

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

4 agosto 2010

Indirizzi interpretativi in materia di riordino degli organismi collegiali e di riduzione dei costi degli apparati amministrativi. (10A11537)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», e in particolare, l'art. 5 comma 2, lettera e) che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di emanare direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici;

Visto il decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e contrasto all'evasione fiscale», ed in particolare i commi 1, 2 e 2-bis dell'art. 29, che prevedono, rispettivamente, la riduzione del trenta per cento, rispetto a quella sostenuta nell'anno 2005, della spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati; il riordino di tali organismi, anche mediante soppressione o accorpamento delle strutture; la verifica della perdurante utilità di ciascun organismo ai fini dell'eventuale proroga di durata dello stesso;

Vista la circolare del 21 novembre 2006 del Ministro per l'attuazione del programma di governo di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni della p.a, recante «Linee di indirizzo per la redazione degli schemi di provvedimento attuativi dell'art. 29 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248», con la quale vengono, tra l'altro, forniti chiarimenti in ordine all'ambito di applicazione delle norme cui le amministrazioni pubbliche sono tenute ad attenersi, sotto il profilo sia soggettivo (amministrazioni destinatarie), sia oggettivo (organismi destinatari);

Visto il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», ed in particolare l'art. 68, che prevede la realizzazione, entro il triennio 2009-2011, della graduale riduzione degli organismi collegiali fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandate nell'ambito di quelle istituzionali delle amministrazioni;

Visto il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», ed in particolare l'art. 6, comma 1, il quale stabilisce che la partecipazione agli organi collegiali di cui all'art. 68, comma 1, del decreto legge n. 112/2008 è onorifica e può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente;

Considerato che la successione delle anzidette disposizioni riguardanti la medesima materia comporta la necessità di elaborare soluzioni interpretative che consentano di evitare l'espletamento di adempimenti amministrativi da ritenersi superflui e comunque non funzionali al raggiungimento delle finalità perseguite dalla normativa.

Rilevato che sono tuttora in corso attività amministrative volte all'attuazione della disposizione di cui all'art. 29 del citato

decreto legge n. 223/2006, in vista della valutazione di perdurante utilita' degli organismi collegiali operanti presso le amministrazioni statali;

Constatato che la sopraggiunta disciplina dettata dall'art. 6 del citato decreto legge n. 78/2010, essendo finalizzata ad operare una riduzione dei costi derivanti dal funzionamento degli organi collegiali, gia' contemplata dalle previgenti disposizioni, attraverso il diverso meccanismo della soppressione degli emolumenti connessi alla partecipazione dei componenti, impone di elaborare soluzioni attuative tali da armonizzarne le previsioni con la previgente disciplina, in assenza di espresse norme di coordinamento;

Ritenuta pertanto la necessita' di formulare indirizzi interpretativi delle citate disposizioni alle amministrazioni dello Stato;

Sentiti il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Emana

la seguente direttiva:

1. Premessa

1.1. L'art. 29, comma 1, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248, ha previsto la riduzione del trenta per cento della spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, rispetto a quella sostenuta nel 2005. A tal fine, esso stabilisce che «le amministrazioni adottano con immediatezza, e comunque entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le necessarie misure di adeguamento ai nuovi limiti di spesa. Tale riduzione si aggiunge a quella prevista dall'art. 1, comma 58, della legge 23 dicembre 2005, n. 266».

Per realizzare le finalita' di contenimento delle spese, le disposizioni di cui ai successivi commi impongono alle amministrazioni statali di procedere al riordino degli organismi, anche mediante soppressione o accorpamento delle strutture, con regolamenti da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per gli organismi previsti dalla legge o da regolamento e, per i restanti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente. I provvedimenti devono tenere conto di taluni criteri, tra i quali l'indicazione di un termine di durata, non superiore a tre anni, con la previsione che alla scadenza l'organismo e' da intendersi automaticamente soppresso (comma 2, lettera e-bis).

Il successivo comma 2-bis (aggiunto dalla legge di conversione) stabilisce che: «La Presidenza del Consiglio dei Ministri valuta, prima della scadenza del termine di durata degli organismi individuati dai provvedimenti previsti dai commi 2 e 3, di concerto con l'amministrazione di settore competente, la perdurante utilita' dell'organismo proponendo le conseguenti iniziative per l'eventuale proroga della durata dello stesso».

