

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 228

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante
«Modifiche al regolamento di organizzazione degli uffici di
diretta collaborazione del Ministero delle infrastrutture e
dei trasporti»

*(Parere ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis della legge 23 agosto 1988, n. 400 e
dell'articolo 13 della legge 15 marzo 1997, n. 59)*

—————
(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 6 maggio 2003)
—————



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ufficio Legislativo

Relazione illustrativa

OGGETTO: Schema di d.P.R. recante: "Modifiche al regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti emanato con d.P.R. 24 aprile 2001 n. 320. Istituzione degli uffici di diretta collaborazione dei Vice Ministri delle infrastrutture e dei trasporti".

Il regolamento in esame mira ad adeguare la vigente disciplina degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti alla nuova normativa dettata dall'articolo 1 della legge 26 marzo 2001, n. 81, che ha introdotto la figura del vice Ministro.

Il provvedimento de quo costituisce altresì attuazione del disposto di cui all'articolo 3 della legge 6 luglio 2002, n. 137 recante disposizioni transitorie per gli uffici di diretta collaborazione.

In conformità con quanto prescritto dall'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il presente regolamento di modifica al d.P.R. 24 aprile 2001, n. 320, assicura la necessaria flessibilità alla disciplina, nell'ambito della quale è stato salvaguardato il principio dell'invarianza della spesa.

In particolare, il provvedimento costituito da un unico articolo prevede :

Al comma 1, l'attribuzione di un ulteriore contingente, pari a sedici unità di personale in aggiunta al contingente di otto unità previsto al comma 2 dell'articolo 8 del d.P.R. 24 aprile 2001, n. 320. Le sedici unità sono comprese nel contingente complessivo di 130 unità di cui all'articolo 5, comma 1, del citato provvedimento.



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ufficio Legislativo

Prevede, inoltre, la possibilità di nominare:

- 1- Il responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli uffici di diretta collaborazione inerenti le funzioni delegate al Vice Ministro;
- 2- Il responsabile del coordinamento legislativo inerenti le funzioni delegate al Vice Ministro;
- 3- Il segretario particolare del Vice Ministro ed il responsabile della segreteria tecnica del Vice Ministro;
- 4- L'addetto stampa del Vice Ministro.

L'addetto stampa è nominato tra operatori del settore dell'informazione o fra persone in possesso di capacità ed esperienza nel campo dei mezzi della comunicazione e delle pubbliche relazioni.

Le figure di cui ai punti 1), 2), 3) e 4) sono nominate anche tra soggetti estranei all'amministrazione.

Al fine di assicurare l'effettivo rispetto del principio dell'invarianza della spesa, l'eventuale maggiore onere derivante dall'introduzione delle posizioni giuridiche di cui ai punti 1, 2, 3, 4 è compensato mediante l'indisponibilità di un numero di incarichi di funzione dirigenziale, anche di livello generale, equivalente.

Si specifica, altresì, che al Capo segreteria del Vice Ministro, ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 320 del 2001, spetta una remunerazione non superiore alla misura massima del trattamento economico fondamentale dei dirigenti preposti ad ufficio dirigenziale di livello non generale, esclusa la retribuzione di posizione e in un emolumento accessorio determinato in un importo non superiore alla misura massima del trattamento accessorio spettante ai dirigenti non generali del Ministero.



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ufficio Legislativo

RELAZIONE TECNICO - NORMATIVA

OGGETTO: Schema di d.P.R. recante: "Modifiche al regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti emanato con d.P.R. 24 aprile 2001 n. 320. Istituzione degli uffici di diretta collaborazione dei Vice Ministri delle infrastrutture e dei trasporti".

Analisi dell'impatto normativo delle norme proposte sulla legislazione vigente

Il provvedimento in esame interviene nella materia disciplinata dal d.P.R. 24 aprile 2001, n. 320, concernente il regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti

Analisi del quadro normativo e delle situazioni di fatto che giustificano l'innovazione della legislazione vigente.

L'iniziativa legislativa si è resa necessaria con l'entrata in vigore della legge 6 luglio 2002, n. 137, recante: "Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché degli enti pubblici".

Non si riscontrano nella materia de qua precedenti norme di delegificazione.

Essa, attualmente, è disciplinata dal d.P.R. 24 aprile 2001, n. 320, concernente "il regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti".

Per quanto concerne poi la istituzione della figura dei Vice Ministri, va ricordato che l'articolo 1 della legge 26 marzo 2001, n. 81 (norme in materia di disciplina dell'attività di Governo) ha integrato le disposizioni contenute nell'articolo 10, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prevedendo che ferma la responsabilità politica e i poteri di indirizzo politico dei Ministri, " a non più di dieci Sottosegretari può essere attribuito il titolo di vice ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali. In tale caso la delega, conferita dal Ministro competente, è approvata dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente competente, è approvata dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri".



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ufficio Legislativo

Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

Analisi della compatibilità con le competenze costituzionali delle regioni ordinarie e a statuto speciale.

Il provvedimento appare pienamente conforme ai principi costituzionali in materia di ripartizione della potestà legislativa tra Stato ed autonomie regionali, trattandosi di questione rientrante esclusivamente nella competenza dello Stato.

