampliato gli adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni in tema di trasparenza, introducendo l'obbligo della comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica dei dati relativi ai permessi fruiti dai dipendenti pubblici in base alla legge 5 febbraio 1992, n.104 (art. 24) e dei dati relativi ai dirigenti (curriculum vitae, retribuzione, recapiti istituzionali) e ai i tassi di assenza e di presenza del personale aggregati per ciascun ufficio dirigenziale (art. 5). In realtà, l'articolo 5 ha solo centralizzato il concetto di trasparenza applicato alla diffusione delle informazioni relative ai dirigenti pubblici, dal momento che già la legge 18 giugno 2009, n.69 imponeva, all'art. 21, comma 1, che tutte le pubbliche amministrazioni pubblicassero curriculum e tassi di assenza sui propri siti istituzionali.

In sintesi, attualmente ogni amministrazione è tenuta a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica e/o pubblicare *on-line*: