

POLI INTEGRATI DEL WELFARE

(le considerazioni che seguono sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza)

Con un decreto interministeriale, datato 18 marzo 2011, sottoscritto dai Ministri del Lavoro e dell'Economia e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 18 giugno u.s., è stato dato l'avvio alla costruzione della c.d. "Casa del Welfare", con la previsione di ambiti e modelli organizzativi comuni sia per le sedi provinciali del Dicastero che degli Istituti previdenziali presenti sul territorio.

La disposizione originaria, contenuta nell'art. 1, comma 7, della legge n. 247/2007, risponde ad un interesse particolarmente sentito a livello organizzativo e funzionale: quello di mettere insieme esperienze, modalità operative e risorse di una serie di soggetti pubblici che "ruotano" intorno alle politiche del lavoro ed a quelle previdenziali. Intento nobile e condivisibile che, tuttavia, necessita di una forte volontà attuativa a tutti i livelli, anche in relazione a quello che, sotto l'aspetto finanziario, è l'obiettivo principale postulato dalla disposizione sopra indicata: quello di realizzare in un decennio risparmi per 3,5 miliardi di euro, realizzabili, in gran parte, con la razionalizzazione delle spese per la gestione immobiliare delle sedi nelle quali si esercita l'attività.

Ma, andiamo con ordine avendo ben presente che il Decreto fissa alcuni passaggi estremamente interessanti, cominciando dalla definizione del modello "Polo integrato del Welfare". Si tratta di sedi logistiche uniche presso le quali i cittadini possono usufruire dei servizi pubblici inerenti le politiche del lavoro e sociali, la tutela delle condizioni di lavoro e di sicurezza e quelle di previdenza ed assistenza. Ovviamente l'ampia dizione riportata nell'art. 1 fa, indubbiamente, riferimento alle materie oggi trattate dagli Enti interessati, atteso che quando si parla di politiche del lavoro vanno senz'altro escluse (perché non di competenza) quelle gestite dai servizi pubblici per l'impiego delle Provincie, alla luce del passaggio delle competenze realizzatosi con il D.L.vo n. 469/1997. Pur con questa precisazione, si tratta di un panorama di competenze estremamente ampio che va gestito in "forme flessibili" e con una gestione (art. 1, comma 2) il più possibile integrata sotto l'aspetto delle funzioni istituzionali, del supporto, della programmazione delle attività, della gestione dei servizi all'utenza e di quelli ispettivi. Tutto questo dovrebbe trovare "a regime" una compiuta definizione nelle sedi logistiche uniche.

La "Casa del Welfare" non dovrà essere soltanto "un indirizzo civico comune" delle distinte sedi: se così fosse sarebbe ben poca cosa, limitandosi ad un mero onere di natura immobiliare. Per evitare ciò l'art. 2 parla di nuovi assetti territoriali, di un sistema flessibile strettamente correlato ai "bisogni" dell'utenza (è sintomatico che se ne parli espressamente), in linea con le spese di contenimento della finanza pubblica e si fissano gli obiettivi operativi immediati consistenti in:

- a) Incremento del livello di accessibilità a tutti i servizi erogati dalle amministrazioni interessate che, ad avviso di chi scrive, non significa soltanto apertura "unitaria" degli sportelli con orari coordinati, ma fruizione sempre più ampia attraverso i siti web, disponibili continuamente. Un discorso di vera innovazione potrebbe essere, a regime, quello di un sito unico "non statico" per tutte le strutture interessate (realizzabile, in maniera uniforme, a livello nazionale), attraverso il quale i cittadini soddisfano le proprie esigenze sia in termini informativi, che di invio delle istanze, che di ricezione delle risposte, in un'ottica di estrema trasparenza;