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMMINISTRATIVO

Ricognizione degli obiettivi del provvedimento e analisi dei mezzi e dei tempi individuati per il loro perseguimento.

Nella relazione illustrativa sono descritti analiticamente gli obiettivi che si intendono conseguire con il provvedimento. Si evidenzia che con il presente regolamento, per quanto concerne l'analisi dei mezzi e dei tempi individuati, si introducono misure immediatamente produttive degli effetti desiderati.

Valutazione dell'eventuale previsione della creazione di nuove strutture amministrative e del coordinamento delle strutture esistenti.

Il provvedimento intende pervenire alla creazione di una struttura amministrativa di supporto per lo svolgimento dell'attività istituzionale del vice Ministro.

Invero, l'esigenza di attribuire uno specifico ufficio di diretta collaborazione ai vice Ministri, costituisce una ineludibile risposta alla richiesta di efficacia e di effettività della gestione politico amministrativa di questa nuova figura istituzionale.

A tale scopo è prevista una dotazione di organico idonea allo svolgimento dei compiti commessi e l'utilizzazione di figure di esperti meglio descritti nella relazione illustrativa.

Verifica dell'esistenza a carico dei cittadini e delle imprese di oneri finanziari, organizzativi ed adempimenti burocratici.



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ufficio Legislativo

L'approvazione del provvedimento non comporta alcun onere a carico dei cittadini o delle imprese.

ELEMENTI DI DRAFTING E LINGUAGGIO NORMATIVO

Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non si rilevano nel testo definizioni normative che non siano già utilizzati nell'ordinamento.

Verifica della correttezza dei riferimenti normativi citati nel provvedimento, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi citati nel provvedimento risultano corretti anche con riguardo alla loro esatta individuazione.

Individuazione di effetti abrogativi di disposizioni del progetto e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Nessuna delle disposizioni contenute nel regolamento ha effetti abrogativi.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

L'introduzione di tale provvedimento mantiene inalterato il complessivo assetto organizzativo degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, infatti, l'istituzione di uffici a supporto dell'opera dei vice Ministri avviene all'interno del contingente del personale previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 320, e d'altra parte ai sensi dell'articolo 3 della legge 6 luglio 2002, n. 137 non derivano maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ufficio Legislativo

Decreto del Presidente della Repubblica .

Modifiche al regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti emanato con d.P.R. 24 aprile 2001 n. 320. Istituzione degli uffici di diretta collaborazione dei Vice Ministri delle infrastrutture e dei trasporti.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;
Visto l'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni;
Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ed in particolare, l'articolo 7;
Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ;
Visto l'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127;
Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286;
Vista la legge 26 marzo 2001 n. 81;
Vista la legge 6 luglio 2002 n. 137 recante "Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici" e, in particolare, l'articolo 3;
Visto il decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 320;
Ritenuta la necessità di dettare disposizioni in materia di organizzazione delle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato ai quali sia stato attribuito il titolo di vice Ministro;
Sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in data;
Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del;
Vista la deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del;
Acquisito il parere delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;
Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del.....;
Sulla proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la funzione pubblica;

EMANA

il seguente regolamento:



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ufficio Legislativo

Art.1

1. All'articolo 1, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 320, sono apportate le seguenti modificazioni:
Alla lettera a) dopo le parole "Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti", sono aggiunte le seguenti parole: ", con i *Vice Ministri e con i Sottosegretari di Stato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*";
dopo la lettera e) è inserita la seguente: "*e-bis) Vice Ministri: i sottosegretari di Stato ai quali sia stato attribuito il titolo di Vice Ministro*";
2. All'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 320, sono apportate le seguenti modificazioni:
al comma 2, dopo la lettera f), è inserita la seguente: "*f-bis) l'ufficio e le segreterie dei Vice Ministri*";
al comma 4, dopo le parole "Le segreterie", sono inserite le seguenti: "*dei Vice Ministri e*";
il comma 5 è così sostituito: "*Per lo svolgimento degli incarichi istituzionali delegati dal Ministro i Vice Ministri e i Sottosegretari di Stato si avvalgono degli Uffici di gabinetto e legislativo oltre che delle loro rispettive segreterie.*"
3. All'articolo 7, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 320, sono apportate le seguenti modificazioni:
alla lettera b), dopo le parole "Responsabile della segreteria tecnica del Ministro", sono inserite le seguenti: "*il responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli uffici di diretta collaborazione inerenti le funzioni delegate al vice Ministro*";
alla lettera c), dopo le parole "Segretario particolare del Ministro", sono inserite le seguenti: "*il Segretario particolare del Vice Ministro, il responsabile della segreteria tecnica del Vice Ministro, il responsabile del coordinamento legislativo inerenti le funzioni delegate al Vice Ministro*";
alla lettera d), dopo le parole "per il Capo Ufficio Stampa del Ministro", sono inserite le seguenti: "*per l'addetto stampa del Vice Ministro*".
4. All'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 320, sono apportate le seguenti modificazioni:



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ufficio Legislativo

la rubrica è così modificata: " *l'Ufficio e le Segreterie dei vice Ministri e dei Sottosegretari di Stato*";

sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

2-bis. In aggiunta al contingente di personale previsto al comma 2, al vice Ministro è attribuito un ulteriore contingente pari a sedici unità di personale. Tale ulteriore contingente si intende compreso nel contingente complessivo di centotrenta unità di cui all'art. 5, comma 1.