1.2. In prosieguo di tempo, e' intervenuto l'art. 68 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale si e' proposto di favorire il completamento del programma di riduzione degli organismi collegiali e degli altri organismi, gia' impostato dall'art. 29 del decreto legge n. 223/2006, da attuarsi con la realizzazione, entro il triennio 2009-2011, della graduale riduzione di tali organismi fino al definitivo trasferimento delle attivita' ad essi demandate nell'ambito di quelle istituzionali delle amministrazioni. Le norme dispongono quanto segue:

«1. Ai fini dell'attuazione del comma 2-bis dell'art. 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, improntato a criteri di rigorosa selezione, per la valutazione della perdurante utilità degli organismi collegiali operanti presso la pubblica amministrazione e per realizzare, entro il triennio 2009-2011, la graduale riduzione di tali organismi fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandate nell'ambito di quelle istituzionali delle amministrazioni, vanno esclusi dalla proroga prevista dal comma 2-bis del citato art. 29 del decreto-legge n. 223 del 2006 gli organismi collegiali:

istituiti in data antecedente al 30 giugno 2004 da disposizioni legislative od atti amministrativi la cui operatività è finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi o alla definizione di particolari attività previste dai provvedimenti di istituzione e non abbiano ancora conseguito le predette finalità;

istituiti successivamente alla data del 30 giugno 2004 che non operano da almeno due anni antecedenti alla data di entrata in vigore del presente decreto;

svolgenti funzioni riconducibili alle competenze previste dai regolamenti di organizzazione per gli uffici di struttura dirigenziale di primo e secondo livello dell'amministrazione presso la quale gli stessi operano ricorrendo, ove vi siano competenze di più amministrazioni, alla conferenza di servizi.

2. Nei casi in cui, in attuazione del comma 2-bis dell'art. 29 del citato decreto-legge n. 223 del 2006 venga riconosciuta l'utilità degli organismi collegiali di cui al comma 1, la proroga è concessa per un periodo non superiore a due anni. In sede di concessione della proroga prevista dal citato comma 2-bis dovranno inoltre prevedersi ulteriori obiettivi di contenimento dei trattamenti economici da corrispondere ai componenti privilegiando i compensi collegati alla presenza rispetto a quelli forfetari od onnicomprensivi e stabilendo l'obbligo, a scadenza dei contratti, di nominare componenti la cui sede di servizio coincida con la località sede dell'organismo.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, sono individuati gli organismi collegiali ritenuti utili sulla base dei criteri di cui ai precedenti commi, in modo tale da assicurare un ulteriore contenimento della spesa non inferiore a quello conseguito in attuazione del citato art. 29 del decreto-legge n. 223 del 2006.

4. La riduzione di spesa prevista dal comma 1 dell'art. 29 del citato decreto-legge n. 223 del 2006 riferita all'anno 2006 si applica agli organismi collegiali ivi presenti istituiti dopo la data di entrata in vigore del citato decreto-legge».

1.3. Infine, l'art. 6 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge n. 122/2010, al comma 1, primo periodo, ha previsto che:

«1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la partecipazione agli organi collegiali di cui all'art. 68, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera.

2. Destinatari

La presente direttiva è destinata alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, già destinatarie delle disposizioni di cui all'art. 29 del decreto legge n. 223/2006, inclusi gli enti dalle stesse vigilati, presso le quali sono incardinati gli organismi collegiali presi in considerazione della previgente normativa.

Alle amministrazioni destinatarie sono fornite, qui di seguito, indicazioni interpretative della disciplina attinente alla fattispecie, finalizzate al superamento di difficoltà attuative dovute all'assenza di soluzioni normative di coordinamento tra le varie disposizioni susseguite nella materia.

3. Indirizzi interpretativi delle disposizioni

L'art. 29, comma 2-bis, del decreto legge n. 223/2006, come il successivo art. 68 del decreto legge n. 112/2008, recava misure di contenimento della spesa da realizzarsi mediante il riordino degli organismi collegiali. Alle medesime finalità sono, da ultimo, anche ispirate le disposizioni dell'art. 6 del decreto legge n. 78/2010, le quali, sostanzialmente, danno contenuto alle indicazioni di carattere programmatico fornite dall'art. 68 del decreto legge n. 112/2008. Quest'ultimo ha infatti disposto che, ove agli organismi collegiali interessati dalla disciplina venga riconosciuta l'utilità ai sensi del comma 2-bis dell'art. 29 del decreto-legge n. 223/2006, dovranno prevedersi «ulteriori obiettivi di contenimento dei trattamenti economici da corrispondere ai componenti privilegiando i compensi collegati alla presenza rispetto a quelli forfetari od omnicomprensivi».

Da una lettura coordinata delle disposizioni, emerge che il principale obiettivo che si è prefissato il legislatore è la riduzione della spesa pubblica, una componente della quale è rappresentata dalla spesa per il funzionamento degli organismi collegiali. Il riordino, con conseguente riduzione di questi ultimi, costituisce, pertanto, uno dei mezzi per raggiungere il fine della riduzione di spesa, talché le norme che dispongono in tal senso vanno lette in funzione del perseguimento di tale finalità.

