

contabilità e della finanza pubblica, approvata il 31 dicembre 2009, che tra l'altro segna il rilievo crescente dei profili organizzativi nei raccordi con quelli di bilancio.

Anche tale normativa si muove in una prospettiva non limitata al solo ambito statale, disponendo espressamente che le disposizioni recate dalla stessa legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

In tale ottica, non circoscritta alle sole amministrazioni centrali, ma proiettata alla considerazione delle diverse formule organizzatorie che gli apparati pubblici rivestono nell'attuale evolventesi quadro ordinamentale, emergono, peraltro, criticità nella puntuale individuazione del perimetro delle amministrazioni pubbliche e nella stessa definizione normativa di "*pubblica amministrazione*"², anche attesa la diversità di fonti normative e di finalità perseguite.

Va evidenziato che tale criticità rileva non tanto per soddisfare esigenze di ordine meramente conoscitivo o classificatorio, bensì al fine di accertare il campo di applicazione di regole di rilevante impatto finanziario e gestionale. Occorre dunque prestare attenzione agli stessi riferimenti normativi intesi ad individuare diversi aggregati di amministrazioni ai fini della applicazione di singole disposizioni, attesa la loro diversità, come si riscontra, ad esempio, nella formulazione dell'art. 6 del citato DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122.

Un secondo ordine di riflessioni può svilupparsi sulla ampiezza del perimetro delle *amministrazioni pubbliche*, come annualmente individuate dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, atteso che il relativo elenco può talora non risultare esaustivo della complessa ed articolata realtà sottostante, dovendosi approfondire la tematica relativa alle modalità applicative per renderne piena la portata perseguita.

² L'art. 1, comma 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 prevede che: *Ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 31 luglio. L'elencazione svolta dall'ISTAT è organizzata, al solo fine di facilitarne la lettura, secondo una classificazione per tipologia che prevede le seguenti sotto-aggregazioni: Amministrazioni centrali; Amministrazioni locali; Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. Diversa la formulazione del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e s.m.i., recante Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, che privilegia una nozione di amministrazioni pubbliche fondata su di una diretta e puntuale elencazione. L'art. 1, c. 2 recita: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".*

In particolare è da ritenere rilevante la presenza di requisiti sostanziali che possono sussistere al là della rilevazione³, sottolineando, a fronte di una ampia platea di soggetti, che l'ambito di applicazione che il legislatore ha inteso ricoprire è da intendersi in senso ampio: la norma intende infatti riferirsi a tutti gli enti ed ai soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, in ossequio alle disposizioni comunitarie⁴.

Tale problematica acquista maggiore rilievo se si considera il crescente fenomeno di integrazione, accanto all'organizzazione amministrativa più tradizionale, di strumenti e soggetti di tipo privatistico, in ordine ai quali risulta meno agevole definire la disciplina applicabile quanto ad attività, organizzazione, e controlli, ponendo interrogativi di fondo sulla stessa ampiezza della tradizionale demarcazione tra l'area riservata al diritto pubblico e quella riservata al diritto privato.

Appare dunque necessario trovare confini appropriati per una perimetrazione che tenga conto del prevalere di interessi e valori di generale preordinazione a livello costituzionale e comunitario. Attesa la complessiva ricaduta sulla individuazione ed accezione di p.a., va al riguardo assicurato un adeguato raccordo e composizione tra le esigenze di ordine finanziario statistico ed economico introdotte sotto la spinta della U.E. ed i principi giuridico - istituzionali propri dell'ordinamento.

Un ulteriore ordine di riflessioni porta ad evidenziare le sensibili differenze strutturali all'interno di una stessa categoria: emblematica per gli enti locali, la differenziazione tra enti di maggiori e minori dimensioni, differenziazione che può porre in discussione la stessa generalizzata applicazione di istituti e regole, se non sorretta da adeguata ponderazione. In proposito si osserva che la competenza normativa in materia fa capo a diversi livelli di governo. Va tenuto conto della nuova cornice intesa a definire anche profili di funzionalità organizzativa per gli enti locali, individuabile nella "Carta delle Autonomie", che dovrebbe costituire uno snodo fondamentale verso un complessivo riassetto dell'amministrazione pubblica locale e l'attuazione del federalismo fiscale.

Emerge, altresì, il rilievo degli aspetti organizzativi e funzionali nel settore sanitario, attese le peculiarità e sensibili differenziazioni rinvenibili a livello regionale.

³ L'inserimento nell'elenco ISTAT è sinora disciplinato dalle norme relative al censimento, in particolare dal decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, art. 7 e 11. È previsto l'obbligo, infatti, per tutte le amministrazioni, enti e organismi pubblici di fornire tutti i dati che vengano loro richiesti per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale. Peraltro è prevista anche una sanzione amministrativa pecuniaria per i soggetti che non forniscano i dati richiesti ovvero li forniscano scientemente errati o incompleti.

⁴ Il settore amministrazioni pubbliche indicato nelle norme comunitarie (S.13) "comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese". Il regolamento (ce) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, è la normativa di riferimento nell'ambito relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

La consapevolezza delle diversità organizzative che caratterizzano la nostra realtà ordinamentale rileva anche ai fini della armonizzazione dei sistemi contabili, che costituisce uno degli aspetti fondamentali della riforma dei bilanci pubblici: si segnala dunque l'importanza, centrale, di effettuare una adeguata ponderazione anche di tali aspetti.

Un ulteriore centrale passaggio della riforma *in itinere*, intesa al superamento del rischio di una “frammentazione” contabile-gestionale, si rinviene nell'adozione di un bilancio consolidato che includa aziende, società o altri organismi controllati da amministrazioni pubbliche (art. 2, comma 6, legge 196/2009).

Sotto l'aspetto delle misure di contenimento della spesa, che, come detto, si intrecciano con i piani generali di riforma, va tenuto in debito conto che il complessivo processo di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, avviato negli ultimi anni, segna una spiccata attenzione normativa, marcata dalla frequente adozione di misure di urgenza, fortemente condizionate dalle esigenze di ordine finanziario (come nel DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122). Tali misure si accompagnano e si incrociano con altri interventi normativi, anch'essi proiettati in una dimensione di razionalizzazione, riduzione dei costi e degli oneri, semplificazione di strutture e procedure, come più ampiamente riferito nei successivi paragrafi.