2 ter- Ciascun Vice Ministro nomina, nell'ambito del contingente di personale riservato ai Vice Ministri, anche tra soggetti estranei all'Amministrazione, oltre al Capo della segreteria, un segretario particolare, un addetto stampa, un responsabile della segreteria tecnica. Nomina altresì d'intesa con il Ministro un responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli Uffici di diretta collaborazione inerenti le funzioni delegate ed un responsabile del coordinamento legislativo nelle materie inerenti le funzioni delegate.

5. All'articolo 9 del decreto Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n.320, sono apportate le seguenti modificazioni:

al comma 1, dopo la parola "Ministro", sono aggiunte le seguenti parole: "*dei Vice Ministri*";

al comma 2, dopo le parole "Uffici di diretta collaborazione" sono aggiunte le seguenti parole "*del Ministro*".

6. All'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 320, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente comma:

2-bis) Al fine di assicurare l'effettivo rispetto del principio di invarianza della spesa a legislazione vigente, l'eventuale maggiore spesa derivante dalla previsione dei trattamenti economici di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 7, dovrà essere compensata rendendo indisponibile un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario



*11/02
2003*

MINISTERO DEI TRASPORTI - GABINETTO
1198/400/25 03/03/2003 UL

Consiglio di Stato

SEGRETARIATO GENERALE

N. 46/03

Roma, addi 27.02. 2003

Risposta a nota del.....

N. Div.

OGGETTO

Schema DPR - Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e trasporti.

MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

- Gab. On.le Ministro -
ROMA

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il parere numero 223/03 esso dalla Sezione Consultiva per gli atti normativi di questo Consiglio sull'affare a fianco indicato in conformità a quanto disposto dall'art.15 della legge 21.7.2000, n.205.

IL SEGRETARIO GENERALE

Tommaso...



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi.

Adunanza del 10 febbraio 2003

N. della Sezione: 223/2003

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Schema di d.P.R. recante "Modifiche al regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti emanato con d.P.R. 24 aprile 2001, n. 320. Istituzione degli Uffici di diretta collaborazione dei Vice Ministri delle infrastrutture e dei trasporti".

La Sezione

Vista la relazione trasmessa in data 9 gennaio 2003 e pervenuta a questo Consiglio di Stato in data 17 gennaio 2003, con la quale il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha richiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento governativo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Luigi Carbone;

PREMESSO e CONSIDERATO:

1. Lo schema di regolamento governativo in oggetto mira ad adeguare la disciplina della organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del

Ministro delle infrastrutture e dei trasporti alla nuova normativa dettata dalla legge 26 marzo 2001, n. 81, che ha introdotto la figura del Vice Ministro.

I predetti Uffici di diretta collaborazione trovano la loro disciplina organizzativa nel d.P.R. 24 aprile 2001, n. 320, su cui lo schema in esame interviene con la tecnica della novella.

La referente Amministrazione afferma che nella redazione dello schema si è, in particolare, avuto riguardo a quanto disposto con d.P.R. n. 158 del 5 luglio 2002, che ha già adeguato la disciplina degli Uffici di diretta collaborazione all'avvento dei Vice Ministri per il Ministero dell'economia e delle finanze.

2. Il proposto intervento normativo consta di un solo articolo, composto di sei commi.

Nel merito, il referente Ministero afferma che viene attribuito un ulteriore contingente, pari a 16 unità di personale, in aggiunta al contingente di 8 unità previsto al comma 2 dell'articolo 8 del d.P.R. n. 320 del 2001. Tali unità sono ricomprese nel contingente generale di 130 unità di cui all'articolo 5, comma 1, del citato provvedimento.

Si prevede, inoltre, la possibilità di nominare:

1) il responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli Uffici di diretta collaborazione inerenti alle funzioni delegate al Vice Ministro;

2) il responsabile del coordinamento legislativo inerente alle funzioni delegate al Vice Ministro;

3) il segretario particolare del Vice Ministro ed il responsabile della segreteria tecnica del Vice Ministro;

4) l'addetto stampa del Vice Ministro.

Sullo schema in oggetto sono stati acquisiti gli avvisi del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze (quest'ultimo ha proposto una integrazione relativa ad una migliore esplicitazione, al comma 6 dell'unico articolo, del rispetto del principio

dell'invarianza della spesa; tale indicazione è stata recepita dallo schema in questione).

3. La Sezione ritiene di poter fornire parere favorevole alle innovazioni contenute nello schema, con l'esclusione delle due in cui si prevede la creazione, rispettivamente, del *"responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli Uffici di diretta collaborazione inerenti le funzioni delegate al Vice Ministro"* e del *"responsabile del coordinamento legislativo inerenti le funzioni delegate al Vice Ministro"*.

In relazione alla introduzione di tali due figure il parere della Sezione è contrario, per le ragioni che si espongono qui di seguito.

4. Sulla questione degli Uffici di supporto dei Vice Ministri è già intervenuto – come ricorda anche la referente amministrazione – il d.P.R. 5 luglio 2002, n. 158 che, novellando il d.P.R. n. 451 del 2000, ha istituito gli Uffici dei Vice Ministri nel Ministero dell'economia e delle finanze.