- b) Riduzione strutturale delle spese relative alla logistica da ottenere anche con l'aumento del 40% dell'indice di utilizzazione degli immobili strumentali rispetto al triennio precedente: tale principio è espresso chiaramente nel successivo art. 14;
- c) Riduzione strutturale delle spese di funzionamento strettamente correlata alla gestione unitaria delle attività strumentali e di supporto nella misura del 30% rispetto al triennio precedente l'entrata in vigore del Decreto: anche di questo se ne parla all'art. 14;
- d) Ottimizzazione delle risorse utilizzate con il ricorso a sinergie dai ruoli professionali, all'approvvigionamento delle risorse umane, alla luce delle disposizioni limitative riferite alle assunzioni (questo argomento è richiamato dall'art. 15).

Il disegno complessivo dei nuovi assetti organizzativi (art. 3) parte dalla programmazione che, a livello centrale, debbono prevedere le varie Amministrazioni interessate. In coerenza con il piano della performance previsto dall'art. 10 del D.L.vo n. 150/2009 e della programmazione triennale dei propri fabbisogni vanno inseriti nei piani annuali e pluriennali sia l'attuazione del modello territoriale (con specifiche sulla valutazione nel merito) ma anche l'incentivazione della produttività del personale coinvolto, nei limiti delle risorse disponibili. La programmazione congiunta "Lavoro-Enti vigilati" va pubblicata sui rispettivi siti internet.

Ma quale è l'ambito territoriale dei "poli logistici integrati del Welfare"? L'art. 4 lo individua nel livello provinciale (Direzione provinciale del Lavoro, INPS, INAIL, INPDAP, ENPALS, ecc.): tale specifica ipotizza, almeno a livello parziale, un cambio di rotta per le strutture degli Uffici territoriali del Lavoro che appare riportare sul territorio provinciale e non più nell'ambito regionale una serie di compiti: tale "cambio di rotta" appare non uniforme a quanto previsto nella "bozza" di Decreto di riorganizzazione delle articolazioni periferiche del Ministero del Lavoro che pare affidare alle Direzioni regionali forti compiti operativi anche sotto l'aspetto dell'approvvigionamento delle risorse.

La creazione del Polo logistico integrato (art. 5) passa attraverso la sottoscrizione che, a livello territoriale, tutti i Dirigenti delle Amministrazioni interessate, debbono compiere, sulla base delle direttive fornite dalla c.d. "cabina di regia" (art. 17), previo coordinamento dell'Agenzia del demanio. Si tratta di iniziative tese alla razionalizzazione delle spese con un'ottica che individua, innanzitutto, la c.d. "Amministrazione capofila" (successivamente, si vedranno le competenze) e la ripartizione degli oneri locativi e delle spese di funzionamento, alla luce sia della superficie occupata che della responsabilità in materia di sicurezza. Si tratta, come facilmente si può arguire, di una materia complessa "sotto l'aspetto burocratico", rispetto alla quale, al momento, in mancanza di indirizzi amministrativi ben precisi, non si può emettere alcuna valutazione.

L'art. 6 si sofferma sul coordinamento direzionale della "Casa del Welfare": ne sono componenti i Dirigenti responsabili delle strutture interessate e la sua funzione è strettamente correlata alla efficienza complessiva della struttura, alla uniformità dei processi gestionali ed organizzativi ed al coordinamento delle attività oggetto di integrazione e cooperazione: esso si riunisce almeno una volta al mese ed ogni Dirigente relazione la propria Direzione Regionale che effettua il monitoraggio sull'assetto organizzativo. Ma quali sono i compiti specifici del comitato? Essi sono:

- a) Programmazione ed organizzazione dei servizi di accoglienza all'utenza, cosa che non significa, soltanto, creare un accesso comune ai singoli servizi, ma organizzarli in un'ottica funzionale ai bisogni dell'utenza;

- b) Organizzazione dei servizi di supporto e di gestione dell'edificio nel quale è ubicata la sede, cosa che significa seguire anche, direttamente, tutte quelle che sono le spese ed il funzionamento sia della "macchina burocratica" che della manutenzione dello stabile;
- c) Coordinamento delle attività istituzionali integrate, con particolare riferimento all'attività di vigilanza postulata dall'art. 5 del D.L.vo n. 124/2004: su questo punto ci si soffermerà più diffusamente avanti allorché si tratterà l'argomento delle attività ispettive;
- d) Comunicazione congiunta agli utenti, al personale ed ai soggetti istituzionali "esterni", nonché alle rappresentanze sindacali unitarie.