In prosieguo di tempo, la novella del 2010, avendo previsto che la partecipazione agli organi collegiali de qua è onorifica, fornisce una chiave interpretativa autentica della voluntas espressa dalle previgenti disposizioni, nel senso che individua in concreto la reale portata del complesso delle preesistenti disposizioni ed interviene, di conseguenza, sull'oggetto specifico dell'attenzione del precedente legislatore, che era, sì, appuntata sugli organismi collegiali, ma in un'ottica che non li assumeva in riferimento nella loro soggettività, bensì nella loro idoneità a produrre effetti di spesa.

La disposizione di cui all'art. 6 del decreto-legge n. 78/2010, in definitiva, focalizza l'attenzione sui soli effetti di spesa derivanti dal funzionamento degli organi collegiali, senza preoccuparsi di ribadire che la graduale riduzione degli organismi collegiali prevista dalle norme previgenti costituisce il principale meccanismo per la realizzazione di una riduzione degli oneri pubblici.

L'assenza di un esplicito richiamo al procedimento di riduzione del numero degli organismi collegiali, introdotto dalle norme precedenti, lascia ragionevolmente presumere che lo strumento, individuato dal legislatore del 2006 come funzionale al contenimento della spesa pubblica, potrebbe risultare non più necessario a questo fine, essendo quest'ultimo raggiungibile attraverso la soppressione degli emolumenti connessi alla partecipazione agli organismi stessi.

E tuttavia, la mancanza di una espressa abrogazione delle preesistenti disposizioni impone di valutare attentamente la coerenza sistematica dell'intero impianto e, in particolare, l'attuale utilità del meccanismo di proroga previsto dal comma 2-bis dell'art. 29 e dai commi 2 e 3 dell'art. 68, alla luce di una disciplina sopravvenuta che ha sancito, in via generale ed automatica, la gratuità della partecipazione agli organi collegiali. Disciplina che ha così risolto, con una diversa e più radicale prospettiva, la problematica del contenimento dei costi di funzionamento di siffatti organismi.

Venuta meno tale problematica, l'unica valenza di tale meccanismo

di proroga e' da rinvenirsi nella previa effettiva valutazione da parte dei Ministri competenti della perdurante utilita' di organismi collegiali, le cui funzioni, gratuitamente esercitate, non possano essere soppresse o trasferite ad amministrazioni svolgenti funzioni omogenee, ma appaiono tuttora rivestire carattere di attualita' ed utilita' nel pubblico interesse.

In attesa di un intervento normativo finalizzato ad assicurare il coordinamento delle disposizioni susseguitesi in subiecta materia, appare comunque necessario dettare, sulla base della linea ermeneutica individuata, le opportune indicazioni alle Amministrazioni destinatarie.

4. Indicazioni attuative

4.1. Il riferimento agli organi collegiali di cui all'art. 68, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, contenuto nell'art. 6 del decreto legge n. 78/2010, postula l'attuale necessaria sopravvivenza di tali organismi, a seguito di (gia') intervenuto riconoscimento di loro perdurante utilita'. Ovviamente, la partecipazione a tali organismi, dopo la loro proroga, non puo' che essere onorifica, restando salve le esclusioni espressamente previste dallo stesso art. 6.

4.2. Gli organismi collegiali, dei quali sia stata riconosciuta la perdurante utilita' con proposta del Ministro competente debitamente motivata ed inoltrata a questa Presidenza del Consiglio dei Ministri entro il termine di scadenza, debbono ritenersi operanti in regime di proroga fino all'adozione dell'intervento normativo di coordinamento di cui sopra e, comunque, non oltre il termine di due anni stabilito dall'art. 68, comma 2, del decreto legge n. 112/2008. In tal senso, anche al fine di perseguire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa ed in osservanza del principio di economia dei mezzi giuridici, puo' ritenersi superata l'adozione del complesso procedimento di cui al comma 3 del menzionato art. 68, attesa l'intervenuta gratuita' della partecipazione a detti organismi. Resta comunque ferma la necessita' per le amministrazioni di verificare che sia assicurato il contenimento della spesa non inferiore a quello conseguito in attuazione del citato art. 29 del decreto-legge n. 223 del 2006, trasmettendo i relativi dati al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

4.3. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, e' incaricato di predisporre, d'intesa con i corrispondenti uffici legislativi del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, uno schema di provvedimento normativo di coordinamento delle disposizioni vigenti in materia di organismi collegiali delle pubbliche amministrazioni, diretto, tra l'altro, a fornire un'interpretazione autentica delle medesime disposizioni in coerenza con la linea individuata dalla presente direttiva.

La presente direttiva, previa registrazione da parte della Corte dei conti, sara' pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 4 agosto 2010

Il Presidente del Consiglio dei Ministri
Berlusconi

Il Ministro dell'economia e delle finanze
Tremonti

Il Ministro per la pubblica amministrazione

e l'innovazione
Brunetta

Registrato alla Corte dei conti il 31 agosto 2010
Ministeri istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri,
registro n. 12, foglio n. 34