Non di rado tale compito è stato affidato alle leggi finanziarie: basti pensare alle misure concernenti l'organizzazione ed il personale della generalità delle amministrazioni pubbliche quali quelle previste dalla legge 27 dicembre 2007, n. 244 (art. 2, comma 597) che contemplano la trasmissione alle Sezioni regionali competenti del consuntivo annuale di attuazione dei piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo delle proprie strutture da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 o quelle relative alle esternalizzazioni e partecipazioni.

Il rilievo degli aspetti organizzativi nelle loro strette connessioni con quelli finanziari - contabili emerge anche dalla lettura delle delibere adottate dalla Corte nell'esercizio della funzione di *nomofilachia* del controllo introdotta dal comma 17 dell'art. 31 del DL n. 78/2009, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che hanno fra l'altro affrontato l'interpretazione sistematica delle norme ai fini dell'applicazione delle misure di contenimento della spesa, con specifico riguardo, ad esempio, ai limiti assunzionali ed ai limiti di spesa per il personale, contribuendo ad individuare più certi confini di applicabilità alle diverse classi di enti locali secondo il loro assoggettamento al Patto di stabilità interno.

Tra le criticità che investono i profili organizzativi esaminati nella funzione di “nomofilachia contabile”, è emersa anche l'esigenza di assicurare strumenti atti a tener conto delle diversità strutturali, particolarmente sensibili nelle realtà locali. In tal senso si sono

ritenute utilmente percorribili modalità - quali quelle indicate all'articolo 76, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (norma peraltro rimasta inattuata) - intese a consentire una modulazione della disciplina di contenimento della spesa, maggiormente calibrata anche sulle diverse realtà strutturali e funzionali.

In questa prospettiva, non limitata alla sola dimensione statale, appare dunque necessario evidenziare i profili di rilevanza organizzativa rinvenibili nelle Autonomie territoriali, in connessione all'approfondimento dell'innesto dei principi di riforma della organizzazione centrale e dei ministeri, anche con specifico riguardo alla riduzione degli assetti organizzativi della generalità delle pubbliche amministrazioni.

Riordino dei ministeri e misure di contenimento della spesa

2. Nel ripercorrere in sintesi le fasi della evoluzione amministrativa relativamente alla organizzazione dei ministeri vanno evidenziate le linee portanti che hanno fatto registrare sensibili modifiche nei relativi assetti, tuttora in corso di completamento.

Al processo di ridefinizione dei ministeri - intervenuto ad inizio sia della XV che della XVI Legislatura, che ha evidenziato fasi prima di disaggregazione e poi di riaccorpamento delle amministrazioni, con non irrilevanti ripercussioni in termini di funzionalità delle strutture e di gestione del personale - si sono infatti strettamente intrecciati significativi interventi finalizzati al contenimento delle spese.

Tali interventi avevano preso avvio già negli anni precedenti. Si ricorda, infatti, che la legge finanziaria per l'anno 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) aveva previsto, per ciascun ministero, l'adozione di un apposito regolamento di organizzazione ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400/1988, inteso ad attuare interventi di razionalizzazione e di revisione degli assetti organizzativi finalizzati al contenimento delle spese di personale ed alla riduzione degli oneri di funzionamento.

In particolare, il comma 404 dell'articolo 1 aveva stabilito una serie di azioni volte alla riduzione delle posizioni dirigenziali di prima e di seconda fascia, nella misura, rispettivamente, del 10 e del 5 per cento, nonché all'ottimizzazione delle articolazioni organizzative delle singole amministrazioni mediante interventi diretti, prioritariamente, a realizzare la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni unitamente alla revisione, in termini di riduzione, delle strutture periferiche, ove previste; la norma aveva disposto, inoltre, una riorganizzazione degli uffici ispettivi e la riduzione degli organismi operanti nelle amministrazioni dello Stato. Era stato altresì individuato per tutte le amministrazioni interessate un obiettivo di ridimensionamento della consistenza del personale adibito alle attività di supporto, mediante la riallocazione delle risorse umane addette ad attività strumentali, per la parte eccedente il 15 per cento di quello

complessivamente in servizio, in un processo di riconversione delle risorse umane interessate, sorretto anche dal ricorso ad adeguati percorsi formativi.

L'articolo 74 del decreto legge n. 112/2008

2.1. Il processo innescato dalla legge finanziaria per l'anno 2007 ha registrato un ulteriore ampliamento in base all'articolo 74 del decreto legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008. Sono state definite incisive misure attraverso il ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità. In particolare è stata prevista la riduzione del numero degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 per cento e al 15 per cento di quelli esistenti, con contestuale corrispondente riduzione delle dotazioni organiche, tenendo comunque conto per tale riduzione, degli interventi già posti in essere dalle Amministrazioni in attuazione del citato articolo 1, comma 404, della citata legge n. 296/2006⁵.

La disposizione del 2008 ha, altresì, disposto una misura di riduzione del 10 per cento della spesa complessiva delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale ed un'ulteriore riduzione del 10 per cento del personale adibito alle attività di supporto: quest'ultima misura risulta aggiuntiva rispetto a quella già prevista dal citato comma 404, lett. f).

L'intervento di cui all'articolo 74 del decreto legge n. 112/2008, è stato posto in essere da alcuni ministeri congiuntamente a quello disposto dal comma 404, quali il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (d.P.R. 3.8.2009, n. 240), il Ministero della difesa (d.P.R. 3 agosto 2009, n. 145) e il Ministero dell'interno (d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210), mentre altri ministeri hanno operato disgiuntamente, tenuto conto delle misure già adottate in attuazione di quest'ultima disposizione.

Anche per le difficoltà riscontrate nell'applicazione della normativa in discorso da parte di molte amministrazioni, con l'art. 41, comma 10, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dall'art. 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14, il termine originariamente previsto per il 30 novembre 2008 è stato differito al 31 maggio 2009.