Sull'Ufficio relazioni con il pubblico, istituito e funzionante nella previsione dell'art. 11 del D.L.vo n. 150/2009 incombe l'onere (art. 7) della realizzazione dei servizi per l'utenza in forma integrata, secondo diversi livelli, secondo le direttive espresse dalla cabina di regia. L'intendimento seguito dai Ministri firmatari del Decreto è quello di assicurare una uniformità a livello nazionale (ovviamente, tendente a livello qualitativo, verso l'alto), prevedendo anche la riorganizzazione dello stesso sistema informativo.

Con i c.d. "servizi di supporto" si entra nel campo della piena collaborazione tra tutti gli Enti interessati. Se attuato alla lettera (e, al momento, non si ha alcun motivo per dubitarne) l'art. 8 individua, in maniera pedissequa, le specifiche iniziative di collaborazione che debbono riguardare:

- a) Gli atti di programmazione degli approvvigionamenti: si tratta, come ben si vede, di una dizione estremamente ampia che comprende qualsiasi spesa destinata al funzionamento delle attività istituzionali;
- b) Gli atti di comunicazione interna ed esterna: quindi, non soltanto quelli diretti al proprio personale ma, soprattutto, quelli rivolti all'esterno, cosa che comporterà uniformità di linguaggio, anche informatico, e di modulistica;
- c) Gli atti di gestione delle presenze del personale: la disposizione sembra ipotizzare un unico sistema di gestione del personale, con un unico programma informatico e, ad avviso di chi scrive, con un regime unitario destinato a superare alcune criticità, derivanti dall'applicazione di diverse disposizioni contrattuali;
- d) Gli atti relativi alla manutenzione ordinaria (es. pulizie) e straordinaria (es. lavori di rifacimento) degli immobili adibiti a sede del Polo logistico, in proporzione ai limiti di spesa previsti;
- e) Gli atti di gestione degli archivi e quelli funzionali alla riduzione del personale di supporto, secondo la previsione contenuta nella legge n. 133/2008 con l'assicurazione della piena accessibilità degli archivi cartacei in favore di tutti gli Enti ed Istituzioni facenti parte del Polo, con l'unica eccezione del rispetto della normativa sui dati personali.

L'art. 9 entra pienamente in quello che, almeno per le Direzioni provinciali del Lavoro, l'INPS, l'INAIL e l'ENPALS rappresenta il "core business": l'attività di vigilanza. Tale richiamo è operato nell'ottica degli obiettivi fissati, a livello nazionale, dalla Commissione centrale di Coordinamento ex art. 3 del D.L.vo n. 124/2004 e nel rispetto delle attività programmate in sede locale (art. 5), ove la disposizione assegna alla Direzione provinciale del Lavoro una forma di coordinamento delle funzioni ispettive con gli Enti previdenziali. : si tratta di attività congiunte da svolgere istituzionalmente e non "una tantum" con l'utilizzazione condivisa sia delle singole banche dati che dei sistemi informativi. Questa norma operativa va esaminata "in progress" anche alla luce di quanto contenuto nel D.L. n. 70/2011 che prevede, dopo l'emanazione di un decreto "concertato" tra i Ministri del Lavoro e dell'Economia, accessi ispettivi programmati, con scambio dati, anche con altri soggetti come, ad esempio, la Guardia

di Finanza. L'aspetto innovativo si rinviene al comma 2, allorché si afferma che ai fini degli accessi ispettivi integrati le Amministrazioni interessate provvedono, con le loro risorse, al funzionamento dell'attività ed alle spese di missione, nonché ad incentivare il personale ispettivo. Sul punto una breve riflessione si ritiene necessaria: la disposizione mette le premesse a che, in un futuro più o meno prossimo, si possa parlare di inventivi alla produttività "unitari" per gli appartenenti agli organi di vigilanza dei vari istituti.