In ordine a tale regolamento il Consiglio di Stato si è pronunciato con il parere n. 1020 dell'11 aprile 2002. Già in tale sede la Sezione ha affrontato l'esame dell'articolo unico della legge 26 marzo 2001, n. 81 che, nel dettare ulteriori norme in materia di disciplina dell'attività di Governo, ha introdotto modifiche all'art. 10 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Altre modifiche alla norma originaria sono state introdotte, poi, dall'art. 12 del d.l. 12 giugno 2001, n. 217, come modificato dalla relativa legge di conversione 3 agosto 2001, n. 317.

Per effetto delle predette novelle il testo del citato art. 10, comma 3, risulta oggi del seguente tenore: *"Fermi restando la responsabilità politica e i poteri di indirizzo politico dei Ministri ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, a non più di dieci Sottosegretari può essere attribuito il titolo di vice ministro, se ad essi sono conferite deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali. In tale caso la delega, conferita dal Ministro competente, è approvata*

dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri”.

Come già affermato dalla Sezione nel citato parere n. 1020 del 2002, la norma, creando la nuova figura del Vice Ministro, ha inteso rafforzare il ruolo di una parte dei Sottosegretari di Stato, attribuendo a quelli di essi designati, appunto, Vice Ministri, secondo un procedimento soggettivamente ed oggettivamente complesso, una più forte valenza politica rispetto a quella dei Sottosegretari (le cui attribuzioni rimangono oggi stabilite nel successivo comma 4 del medesimo art. 10, come novellato anch'esso dalla stessa legge n. 81 del 2001).

Il parere n. 1020 della Sezione, con un articolato *excursus* cui in questa sede si fa integralmente rinvio, dimostra come già nel vigore del r.d.l. n. 1100 del 10 luglio 1924 i Sottosegretari fossero pacificamente considerati, in dottrina e giurisprudenza, organi politici, che coadiuvavano il Ministro, esercitando i poteri ad essi delegati con decreto ministeriale e che tale situazione non è mutata dopo l'avvento della Carta Costituzionale, la quale, seppure non ha costituzionalizzato, all'art. 95, tali organi, neppure ha impedito la loro permanenza. A tal riguardo, è stata ritenuta da tempo manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 12 febbraio 1888, n. 5195, che istituì le figure dei Sottosegretari di Stato, e successive modifiche, dacché la mancata previsione dei Sottosegretari di Stato nella Costituzione non autorizza a ritenere che questa ha inteso sopprimerli, ma solo che ha riconosciuto l'autonomia del legislatore ordinario nel disciplinarne le relative attribuzioni (cfr. Cass., sez. I, 13 novembre 1979 n. 5875).

Se, dunque, come analiticamente illustrato nel precedente parere della Sezione, la legittimazione dei Sottosegretari quali organi di Governo ha ricevuto conferma diretta ed indiretta in tutta la giurisprudenza civile, amministrativa e contabile, una ancor più forte legittimazione deve oggi essere riconosciuta al

nuovo organo rappresentato del Vice Ministro, per l'ampiezza e organicità delle sue competenze e per la maggiore complessità del procedimento di conferimento delle relative funzioni. Pertanto, i Vice Ministri, come ed ancor più dei Sottosegretari, possono annoverarsi tra gli organi di direzione politica o, meglio, di Governo secondo la dizione dell'art. 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001, per i quali l'art. 17, comma 4-bis, lett. a), della legge n. 400 del 1988 (introdotto dall'art. 13 della legge n. 59 del 1997), l'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e l'art. 7 del decreto legislativo n. 300 del 1999 prevedono l'istituzione di un apposito apparato burocratico di supporto denominato "Uffici di diretta collaborazione".

La Sezione deve, conseguentemente, dare atto che nel nostro ordinamento si può rinvenire un fondamento legislativo per la creazione di una apposita struttura di supporto ai nuovi organi, denominata "Ufficio del Vice Ministro", come quella introdotta dal Ministero dell'economia e delle finanze anche al di là di quanto ritenuto dal citato parere n. 1020 del 2002 (che propendeva per la creazione di "Segreterie" dei Vice Ministri, alla stregua dei Sottosegretari), tenendo conto della loro maggiore "valenza funzionale".

Sempre facendo riferimento a tale precedente, nel contingente di tale "Ufficio" del Vice Ministro possono venire nominati un Capo dell'Ufficio (con compiti di coordinamento dell'attività del personale di supporto dell'Ufficio medesimo), un portavoce e due esperti nelle materie oggetto della delega, mentre si specifica espressamente che i Vice Ministri, per lo svolgimento dei loro incarichi istituzionali, si avvalgono dell'(unico) Ufficio di Gabinetto e dell'(unico) Ufficio del coordinamento legislativo esistenti presso il Ministero.

A conclusione dell'esame del precedente relativo al Ministero dell'economia e delle finanze (espressamente invocato, come si è detto, dal referente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), l'Ufficio del Vice Ministro, seppure più ampio della Segreteria del Sottosegretario, si configura

pur sempre, contrariamente a quanto previsto nello schema in oggetto, come una struttura di Segreteria rafforzata (in coerenza con la menzionata maggiore “valenza funzionale”) e non consente né la possibilità di un “*coordinamento delle attività di supporto degli Uffici di diretta collaborazione inerenti le funzioni delegate al Vice Ministro*” né quella di un “*coordinamento legislativo inerenti le funzioni delegate al Vice Ministro*”.