Il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli affari esteri si sono avvalsi della facoltà prevista da quest'ultima disposizione, procedendo, nel termine del 31 maggio

⁵ Il termine inizialmente previsto per l'attuazione di queste disposizioni al 30 novembre 2008, è stato poi differito al 31 maggio 2009 dal comma 10 dell'art. 41 del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14; in parallelo, semplificando il procedimento di organizzazione dei Ministeri, si sono introdotte modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, consentendo di provvedere, con decreto ministeriale di natura non regolamentare, anche alla distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero tra le strutture di livello dirigenziale generale, nonché di derogare alla eventuale distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale stabilita nel regolamento di organizzazione del singolo Ministero.

2009, alla rideterminazione delle dotazioni organiche mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nelle more dell'adozione degli atti applicativi concernenti il ridimensionamento degli assetti organizzativi previsti dal citato articolo 74.

In particolare per il Ministero dell'economia e delle finanze - che con d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43 aveva dato attuazione a quanto previsto dalla legge finanziaria per il 2007 - si sono adottati due dPCM del 28 novembre 2008, con cui sono state ridotte le dotazioni organiche del personale dirigenziale generale e non generale.

Nell'esercizio trascorso, per il Ministero degli affari esteri - per il quale con dPCM 29 maggio 2009 si era provveduto a ridurre le dotazioni organiche del personale della carriera diplomatica, del personale dirigenziale e non - è intervenuta la più ampia riorganizzazione disposta dal d.P.R. 19 maggio 2010, n. 95, recante *“Riorganizzazione del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”* (G.U. n. 145 del 24 giugno 2010).

Specifiche disposizioni hanno riguardato la Presidenza del Consiglio dei Ministri: l'articolo 2, comma 7-bis del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha disposto che in considerazione delle esigenze generali di compatibilità nonché degli assetti istituzionali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri assicurasse il conseguimento di economie, corrispondenti ad una riduzione degli organici dirigenziali pari al 7 per cento della dotazione di livello dirigenziale generale e del 15 per cento di quelli di livello non generale⁶. Con dPCM 5 agosto 2010 *“Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, recante Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio e rideterminazione delle dotazioni organiche dirigenziali”* (G.U. n. 250 del 1.10.2010), si è provveduto a sopprimere 7 posti di funzione dirigenziale di I fascia e 48 posti di funzione dirigenziale di II fascia.

Va tenuto conto altresì di quanto previsto, ad avvio della XVI Legislatura, dal decreto legge 16 maggio 2008 n. 85, convertito dalla legge 14 luglio 2008 n. 121, che aveva riportato il numero dei ministeri a dodici, in attuazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), numero cui si è poi aggiunto il Ministero della salute, in base alla legge 172/2009.

Va ricordato che l'art. 1, commi 16 e 17, del citato decreto legge n. 85 del 2008 aveva previsto l'emanazione di appositi regolamenti, per i ministeri di cui era previsto l'accorpamento, attraverso la ridefinizione degli assetti organizzativi e del numero massimo delle strutture di

⁶ Inoltre, l'articolo 3, lettera a), del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha disposto l'eliminazione di posti negli organici dirigenziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre a quelli previsto da norme vigenti, complessivamente con un risparmio non inferiore a 7 milioni di euro.

primo livello, seguendo una logica di ristrutturazione e, nel contempo di riduzione della spesa. Si era infatti previsto che al termine del processo di riorganizzazione fosse ridotta di almeno del 20 per cento, per le nuove strutture, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti, rispettivamente, per i ministeri di origine ed i ministeri di destinazione. Queste previsioni sono state dapprima attuate con riguardo al Ministero dello sviluppo economico (d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197); al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d.P.R. 3 dicembre 2008, n. 211); al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17). Risulta in corso di perfezionamento l'iter dei provvedimenti relativi al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed al Ministero della salute, scorporati, come si è detto, in base alla legge 172/2009⁷.

Compiuta definizione attende anche il Ministero della giustizia, per il quale si era provveduto con due dPCM del 24 giugno 2010 a ridurre le dotazioni organiche del personale non dirigenziale appartenente al Dipartimento della giustizia minorile e degli Archivi notarili.

Nel rappresentare di seguito un quadro aggiornato degli atti di organizzazione emanati e già perfezionati o, comunque, in corso di perfezionamento, si riportano le allegate tabelle riepilogative con la sintesi delle risorse quantificate nelle relazioni tecniche⁸ a corredo dei rispettivi provvedimenti.

Tavola – MINISTERI

MINISTERI	Attuazione articolo 74 d.l. 112/2008	Risparmi derivanti dalla riduzione posizioni I fascia	Risparmi derivanti dalla riduzione posizioni II fascia	Risparmi derivanti dalla rideterminazione delle dotazioni organiche personale aree	Totale risparmi previsti a regime
MINISTERO AFFARI ESTERI	(d.P.R. 19.5.2010, n. 95)	€ 0,00	€ 1.962.118,00	€ 14.450.335,00	€ 16.412.453,00
MINISTERO AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E MARE	(d.P.R. 3.8.2009, n. 240)	€ 486.053,31	€ 733.150,53	€ 2.903.038,92	€ 4.122.242,76
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO	(d.P.R. 28.11.2008, n. 97)	€ 766.666,67	€ 3.687.666,67	€ 20.165.081,53	€ 24.619.414,87
MINISTERO BENI E ATTIVITA' CULTURALI	(d.P.R. 2.07.2009, n. 91)	€ 625.122,69	€ 2.208.538,20	€ 77.269.305,00	€ 80.102.965,89
MINISTERO DIFESA	(d.P.R. 3.8.2009, n. 145)	€ 340.254,78	€ 2.133.519,30	€ 127.592.589,00	€ 130.066.363,08
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE	(Schema di d.P.R. - Atto n. 281)	€ 1.500.000,00	€ 6.200.000,00	€ 63.295.837,00	€ 70.995.837,00
MINISTERO GIUSTIZIA	Schema di Regolamento non ancora trasmesso alle Camere	€ 948.545,55	€ 10.078.668,00	€ 226.678.914,43	€ 239.706.1277,98
MINISTERO INTERNO	(d.P.R. 24.11.2009, n. 10)	€ 2.368.437,48	€ 6.987.704,30	€ 17.622.520,19	€ 26.978.661,97

⁷ Lo schema di d.P.R. recante Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato trasmesso al Senato il 12.1.2011. Lo schema di d.P.R. recante Regolamento di organizzazione del Ministero della salute è stato trasmesso al Senato il 3.12.2010.