L'art. 10, in un'ottica unitaria, rivolgendosi, sostanzialmente, agli Istituti previdenziali, parla di integrazione delle attività istituzionali dei professionisti (es. avvocati) e dei medici, con l'adeguamento delle strutture di supporto, e della stessa gestione dei gabinetti diagnostici.

Si è già visto come l'art. 5 abbia affrontato, sia pure sfiorando l'argomento, il tema della individuazione dell'amministrazione capofila all'interno dell'attività di coordinamento tra i vari istituti. Ora è l'art. 11 a dettare le modalità per l'individuazione che non sempre è pacifica e che, non è assolutamente rinvenibile, "a priori", nelle Direzioni provinciali del Lavoro in qualità di espressione periferica del Ministero del Lavoro, autorità vigilante. L'amministrazione "capofila" è "scelta" dagli stessi Enti facenti parte del coordinamento secondo alcuni criteri che, di norma (ciò significa che in determinate situazioni motivate ci si può discostare) portano ad individuarla nell'Amministrazione proprietaria dell'immobile o in quella che ne è già locatrice o, in caso di locazione del tutto nuova, in quella che occupa la superficie più estesa, fatte salve particolari situazioni e sempre in coordinamento con l'Agenzia del demanio. In sostanza essa opera (ci si passi il termine non propriamente "congruo") da amministratore del condominio, nel senso che sulla stessa gravano gli oneri correlati alla stipula ed alla gestione contrattuale e contabile delle spese di locazione e di funzionamento della sede e della loro ripartizione in coerenza con gli indirizzi del comitato dei direttori di sede e con il budget a disposizione, rendicontando le spese sostenute.

L'art. 12 si occupa dei beni strumentali che, nel caso di specie, sono da rinvenirsi negli immobili adibiti a sede di "Casa del Welfare": si privilegiano gli immobili di proprietà delle amministrazioni o, in mancanza, quelli in locazione "da terzi" che assicurino oneri locativi agevolati, con messa a reddito delle strutture di proprietà precedentemente occupate: tutto questo attraverso il coordinamento dell'Agenzia del demanio. Se l'immobile è di proprietà di un Ente partecipante, la locazione deve avvenire in forma agevolata con una riduzione di almeno il 30% rispetto al parametro minimo locativo fissato dall'Osservatorio del mercato immobiliare. Sull'Agenzia del demanio incombono altri oneri: quello della verifica della congruità dei canoni, quello della stipula e del rinnovo dei contratti, quello della consegna degli immobili alle Amministrazioni statali interessate e quello del parere di congruità relativo ai singoli contratti di locazione dei singoli Enti di previdenza pubblica. Una breve riflessione si reputa necessaria: la disposizione avrà, prevedibilmente, un periodo di rodaggio che, tuttavia, se le questioni relative agli affitti dovessero "andare per le lunghe" rischierà di rendere estremamente difficoltoso il reperimento di locali idonei sul libero mercato, atteso che i tempi di questo settore, sovente, non corrispondono a quelli della Pubblica Amministrazione.