Tale scelta del d.P.R. n. 158 del 2002 è stata confermata dal Ministero dell’economia e delle finanze con lo schema dell’emanando regolamento di unificazione degli Uffici di diretta collaborazione degli ex Ministeri del tesoro e delle finanze, secondo lo schema favorevolmente esaminato dal parere della Sezione n. 426/03, reso in pari data al presente parere.

5. Una volta rilevata la sostanziale differenza dello schema in oggetto con il precedente pronunciamento relativo al Ministero dell’economia e delle finanze, vanno ora individuate le ulteriori considerazioni che – ad avviso della Sezione – ostano alla possibilità di istituire, per la diretta collaborazione con ciascuno dei Vice Ministri, figure con compiti di “coordinamento generale” o di “coordinamento legislativo” (e, quindi, con funzioni tipiche del Gabinetto e dell’Ufficio legislativo) per le materie delegate ai Vice Ministri stessi.

Le previsioni dello schema in questione appaiono in contrasto, in particolare, con l’articolo 7 del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999: è in quella sede che si rinviene, in attuazione della delega di cui alla legge n. 59 del 1997, la disciplina generale degli Uffici di diretta collaborazione.

La legge n. 81 del 2001 costituisce, infatti, un intervento puntuale del legislatore che si inserisce in un quadro articolato di riforma dell’Amministrazione dello Stato e va interpretata in armonia con esso. Le “*deleghe relative all’intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali*” che la legge n. 81 consente di conferire ai Vice Ministri vanno, infatti, strettamente connesse alla riforma dei

Ministeri operata dal decreto legislativo n. 300, che ha previsto l'accorpamento di svariate strutture amministrative e della relativa responsabilità politica che la Costituzione ne fa discendere: il che non è messo in discussione dalla richiamata legge n. 81, la quale anzi chiarisce espressamente che restano “fermi la responsabilità politica e i poteri di indirizzo politico dei Ministri ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione”. In questo quadro, tale ultima legge introduce piuttosto un ulteriore strumento di governo e di gestione delle nuove e più complesse strutture individuando una autorità politica di rilievo funzionale superiore a quella dei Sottosegretari di Stato, con benefici innegabili sia sul piano della funzionalità che sotto il profilo della rappresentatività, anche all'estero, del rappresentante del Governo, che si trova spesso a dover interloquire con Ministri *pleno iure*.

La coerenza della introduzione della figura dei Vice Ministri con l'accorpamento delle strutture ministeriali ha conseguenze anche sul rapporto tra la legge n. 81 e il menzionato articolo 7 del d.lgs. n. 300 del 1999, che il legislatore del 2001 non ha modificato, neppure implicitamente. La citata norma del 1999 fa espresso riferimento ad Uffici di diretta collaborazione “con il Ministro”, che si riconducono ad un unico “Capo degli uffici”; la stessa norma ricomprende, in tale ambito, il “riordino delle [sole] segreterie particolari del Sottosegretario di Stato”.

La *ratio* è chiara, come è confermato pressoché concordemente anche dalla dottrina.

La riforma di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993 e la sua ulteriore prosecuzione con la novella di cui al decreto legislativo n. 80 del 1998 hanno portato ad un ripensamento degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro e ad un loro rilevante rafforzamento istituzionale rispetto al passato. Come è stato autorevolmente affermato, infatti, la ripartizione fra Ministro e dirigenti dei poteri di indirizzo politico e dei poteri di gestione ha portato anche ad una

maggior articolazione dei poteri di indirizzo politico-amministrativo, con la individuazione di atti di esercizio, l'indicazione di alcune scadenze e procedure, la ridefinizione complessiva delle attività di controllo e di valutazione, accentuando il ruolo del Ministro come membro del Governo e responsabile politico di un settore, rispetto alla posizione duale precedentemente rivestita di vertice sia politico che amministrativo di un apparato.

Conseguentemente, gli Uffici di diretta collaborazione non sono più collocati in posizione di mera "ausiliarità" rispetto all'"opera personale" del Ministro, ma devono fornire il necessario supporto alle sue attività - definite e tendenzialmente tipizzate dalle norme - come membro del Governo e responsabile politico di un settore. È per questo che la stessa fonte legislativa delegata, pur nel cospicuo margine di discrezionalità demandato ai singoli Dicasteri, individua alcune linee direttrici su cui deve svilupparsi la flessibilità organizzativa degli Uffici di diretta collaborazione "del Ministro", soprattutto con riferimento alla definizione dei loro compiti.

Su tali compiti la dottrina ha avuto modo di soffermarsi, individuandoli nel supporto all'attività di *policy making* che è propria del Ministro (e, come tale, non delegabile) nella qualità di vertice politico di un Ministero attribuitagli dalla Costituzione: dalla elaborazione delle politiche pubbliche alla determinazione degli obiettivi, dalla comunicazione alla valutazione dell'attuazione. Tale quadro non è stato modificato dalla legge n. 81 del 2001 che, come si è detto, non innova in tale direzione ma fa anzi espressamente salvi "la responsabilità politica e i poteri di indirizzo politico" in capo al Ministro.