⁸ Le quantificazioni sottese ai richiamati provvedimenti sono distinte per le strutture dirigenziali generali; le strutture dirigenziali di secondo livello; il personale non dirigenziale.

MINISTERO ISTRUZIONE UNIVERSITA' E RICERCA	(d.P.R. 20.1.2009, n. 17)	€ 791.600,24	€ 6.265.815,00	€ 33.156.137,28	€ 40.213.552,52
MINISTERI POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI	(d.P.R. 22.7.2009, n. 129)	€ 230.836,00	€ 840.000,00	€ 7.494.112,00	€ 8.564.948,00
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	(d.P.R. 3.12.2008, n. 211)	€ 1.238.684,67	€ 2.580.617,69	€ 37.471.261,68	€ 41.290.564,04
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	(Schema di d.P.R. - Atto n. 320)	€ 613.359,20	€ 6.377.556,90	€ 74.189.191,88	€ 81.140.108,48
MINISTERO DELLA SALUTE	(Schema di d.P.R. - Atto n. 304)	€ 1.037.919,29	€ 3.696.577,64	€ 9.959.562,50	€ 14.694.060,43
TOTALE RISPARMI MINISTERI		€ 10.947.080	€ 53.751.932	€ 712.248.188	€ 776.947.202

Fonte: MEF - RGS

Nel considerare che ancora non pienamente realizzato appare il complessivo percorso di riorganizzazione delle amministrazioni statali, si osserva, a chiusura di questo primo quadro d'insieme, che a fronte di una logica di razionalizzazione proiettata anche nel lungo periodo, risultano privilegiati interventi di necessaria riduzione delle strutture, non sempre accompagnati da una strategica revisione degli assetti organizzativi esistenti: tali aspetti appaiono, invero, da approfondirsi anche alla luce del necessario percorso di redistribuzione di funzioni, strutture e risorse al sistema delle Autonomie.

In altri termini, insieme alla verifica - anche in una prospettiva di razionalizzazione non contingente - del raggiungimento degli obiettivi di risparmio, resta da monitorare l'attuazione degli ulteriori, maggiormente innovativi, obiettivi prefigurati in termini di riduzione della spesa e di complessiva riconsiderazione dei costi e della funzionalità degli apparati ministeriali.

In questa prospettiva, la norma indicava le principali strumentazioni organizzative da utilizzare nella concentrazione e nel riordino delle competenze degli uffici; nell'unificazione delle strutture con funzioni logistiche e strumentali e nella rivisitazione delle strutture periferiche.

Come già evidenziato nella scorsa relazione, le norme di cui all'art. 74, finalizzate anche ad una riduzione della spesa, nel prevedere puntuali obiettivi di riduzione degli uffici dirigenziali, del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto⁹, nonché delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ne prefiguravano la realizzazione nella prospettiva di una più ampia revisione degli assetti organizzativi esistenti. In

⁹ Quanto alla riduzione delle dotazioni organiche al fine di assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto non eccedesse comunque il 10 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione veniva richiesto che, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione, il personale addetto alle funzioni in parola fosse ridotto in misura non inferiore all'8 per cento all'anno fino al raggiungimento del limite predetto

sintesi, si è inteso innescare, nel raccordo sistematico delle richiamate normative, un processo che, partendo dalla individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali, approdasse, oltre che alla soppressione di posti di organico, alla concreta individuazione di strutture ed uffici da eliminare o ridimensionare attraverso opportuni accorpamenti e concentrazione delle attività. E' stato peraltro segnalato¹⁰ che l'attuazione della norma è stata interpretata, nella maggior parte dei casi, più come obbligo di adempimento che come intervento reale di riordino e di razionalizzazione degli uffici, sia centrali che periferici.

Scarsa attenzione ha avuto la possibilità per le amministrazioni di disciplinare, mediante appositi accordi, forme di 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.

In relazione alle amministrazioni centrali, il percorso di eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali va, infatti, strategicamente inquadrato nella prospettiva della progressiva attuazione del trasferimento di funzioni statali verso Regioni ed enti locali e con la necessità di riaggregazione delle residue funzioni mantenute allo Stato sul territorio. In tale logica vanno privilegiate modalità intese a consentire raccordi funzionali tra l'attività delle diverse componenti del sistema amministrativo statale operanti in ambito locale, ed il sistema delle autonomie territoriali, in attuazione del principio di leale collaborazione.

In definitiva, emergono modalità non sempre sinergiche nel complessivo percorso di razionalizzazione organizzativa, finalizzata anche ad obiettivi di riduzione della spesa, che andrebbe meglio inquadrata in un contesto di più ampia e strategica rivisitazione degli apparati e delle funzioni amministrative¹¹.

Ulteriori misure di riduzione delle strutture e del personale

2.2. Sempre in tema di riduzione degli assetti organizzativi, si segnala che l'articolo 2, comma 8-bis, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, avente per oggetto *"Proroga di termini previsti da disposizioni*

¹⁰ Cfr. anche dalla Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione per Anno 2009. Si è osservato, tra l'altro, che "l'attività di riordino delle amministrazioni pubbliche, ha fatto rilevare l'apporto relativo dei tagli alle dotazioni organiche teoriche: il persistente regime formale di contenimento della spesa in amministrazioni di dimensioni ridotte ha di fatto determinato situazioni in cui, nei casi di mancanza di posizioni vacanti, per evitare la dichiarazione di esubero del personale, è stato concordato con il Ministero dell'economia e delle finanze di operare un ridimensionamento programmato che andrà a concludersi soltanto quando si realizzeranno un numero di cessazioni tali da riallineare il personale in servizio con la dotazione organica ridotta nei termini prescritti dall'art. 74".

¹¹ Nella programmazione delle attività di controllo per l'anno 2011 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (Deliberazione n. 30/2010/G), sono programmate indagini sulla *Verifica dello stato di attuazione del processo di soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici* e sulla *Riduzione degli assetti organizzativi ai sensi dell'articolo 74 del DL n. 112/08, con riguardo al DL n. 78/10, convertito nella legge n. 122/10.*

legislative”, ha disposto un ulteriore intervento di riduzione degli assetti organizzativi che si aggiunge a quello già effettuato in base a quanto previsto dall’articolo 74 del DL 112/2008.