Strettamente correlato al precedente è l'art. 13 che disciplina gli investimenti degli Enti previdenziali ed assicurativi pubblici a favore dei Poli logistici integrati. Essi, vista la natura strumentale dei beni, effettuano investimenti in forma diretta utilizzando anche l'istituto della permuta sugli immobili di proprietà nella previsione dell'art. 8, comma 8, della legge n. 122/2010 (ripetuto dal comma 3) il quale afferma che i piani di investimento, i criteri per gli oneri di locazione ed i riparti dei costi di finanziamento dei Poli logistici integrati sono approvati con decreto del Ministro del lavoro

“concertato” con quello dell’Economia. Anche l’alienazione di immobili non confacenti alle esigenze dei Poli integrati è possibile e le somme possono essere utilizzate per i nuovi acquisti: le eventuali differenze vanno versate alla Tesoreria dello Stato.

L’art. 14 è dedicato ai risparmi di gestione e con specifico riferimento al coordinamento direzionale (art.6), ai servizi di accoglienza all’utenza (art. 7), ai servizi di supporto (art. 8) ed alle attività dei professionisti e dei medici (art.10), si afferma che le Amministrazioni interessate debbono individuare tra le proprie risorse finanziarie, le disponibilità senza ulteriori spese: parimenti, l’obiettivo finanziario strutturale relativo alle spese di locazione e di funzionamento è fissato nel 30% rispetto a quelle sostenute nell’ultimo triennio e l’ottimizzazione dell’utilizzo degli immobili si riterrà raggiunto in presenza di un aumento del 40% dell’indice di utilizzazione rispetto ai valori presenti alla data del 18 giugno 2011. Il conseguimento dell’obiettivo è asseverato da un decreto del segretario Generale del Ministero del Lavoro, concertato con il Capo della ragioneria Generale dello Stato, previa relazione dei Direttori Generali degli Enti Pubblici previdenziali ed assicurativi, “certificata” dai rispettivi collegi sindacali.

La sempre maggiore compenetrazione tra gli Enti e gli Istituti appartenenti ai Poli logistici è confermata dall’art. 15 secondo il quale, senza ricorrere a specifiche procedure di reclutamento, il Ministero del Lavoro e gli Enti possono attingere alle graduatorie degli idonei per i concorsi già espletati per l’assunzione delle corrispondenti qualifiche professionali: tutto questo, ovviamente, nel rispetto della disciplina vigente in materia di assunzioni, porterà, senz’altro, ad economie di gestione e temporali, potendo, ad esempio, il Ministero del Lavoro assumere dalla graduatoria degli ispettori INPS, personale per alcune Regioni del Nord, carenti di tale profilo.

Gli ultimi tre articoli riguardano la cooperazione informatica e l’accesso alla banca dati (art. 16), il monitoraggio (art. 17) e l’adeguamento dei modelli organizzativi (art. 18). Con il primo, vincendo le “prevedibili” resistenze di alcuni organi, gelosi delle proprie banche – dati (è, questa, purtroppo, al di là dei dettati normativi, una “costante” riscontrabile in più occasioni, attraverso la presenza di “problemi” di natura informatica la cui soluzione si tende a “dilazionare nel tempo”), si parla di adeguamento dei piani di sviluppo dei sistemi e del pieno accesso ed interazione tra questi ultimi, con il secondo viene istituita una cabina di regia a livello centrale, in pieno raccordo con gli organismi indipendenti di valutazione e composta dai massimi livelli dirigenziali del Ministero (Segretario Generale, Direttore AAGG e R.U.) e degli Enti previdenziali vigilati (Direttori Generali), il cui compito principale è quello di verificare “in progress” la realizzazione dei processi “sinergici” e gli effetti finanziari: le risultanze sono trasmesse al Dicastero delle Finanze. Con l’ultimo articolo, infine, si stabilisce che tutte le Amministrazioni interessate adeguano i propri regolamenti organizzativi alle disposizioni contenute nel decreto: ciò avrà, senz’altro, riflessi sulla organizzazione territoriale del Ministero del Lavoro che, attualmente, è oggetto di profonda revisione.

Modena, 18 luglio 2011

Eufranio MASSI

Dirigente della Direzione provinciale del Lavoro di Modena