I compiti consistono in attività complesse, che richiedono apparati di supporto dotati di professionalità elevate, sia generali che specifiche. Esse implicano, tra l'altro, un nuovo ruolo del Servizio di controllo interno - correttamente rafforzato in vari Ministeri dai più recenti interventi regolamentari in materia, come da ultimo confermato proprio dallo schema di regolamento del

Ministero dell'economia e delle finanze di cui al citato parere n. 426 del 2003 – e dell'(unico) “settore giuridico-legislativo” (articolo 7, comma 2, lettera d), non più configurabile “nell'usuale rapporto di diarchia rispetto al Gabinetto” ma come “settore funzionale specifico”, i cui compiti si estendono alla valutazione dei costi della regolazione (secondo i canoni dell'analisi di impatto introdotta dalla legge n. 50 del 1999 e in via di attuazione), alla qualità del linguaggio normativo e alla semplificazione della regolazione.

In tale quadro, coerentemente, il legislatore delegato del 1999 ha inteso indirizzare la suddetta flessibilità organizzativa anche con la indicazione di un unico “Capo degli uffici” di diretta collaborazione (articolo 7, comma 2, lettera e).

Tali considerazioni non sembrano lasciare alcuno spazio – sotto gli svariati profili della cosituzionalità, della legittimità, della coerenza e ragionevolezza delle scelte organizzative – alla possibilità che una fonte di rango regolamentare preveda un “responsabile del coordinamento legislativo”, che, rispondendo direttamente al Vice Ministro, operi un coordinamento distinto da quello che avviene nell'ambito dell'(unico) “settore giuridico-legislativo” di cui alla menzionata lettera d); né, a maggior ragione, un “responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli uffici di diretta collaborazione inerenti le funzioni delegate al Vice Ministro” che si sostituisca o si sovrapponga, per tali funzioni, al coordinamento svolto, sui medesimi “uffici di diretta collaborazione”, dal Capo di Gabinetto in quanto “Capo degli Uffici” di cui alla lettera e) del comma 2 dello stesso articolo 7.

Ulteriori conferme nel senso dianzi espresso si rinvengono nel dettato della stessa legge n. 81 del 2001. Difatti – accanto alla più volte menzionata salvezza della responsabilità politica e dei poteri di indirizzo politico del Ministro – il comma 2 dell'unico articolo della legge n. 81 chiarisce che i Vice Ministri “possono essere invitati dal Presidente del Consiglio dei Ministri,

d'intesa con il Ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alla materia loro delegata”.

La previsione della partecipazione ad alcune sedute del Consiglio dei Ministri e dei suoi limiti (dall'assenza del diritto di voto alla facoltatività di tale presenza) appare confermare la responsabilità “finale” del Ministro anche sulle materie delegate al Vice Ministro, con tutte le conseguenti ricadute sul piano organizzativo, con riguardo, ad esempio, alla necessità che l'Ufficio legislativo – che istruisce e prepara la partecipazione del Ministro al Consiglio dei Ministri – risponda sempre e comunque al Ministro e non in via esclusiva, per certe materie, ai Vice Ministri, come invece avverrebbe se si individuassero diversi “responsabili del coordinamento legislativo”, a seconda delle deleghe, come prospettato dallo schema in esame.

Il corretto svolgimento dei rapporti tra le autorità politiche e gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro (fatte salve, ovviamente, le Segreterie particolari e gli Uffici dei Vice Ministri) deve, pertanto, avvenire secondo il principio dell'avvalimento funzionale e non della separazione organizzativa. Ciò trova conferma in un'altra parte dello stesso schema di regolamento in esame, nella disposizione (comune, peraltro, a tutti gli analoghi regolamenti degli altri Ministeri) di cui all'articolo 1, comma 2, laddove sostituisce il comma 5 dell'articolo 2 del d.P.R. n. 320 del 2001 affermando che: “*per lo svolgimento degli incarichi istituzionali delegati dal Ministro i Vice Ministri e i Sottosegretari di Stato si avvalgono degli Uffici di gabinetto e legislativo oltre che delle rispettive segreterie*”.

Appare evidente come l'introduzione di responsabili per il “coordinamento generale” e per il “coordinamento legislativo” per conto esclusivo dei Vice Ministri, oltre che essere in contrasto con la citata disciplina di rango primario, si ponga anche in contraddizione con questa norma dello

stesso schema, che correttamente pone gli Uffici del Gabinetto e legislativo al servizio dei Vice Ministri e dei Sottosegretari per lo svolgimento delle attività ad essi delegate dal Ministro.

Da ultimo, a conferma ulteriore della necessità di espungere dallo schema in esame le suddette previsioni, si pone la considerazione che una particolare e rigida strutturazione, nel regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione, delle strutture rispondenti ai Vice Ministri appare in contrasto con la flessibilità e la mutevolezza della assegnazione ad essi delle deleghe nell'ambito di ciascun Governo ai sensi del comma 1 dell'articolo unico della legge n. 81. L'inserimento delle disposizioni in parola potrebbe quindi condurre, ad esempio, alla creazione, con d.P.R., di uffici destinati a trasformarsi, o addirittura a scomparire, con il succedersi dei Governi e con il mutare delle deleghe ai Vice Ministri, che la legge n. 81 prevede che siano assegnate in maniera assolutamente discrezionale, nel numero massimo di dieci per ogni compagine governativa e in modo da prescindere del tutto dalla organizzazione dei singoli Ministeri.