In particolare la citata disposizione prevede che le amministrazioni destinatarie delle nuove misure e già individuate nell’ambito applicativo definito dall’articolo 74, comma 1, provvedessero ad attuare, entro il 30 giugno 2010, un’ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelli risultanti a seguito dell’applicazione del più volte citato articolo 74 ed alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione degli enti di ricerca¹², apportando un’ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa relativa 74¹³.

Con riferimento a tale norma si segnala la circolare n. 9/2010 del 28 luglio 2010 della Presidenza del consiglio dei Ministri (Dipartimento della funzione pubblica) che fornisce alcune indicazioni interpretative delle misure di riduzione degli assetti organizzativi, fornendo la ricostruzione esegetica delle fonti interessate, definendo la portata applicativa della norma di riduzione degli assetti organizzativi attraverso indicazioni, criteri e modalità operative.

A chiusura di questo quadro d’insieme dei processi di ristrutturazione delle amministrazioni, le cui quantificazioni sono state sopra riportate, si ritiene altresì di rappresentare il quadro generale dell’andamento delle spese di funzionamento riconducibili, al macroaggregato 1, nel triennio 2008-2010.

Va precisato che nell’ambito dell’aggregato solo parte delle spese è da ricondurre agli interventi sopra descritti. L’andamento di tali spese va considerato alla luce delle politiche esposte nelle parti dedicate alle singole amministrazioni, volendosi qui rappresentare solo un sintetico quadro d’insieme.

Il prospetto seguente, che propone l’andamento delle spese di funzionamento tra il 2008 e il 2010 articolate per missioni, mostra come nel biennio 2009-2010 vi sia stata una più diffusa riduzione degli stanziamenti definitivi rispetto al biennio 2008-2009. Il totale delle spese di funzionamento è diminuito tra il 2010 e il 2009 del 3,3 per cento pari a circa 3.093 milioni di euro.

¹² Gli enti di ricerca sono destinatari soltanto della misura di riduzione delle strutture dirigenziali e dei relativi posti di organico e non devono procedere alla riduzione della dotazione organica relativa al personale non dirigenziale (art. 2, comma 8-bis, lett. b), della legge n. 25/2010.

¹³ Va rilevato che il comma 8-quinquies del citato articolo 2, esclude dall’ambito applicativo della norma le amministrazioni che abbiano subito una riduzione delle risorse ai sensi dell’articolo 17, commi 4 e 6, del decreto legge n. 78/2009; il personale amministrativo operante presso gli Uffici giudiziari; il Dipartimento della protezione civile; le Autorità di bacino di rilievo nazionale; il Corpo della Polizia Penitenziaria; i magistrati; l’Agenzia italiana del farmaco; le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei VV.FF. gli avvocati e i procuratori dello Stato; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia.

Si può notare come, sebbene non si possa esprimere una valutazione specifica sulla correlazione tra le politiche di risparmio attuate dalle amministrazioni e i dati finanziari riportati, l'anno 2010 sia il primo che mostra un andamento decrescente delle spese di funzionamento in valore assoluto.

Per una valutazione degli effetti finanziari delle riforme in essere occorre attendere il consolidarsi degli assetti organizzativi delle amministrazioni e soprattutto tener conto delle rilevanti differenziazioni di strutture e politiche, più ampiamente esposti nelle specifiche trattazioni di riferimento. A livello generale può considerarsi che il rapido susseguirsi di misure di contenimento e la portata innovativa delle recenti riforme organizzative hanno richiesto, da parte delle amministrazioni interessate, un notevole sforzo per l'adeguamento degli apparati: in una logica proiettata a consentire ulteriori e più approfondite analisi, anche l'introduzione e il consolidamento di strumenti come il budget economico e gli "anni persona" per il monitoraggio dell'impiego e del costo del personale, potranno fornire informazioni rilevanti nei prossimi cicli gestionali.

CONFRONTO TRA STANZIAMENTI INIZIALI E DEFINITIVI DELLE SPESE DI FUNZIONAMENTO (MAC 001):
SUDDIVISIONE PER MINISTERI ANNI 2007 - 2010

Ministeri	2007		2008		2009		2010		Variazione stanziamenti definitivi		
	Prev.iniz. comp.	Prev. def. comp.	Prev. iniz. comp.	Prev. def. comp.	Prev. iniz. comp.	Prev. def. comp.	Prev. iniz. comp.	Prev. def. comp.	2008/2007	2009/2008	2010/2009
Economia e finanze	5.072	5.639	5.051	5.858	5.482	6.047	5.656	6.080	3,9	3,2	0,6
Sviluppo economico	108	155	97	131	189	305	196	250	-15,3	133,2	-18,2
Lavoro	383	431	406	436	591	733	461	489	1,3	68,0	-33,3
Giustizia	5.703	6.167	5.640	6.129	5.964	6.539	5.833	6.089	-0,6	6,7	-6,9
Affari esteri	982	1.056	1.030	1.089	968	1.065	991	1.053	3,1	-2,2	-1,2
Istruzione	40.648	43.022	40.894	46.290	43.784	45.948	44.154	44.904	7,6	-0,7	-2,3
Interno	9.339	10.095	9.477	10.323	9.616	11.209	9.676	10.198	2,3	8,6	-9,0
Ambiente	90	123	94	124	89	110	90	108	0,3	-10,7	-2,5
Infrastrutture	146	188	146	179	1.037	1.320	1.070	1.257	-5,1	638,3	-4,8
Comunicazioni	77	90	75	80					-11,6		
Difesa	15.614	18.269	15.661	18.968	16.037	19.064	15.967	18.469	3,8	0,5	-3,1
Politiche Agricole	496	609	514	563	580	618	635	728	-7,6	9,9	17,8
Beni e attività culturali	921	1.104	894	1.000	880	998	884	986	-9,4	-0,2	-1,2
Salute	167	300	187	228			195	254	-23,9		
Trasporti	843	1.038	863	1.008					-2,9		
Università	415	423	459	458					8,2		
Solidarietà sociale	19	42	22	31					-25,8		
Commercio internazionale	22	27	19	20					-28,4		
Totale complessivo	81.045	88.777	81.530	92.914	85.217	93.956	85.806	90.863	4,7	1,1	-3,3

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati sistema informativo MEF RGS

CONFRONTO TRA STANZIAMENTI INIZIALI E DEFINITIVI DELLE SPESE DI FUNZIONAMENTO (MAC 001):
SUDDIVISIONE PER MISSIONI ANNI 2008 - 2010

Missioni	2008		2009		2010		Variazione % tra stanziamenti definitivi	
	Prev. iniz. comp.	Prev. def. comp.	Prev. iniz. comp.	Prev. def. comp.	Prev. iniz. comp.	Prev. def. comp.	2009/2008	2010/2009
Amm. gen. e sup. alla rap. gen. di Gov. dello Stato sul territorio	350.069.428	555.693.353	422.263.340	577.406.948	463.269.332	491.724.671	3,9	-14,8
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	33.996.791	37.975.137	28.671.368	36.333.984	26.968.585	38.131.954	-4,3	4,9
L'Italia in Europa e nel mondo	729.177.091	759.713.378	757.433.977	834.142.175	919.127.761	965.026.296	9,8	15,7
Difesa e sicurezza del territorio	15.549.261.150	18.885.716.729	15.941.708.424	18.985.603.329	15.866.790.548	18.393.740.437	0,5	-3,1
Giustizia	5.610.592.165	6.095.783.799	5.934.092.646	6.505.220.655	5.806.177.592	6.060.204.206	6,7	-6,8
Ordine pubblico e sicurezza	8.734.972.276	9.400.835.824	9.439.496.931	10.513.490.801	9.444.001.237	9.902.076.419	11,8	-5,8
Soccorso civile	1.741.261.520	1.952.965.992	1.777.964.427	2.132.000.998	1.830.049.263	1.953.514.426	9,2	-8,4
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	98.377.559	117.093.780	96.268.429	117.120.727	98.059.897	110.996.269	0,0	-5,2
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	8.325.246	12.446.773	8.691.337	18.183.583	7.327.399	9.876.470	46,1	-45,7
Competitivita' e sviluppo delle imprese	28.278.304	40.147.310	32.007.618	99.856.980	33.547.574	50.828.713	148,7	-49,1
Regolazione dei mercati	9.745.279	12.130.204	10.848.227	12.649.119	11.115.635	18.383.862	4,3	45,3
Diritto alla mobilita'	269.136.241	365.285.145	262.701.699	384.029.093	281.224.095	402.624.920	5,1	4,8
Infrastrutture pubbliche e logistica	96.348.011	109.361.202	111.579.827	130.473.913	93.507.901	109.191.945	19,3	-16,3
Comunicazioni	15.365.885	44.275.770	48.918.820	54.526.110	51.619.492	63.801.490	23,2	17,0
Commercio internaz. ed internazionaliz. del sistema produt.	10.710.535	12.429.580	11.497.375	12.534.637	12.544.603	14.133.101	0,8	12,8
Ricerca e innovazione	99.859.858	131.145.436	131.772.203	154.779.539	166.441.487	183.856.474	18,0	18,8
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	220.221.834	257.000.005	260.435.575	282.205.967	295.473.749	334.363.136	9,8	18,5
Casa e assetto urbanistico	18.831.770	20.342.377	11.026.235	12.516.934	6.192.022	6.776.619	-38,5	-45,9
Tutela della salute	116.659.439	137.697.774	125.944.998	168.803.922	149.750.890	187.905.699	22,6	11,3
Tutela e valoriz. dei beni e attivita' culturali e paesag.	703.964.643	783.862.391	697.032.789	799.660.458	666.248.356	761.480.881	2,0	-4,8
Istruzione scolastica	40.792.298.291	46.160.610.036	43.269.535.616	45.382.299.726	43.622.424.290	44.300.776.903	-1,7	-2,4
Istruzione universitaria	434.028.269	430.466.758	414.738.499	424.359.596	421.240.954	475.141.387	-1,4	12,0
Diritti sociali, solidarieta' sociale e famiglia	100.036.361	137.015.641	63.345.796	85.856.810	94.263.803	108.678.973	-37,3	26,6
Politiche previdenziali	6.339.022	6.785.969	5.212.113	6.516.298	5.847.785	6.686.805	-4,0	2,6
Politiche per il lavoro	25.439.640	29.835.406	26.982.203	34.084.099	364.141.969	379.847.892	14,2	1.014,4
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	91.023.958	93.043.968	89.551.339	109.065.867	76.661.527	99.897.836	17,2	-8,4
Sviluppo e riequilibrio territoriale	27.806.714	33.125.112	25.118.706	37.356.727	30.329.645	36.199.056	12,8	-3,1
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	3.262.991.205	3.759.521.020	3.494.394.522	3.828.868.430	3.723.346.006	3.955.909.980	1,8	3,3
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbl	2.177.756.683	2.366.827.033	1.632.012.886	2.149.700.844	1.148.011.715	1.363.290.547	-9,2	-36,6
Giovani e sport	158.054.753	155.641.944	76.532.456	63.669.202	89.963.254	75.205.965	-59,1	18,1
	81.530.094.305	92.913.939.229	85.217.219.697	93.956.317.470	85.805.668.366	90.863.273.333	1,1	-3,3

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati sistema informativo MEF RGS

Ai fini di una verifica delle spese relative al personale dei Ministeri (categoria I all'interno delle spese di funzionamento in commento) si riporta una tavola sintetica che mostra l'andamento nell'arco temporale 2007-2010.

Il valore complessivo delle spese risulta in riduzione tra il 2010 e il 2009 (-1,41 per cento) a differenza di quanto riscontrabile per gli anni precedenti.

Si evidenzia una flessione delle spese per le due amministrazioni che assorbono la maggiore quantità di spesa di personale. In particolare per il Ministero dell'istruzione, che assorbe quasi il 50 per cento delle risorse, emerge una riduzione del 2,4 per cento. Va qui considerata l'incidenza dei risparmi conseguenti anche alle misure di razionalizzazione per la Scuola (di cui all'art. 64 della legge n. 133/2008).

In flessione anche le spese di personale del Ministero della difesa (-0,47 per cento) che complessivamente incidono sul totale delle spese per il 19,2 per cento.