6. Alla stregua delle esposte considerazioni, allo schema di regolamento in esame va fornito parere favorevole con la condizione che sia espunto ogni riferimento alle figure del *"responsabile del coordinamento delle attività di supporto degli Uffici di diretta collaborazione inerenti le funzioni delegate al Vice Ministro"* e del *"responsabile del coordinamento legislativo inerenti le funzioni delegate al Vice Ministro"*.

Va, conseguentemente, modificato anche l'ultimo comma dello schema, relativo alla copertura finanziaria per garantire il rispetto del principio di invarianza della spesa.

Da un punto di vista formale si rileva, riguardo al dettato dell'articolo 1, comma 1, dello schema, come la lettera e-bis), che inserisce il riferimento ai

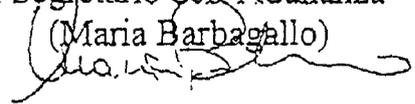
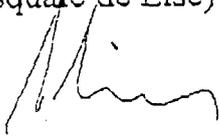
Vice Ministri, debba essere anticipata nella collocazione del comma 1 dell'articolo 1 del d.P.R. n. 320 del 2001, divenendo la lettera d-bis).

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere del Consiglio di Stato.

Per estratto dal verbale
Il Segretario dell'Adunanza
(Maria Barbagallo)

Visto
Il Presidente della Sezione
(Pasquale de Lise)





Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO DELLO SVILUPPO DEL TERRITORIO,
PER LE POLITICHE DEL PERSONALE E GLI AFFARI GENERALI

Direzione Generale per le politiche del personale e affari generali

VERBALE RIUNIONE DEL 16/04/2003

Il giorno 16 aprile 2003, alle ore 10,00, presso la Biblioteca della sede di via Nomentana 2, ha luogo l'incontro con le OO.SS. per la prevista informativa sulle modifiche al regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti emanato con il D.P.R.320/2001, alla presenza del Direttore Generale per le politiche del personale e gli affari generali, dr.ssa Daniela Barbato.

I rappresentanti delle organizzazioni sindacali presenti alla riunione risultano dall'allegato elenco (all.1) che qui si intende riprodotto.

Sono altresì presenti il Presidente D'Antino, la dr.ssa Suriano, il dr. Quinzi, il dr. D'Alessio del Gabinetto del Ministro e la dott.ssa Calamani. Svolgono funzioni di segreteria il dott. Gaballo e la sig.ra Scali.

La dr.ssa Barbato inizia la riunione illustrando lo schema di D.P.R. contenente modifiche al regolamento degli uffici di diretta collaborazione del Ministro emanato con il D.P.R. 24 aprile 2001, n.320, già inviato alle OO.SS.. In particolare evidenzia le rettifiche apportate all'art.8 che prevedono un'ulteriore contingente di personale da assegnare agli uffici del vice Ministro. A tale riguardo la dr.ssa Barbato evidenzia come nel parere del Consiglio di Stato, che è intervenuto dopo la convocazione dell'odierna riunione, la figura del responsabile del coordinamento legislativo suscita perplessità e che, quindi, sarebbe opportuno cambiare la terminologia usata. Evidenzia poi le modifiche all'art.10 che sono state inserite a seguito di un'espressa richiesta in tal senso del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Riguardo a tale previsione che, in ossequio al principio di invarianza della spesa a legislazione vigente, dispone che l'eventuale maggiore spesa derivante dai trattamenti economici di cui ai commi 1 e 2 dell'art.7, dovrà essere compensata rendendo indisponibile un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario, la dr.ssa Barbato dà lettura di una nota della DIRSTAT-CONFEDIR che, non potendo intervenire alla riunione odierna, chiede chiarimenti scritti in merito al numero degli incarichi di funzione dirigenziale di I e II fascia in organico, nonché il numero di quelli attualmente indisponibili suddiviso per entrambe le fasce, e l'aggiunta nel comma 2 bis dell'art.6 delle parole "nei limiti previsti della legge 145/2002".

Su quest'ultimo aspetto di apre tra le OO.SS. un ampio e articolato dibattito.

Il dr. Minici (CISL) e la dr.ssa Picardo (CIDA-UNADIS) evidenziano come tale previsione di rendere indisponibili posti dirigenziali sia illegittima non essendo prevista da provvedimenti di carattere legislativo. Affermano, inoltre che tale norma, andando ad incidere nella materia dei fondi

per il trattamento economico della dirigenza, che è materia di contrattazione sindacale, si configura anche come norma antisindacale. Pertanto o si sopprime il comma 2 bis aggiunto al comma 2 dell'art.10 del D.P.R. 320, o vi si inserisce l'inciso richiesto dalla DIRSTAT "nei limiti previsti dalla legge 145/2002".

Il dr. Lichinchi (UIL) chiede di sapere quali posizioni verrebbero eventualmente congelate e il dr. Minici ribadisce che la norma in questione potrebbe risultare lesiva anche del buon andamento dell'Amministrazione in quanto sottrarrebbe di fatto figure dirigenziali necessarie invece all'organizzazione.