ANDAMENTO DELLE SPESE DI PERSONALE (MAC 001, CAT 01)

	2007	2008	2009	2010	Variazione % stanz. def.		
	Prev.Def. Comp.				Prev.Def. Comp.	Prev.Def. Comp.	Prev.Def. Comp.
Economia e finanze	3.992,68	4.093,30	4.279,10	4.477,85	2,52	4,54	4,64
Sviluppo economico	95,37	89,07	170,02	180,05	-6,61	90,89	5,90
Lavoro	327,48	349,53	505,09	379,00	6,73	44,51	-24,96
Giustizia	5.319,18	5.334,53	5.509,77	5.347,19	0,29	3,28	-2,95
Affari esteri	813,33	832,64	851,24	858,69	2,37	2,23	0,88
Istruzione	39.338,29	42.762,30	42.482,63	41.458,62	8,70	-0,65	-2,41
Interno	7.957,77	8.283,98	8.544,11	8.370,23	4,10	3,14	-2,04
Ambiente	57,07	60,19	62,86	59,97	5,46	4,44	-4,60
Infrastrutture	126,90	129,20	919,47	891,54	1,81	611,67	-3,04
Comunicazioni	74,20	65,51			-11,71		
Difesa	14.590,93	15.122,13	15.198,99	15.127,42	3,64	0,51	-0,47
Politiche Agricole	485,72	437,64	505,91	603,55	-9,90	15,60	19,30
Beni e attività culturali	850,53	776,22	794,28	797,00	-8,74	2,33	0,34
Salute	118,49	127,40		145,16	7,52		
Trasporti	678,49	691,73			1,95		
Università	356,37	390,41			9,55		
Solidarietà sociale	12,97	15,56			19,92		
Commercio internazionale	19,24	15,23			-20,82		
Totale complessivo	75.215,01	79.576,55	79.823,47	78.696,27	5,80	0,31	-1,41

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sistema informativo MEF RGS

Per completezza, infine, si propongono i dati relativi all'andamento degli impegni e dei pagamenti tra il 2007 e il 2010 con riferimento alle spese di funzionamento delle

amministrazioni. In generale si conferma un valore elevato del rapporto pagamenti-impegni, principalmente riconducibile alla natura delle spese in esame. In particolare nella tabella che segue è stata confrontato il rapporto medio pagamenti-impegni tra il 2007 e il 2009, con il valore dell'anno 2010. In rosso sono evidenziati i valori medi al di sotto del valore riportato per l'anno 2010.

SPESE DI FUNZIONAMENTO (MAC 001) : ANDAMENTO DEGLI IMPEGNI E DEI PAGAMENTI DI COMPETENZA

Milioni di euro

Ministero	2007		2008		2009		2010		Rapporto pagamenti-impegni				
	Imp.	Pag. comp.	Imp.	Pag. comp.	Imp.	Pag. comp.	Imp.	Pag. comp.	2007	2008	2009	2010	rapporto medio pagamenti /impegni 2007/2009
Economia e finanze	5.404	4.961	5.383	5.072	5.118	4.881	5.224	4.858	91,8	94,2	95,4	93,0	93,80
Sviluppo economico	134	125	117	114	286	251	236	215	92,9	97,3	87,8	91,3	92,68
Lavoro	389	383	379	378	662	590	408	383	98,4	99,6	89,1	94,0	95,69
Giustizia	5.709	5.501	5.744	5.593	5.967	5.785	5.848	5.800	96,4	97,4	97,0	99,2	96,89
Affari esteri	959	928	997	968	978	954	927	903	96,8	97,1	97,5	97,4	97,12
Istruzione	41.787	41.678	45.118	45.591	44.798	44.446	43.825	43.692	99,7	101,0	99,2	99,7	100,00
Interno	9.543	9.051	9.546	9.245	10.806	10.422	9.891	9.386	94,8	96,8	96,4	94,9	96,05
Ambiente	114	95	111	84	97	81	97	77	83,8	75,8	82,9	79,9	80,80
Infrastrutture	165	148	148	158	1.175	1.078	1.164	1.048	89,8	106,6	91,8	90,0	96,09
Comunicazioni	86	84	74	76	-	-	-	-	98,0	103,2	-	-	-
Difesa	17.671	16.712	18.597	17.669	18.933	18.106	18.165	16.666	94,6	95,0	95,6	91,7	95,07
Politiche Agricole	572	487	529	479	577	542	657	616	85,0	90,7	94,0	93,7	89,89
Beni e attività culturali	755	889	765	875	934	917	914	914	117,6	114,5	98,2	100	110,10
Salute	283	196	199	176	-	-	235	195	69,3	88,5	-	83,0	78,90
Trasporti	994	892	964	830	-	-	-	-	89,7	86,1	-	-	-
Università	406	438	414	436	-	-	-	-	108,0	105,2	-	-	-
Solidarietà sociale	33	17	22	15	-	-	-	-	52,7	69,7	-	-	-
Commercio internazionale	24	23	18	18	-	-	-	-	94,3	102,1	-	-	-

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati sistema informativo MEF - RGS

Profili organizzativi e del lavoro nella P.A.

3. La recente evoluzione normativa ha evidenziato sul piano programmatico interrelazioni sempre più strette tra i profili del lavoro nella P.A. e quelli della riorganizzazione amministrativa.

Con riguardo alle risorse derivanti dai risparmi sui costi di funzionamento in base ai previsti processi di ristrutturazione da destinare anche alla contrattazione integrativa, si ricorda che l'art. 2, commi 32, 33 e 34, della legge finanziaria per il 2009 (legge n. 203/2008) ha meglio precisato le modalità e le fonti di finanziamento per la riassegnazione alla contrattazione

integrativa di risorse ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 61 del DL n. 112 del 2008 (riduzioni delle spese per organi collegiali, per studi e incarichi di consulenza, per convegni, sponsorizzazioni, etc.)¹⁴. Si prevede la riassegnazione, a diverso titolo, di eventuali economie aggiuntive oppure di risparmi di spesa a carattere organizzativo o scaturenti da interventi di razionalizzazione della spesa del personale.

Oltre alla modalità di rifinanziamento (comma 32) prevista dall'art. 61, comma 17, del DL 112/2008 sono state previste ulteriori metodologie di recupero: i risparmi sulla spesa di personale (ulteriori rispetto a quelli già considerati ai fini della determinazione dei saldi di bilancio) e i cosiddetti "risparmi organizzativi", cioè le economie connesse alla riduzione dei costi di funzionamento delle amministrazioni. Questi ultimi dovranno essere utilizzati per remunerare, per una quota non superiore al trenta per cento delle risorse risparmiate grazie ai processi di riorganizzazione e di innovazione delle amministrazioni pubbliche, il "premio di efficienza", destinato per due terzi a premiare i dipendenti che hanno contribuito alla realizzazione di tali processi di ristrutturazione - secondo criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva integrativa - e, dall'altra, per un terzo, ad incrementare le disponibilità finanziarie per la contrattazione stessa (cfr. art. 27 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150). La norma presenta alcuni meccanismi di verifica della effettività del risparmio conseguito, finalizzati ad evitare che le singole amministrazioni possano utilizzare risparmi ai fini del riconoscimento del premio di efficienza, senza un effettivo accertamento della loro esistenza. A tal proposito si prevede, infatti, che i risparmi in questione debbano risultare in modo esplicito dalla documentazione allegata alla "Relazione di performance" di competenza di ciascuna amministrazione, come previsto dall'art. 10 c.1 lett. B dello stesso decreto legislativo n. 150 del 2009. La disposizione richiede inoltre, che la documentazione afferente ai risparmi debba essere validata dall'Organismo di valutazione di cui all'art. 14 del d.lgs. 150/09 e verificati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato¹⁵.

¹⁴ Il comma 17 dell'art. 61 citato ha disposto che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e dalle maggiori entrate derivanti dallo stesso articolo 61, salvo specifiche esclusioni, siano versate dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria annualmente ad apposito capitolo dell'entrata di bilancio dello Stato e riassegnate ad un apposito fondo di parte corrente. La dotazione del fondo era stabilita in 200 milioni di euro annui a decorrere dal 2009, incrementata con le somme riassegnate come sopra indicato (l'art. 2, comma 65 della legge finanziaria per il 2010 ha ridotto la dotazione del fondo di 100 milioni di euro a decorrere dal 2010). Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, una quota del predetto fondo può essere destinata alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, inclusa l'assunzione di personale in deroga ai limiti stabiliti dalla legislazione vigente ai sensi e nei limiti di cui al comma 22 del medesimo articolo 61. Le somme destinate alla tutela della sicurezza pubblica sono ripartite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tra le unità previsionali di base interessate. Un'ulteriore quota dello stesso fondo può essere destinata al finanziamento della contrattazione integrativa, con specifico riferimento alle amministrazioni interessate dall'articolo 67, comma 5 ovvero di quelle di cui al comma 2 del medesimo articolo 67.

¹⁵ In attuazione della prima fonte di finanziamento della contrattazione integrativa (art. 61, comma 17) è stato emanato il decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione del 23 dicembre 2009, con cui sono

Sempre con riguardo ai raccordi tra profili del lavoro nella P.A. e riorganizzazione amministrativa, specifica tematica ha riguardato il problema della immediata applicazione o meno dell'art. 19, del decreto legislativo n. 150 del 2009, in relazione all'art. 65 del citato decreto, alla luce anche di quanto disposto dall'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 (blocco dei rinnovi contrattuali).

La Commissione indipendente per la valutazione, trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) ha deliberato (Delibera n. 111/2010) che le amministrazioni devono procedere alla definizione e adozione dei Sistemi di misurazione e valutazione anche della performance individuale e a darne concreta applicazione nei termini legislativamente previsti, indipendentemente dall'adeguamento alle disposizioni di cui al Titolo III del decreto legislativo n. 150 del 2009 della contrattazione collettiva integrativa vigente e, comunque, dall'operatività delle previsioni di cui all'art. 19, alla luce della citata sopravvenuta normativa.

Da segnalare nel recente periodo l'intensa attività interpretativa svolta dal Dipartimento della funzione pubblica sia con riguardo alla riduzione degli assetti organizzativi e agli interventi di razionalizzazione di amministrazioni ed enti pubblici, che alla programmazione del fabbisogno di personale, ed alle autorizzazioni a bandire e ad assumere, ovvero a prorogare i termini in materia di assunzioni. Sono state fornite puntuali indicazioni anche in ordine alla disciplina dell'accesso agli impieghi presso le pubbliche amministrazioni, alle nuove modalità relative allo svolgimento dei concorsi pubblici e all'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia.

Nell'ottica di raccordo con la riorganizzazione amministrativa, particolare rilievo riveste la disciplina del lavoro flessibile, così come quella degli incarichi di studio e consulenza: si tratta di temi di notevole rilevanza - non solo per gli aspetti connessi con l'organizzazione del lavoro e degli uffici, ma anche per le implicazioni che ne derivano. Significativa l'attività di monitoraggio svolta in primo tempo sulla base di un'adesione volontaria da parte delle amministrazioni, in assenza di una norma di diritto positivo che disponesse la rilevazione, successivamente intervenuta (art. 17, commi 26 e 27, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78

state distribuite parte delle risorse del fondo previsto dal comma 17, primo periodo, dell'articolo 61, per un ammontare complessivo di euro 48,9 milioni di euro. Relativamente alla seconda fonte di finanziamento (risparmi sulla spesa di personale) è stato emanato il dPCM del 2 luglio 2009 che ha stabilito che l'accertamento dei suddetti risparmi deve essere effettuato da ciascuna amministrazione, la quale, attraverso la predisposizione di una relazione tecnica certificata dal collegio sindacale o dall'Ufficio centrale del bilancio, deve attestare la neutralità finanziaria delle risorse individuate. Solo dopo tale verifica, con i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 3 settembre 2009 e del 24 dicembre 2009 (ai sensi dell'art. 7-ter, comma 15, del DL 5/2009), è stato comunicato a ciascuna amministrazione ed ente interessato l'entità delle risorse attribuibili ai fini dell'utilizzazione per la contrattazione integrativa. Sono stati riassegnati in questa maniera, rispettivamente, gli importi di 247,7 milioni di euro e 18,5 milioni di euro.