Il dr. Quitzi ricorda come, a suo parere la legge finanziaria del 28 dicembre 2001 permetterebbe una previsione come quella di cui trattasi e si riserva ulteriori approfondimenti.

Sul punto il dr. Minici ribatte che la previsione legislativa richiamata dal dr. Quinzi è stata superata nel corso del 2002 dalla legge 145/2002 e ribadisce che trattasi di norma illegittima e antisindacale.

La dr.ssa Barbato in conclusione ritiene altamente auspicabile il richiamo alla legge 145/2002 ed aggiunge che, a suo parere, gli emolumenti previsti per le figure di cui ai commi 1 e 2 dell'art.7 del D.P.R. 320 dovrebbero gravare sul capitolo 1003 del Centro di responsabilità "Gabinetto" destinato alla corresponsione degli emolumenti a soggetti estranei all'Amministrazione

La dr.ssa Barbato passa poi ad illustrare le ulteriori modifiche al testo del D.P.R.320 proposte dalla Direzione Generale del Personale al Capo di Gabinetto e che saranno oggetto di un successivo provvedimento, ma sulle quali si ritiene comunque di informare le OO.SS.

Le più importanti proposte di modifica sono le seguenti: aumento del contingente di personale di cui all'art.5, comma 1, da 130 a 180 unità; inserimento all'art.5 comma 3, anche dei componenti del servizio di controllo interno; attribuzione ai due vice Capo di Gabinetto del trattamento economico di dirigente generale.

In merito alla prima di tali richieste il Capo di Gabinetto ha ritenuto opportuno limitare l'ampliamento di contingente di personale a 160 unità, reintegrando quindi esclusivamente il numero di unità assegnate agli uffici dei vice Ministro. Tale ampliamento di organico avverrà ad invarianza di spesa con conseguente rideterminazione del trattamento di cui al comma 5 dell'art.7.

Su tale aspetto si apre un'articolata discussione tra le OO.SS..

Il dr. Lichinchi sostiene che il testo in esame contenente le modifiche al D.P.R. 320 sui configuri in realtà, esclusivamente, come un'operazione di facciata e non sostanziale in quanto vi si legge ancora una stretta dipendenza gerarchica funzionale tra Ministro e vice Ministro che, a suo parere, non risponde allo spirito della normativa. Resta quindi in attesa di conoscere come si esprimeranno le commissioni parlamentari al riguardo. In particolare, poi, sul punto dell'ampliamento del personale non ne condivide la necessità, anche perché ciò comporta una diminuzione della retribuzione dei lavoratori già in servizio presso il Gabinetto.

La dott.ssa Barbato ribadisce la piena coerenza del testo proposto con il dettato legislativo in materia ed afferma che non c'è alcuna deminutio del ruolo del vice Ministro, così come esso è delineato nell'attuale quadro normativo.

Il dott. Quinzi afferma che la riduzione dell'indennità di Gabinetto sarà in realtà, a fronte dell'ampliamento di sole 30 unità, estremamente contenuta e, a seguito di numerose richieste sindacali in tal senso, comunica che renderà disponibile la documentazione relativa all'organizzazione di Gabinetto per motivare la necessità dell'aumento di personale.

A questo punto le Organizzazioni Sindacali aprono un dibattito sulla necessità che le risorse del F.U.A. non vengano intaccate per retribuire ulteriore personale, condizione che sarebbe assolutamente inaccettabile e che ha già dato luogo a contenzioso relativamente al FUA 2002.

Tutte le organizzazioni Sindacali esprimono la loro preoccupazione in merito e il dott. Lichinchi (UIL) ricorda che, aumentando il personale di cui all'art. 5 comma 1 del DPR 320, assegnato agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, si incrementa anche quello di cui all'art. 9 comma 2 dello stesso DPR, con ciò concretandosi, comunque, maggiori oneri a carico del FUA.

Si passa quindi all'esame della proposta relativa al riconoscimento anche ai vice Capo di Gabinetto del trattamento economico di cui all'art. 7 punto 1 lett. b).

A tale riguardo la dott.ssa Barbato afferma che tale trattamento economico dovrebbe, a suo parere, gravare sul già citato cap. 1003, ovvero, ove ciò non fosse, ritiene che i vice capo di Gabinetto potrebbero essere scelti fra i Dirigenti Generali con incarico di consulenza, studio e ricerca.

Il dott. Minici (CISL) e la dott.ssa Picardo (UNADIS) si dichiarano d'accordo con la dott.ssa Barbato ed aggiungono, che comunque, nel merito, va ricordato come ancora prima di affrontare il problema della retribuzione del vice Capo di Gabinetto vada affrontato il più vasto e importante nodo della retribuzione dei dirigenti di II fascia del Ministero.

La riunione si conclude con alcune informazioni che la dott.ssa Barbato dà alle Organizzazioni Sindacali relativamente alla contrattazione in corso sull'orario di lavoro e sul FUA 2002, nonché sugli atti aggiuntivi ai CCNI, relativi alle procedure di riqualificazione.

La riunione termina alle ore 13.00.

Il Direttore Generale
(dr.ssa Daniela Barbato)

