

XV legislatura

**A.S. 379:**

**"Conversione in legge del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri"**

Giugno 2006

n. 3



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

sig.ra Laura Baronciani

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Maria Laura D'Onofrio

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 5262

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

.....

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

### **Consigliere addetto al Servizio**

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

### **Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

## **Premessa**

Preliminarmente si segnala che il comma 25 dell'articolo 1 del provvedimento in esame stabilisce che "le modalità di attuazione del presente decreto devono essere tali da garantire l'invarianza della spesa".

## **Articolo 1**

**Il comma 1** sostituisce l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 300 del 1999, concernente l'organizzazione dei Ministeri, portando da 14 a 18 le strutture ministeriali.

**La RT** si limita all'affermazione introduttiva secondo cui dalla disposta redistribuzione delle competenze ministeriali su di un numero più elevato di dicasteri non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della pubblica finanza.

**Al riguardo**, anche se si ipotizza che la rideterminazione dell'ammontare delle risorse umane e strumentali-finanziarie nella titolarità di alcuni Ministeri possa assicurare l'invarianza complessiva della spesa, occorre comunque formulare alcune puntualizzazioni su alcune tipologie di oneri.

In particolare, occorrerebbe chiarire se la creazione di nuovi dicasteri - aldilà dei profili connessi alla asserita neutralità del riordino per quanto concerne strutture e risorse, su cui si

formularanno osservazioni in seguito - determinando l'attivazione di oneri "legislativamente predeterminati" in relazione al riconoscimento delle prescritte indennità per Ministri e Sottosegretari, determini inevitabilmente maggiori oneri, che andrebbero, in tal caso, debitamente quantificati e coperti.

La soprascritta indennità è prevista dall'articolo 1 della legge 9 novembre 1999, n. 418 in misura parametrata all'indennità parlamentare e si cumula, secondo le disposizioni vigenti per i Ministri e Sottosegretari di Stato che siano parlamentari, con il trattamento stipendiale loro spettante in tale ultima veste<sup>1</sup>.

Si ricorda comunque che una questione in parte simile è stata affrontata in sede di esame del disegno di legge A.S. n. 472, di conversione del decreto-legge n. 217 del 2001. In tale occasione il rappresentante del Governo giustificò l'invarianza d'oneri con la circostanza che dal ripristino dei Ministeri della salute e delle comunicazioni non conseguivano maggiori oneri in quanto i costi della reistituzione avvenivano nell'ambito dei costi previgenti<sup>2</sup>.

**I commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9** provvedono, rispettivamente, al trasferimento: al neo istituito Ministero dello sviluppo economico, delle competenze - e delle connesse risorse umane e strumentali - relative alle funzioni di cui all'articolo 24, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 300 del 1999, ad eccezione di quelle in materia di programmazione economica, trasferendo invece la segreteria del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)

---

<sup>1</sup> Sul punto, si rammenta che la relazione tecnica all'articolo 13 all'A.S. 3613 (ddl finanziaria 2006) indicava, ai fini della quantificazione dei risparmi derivanti dalla riduzione del 10 per cento dei "costi della politica", un'indennità mensile "lorda" pari a 10.775 euro, da rapportarsi a n. 20 tra Ministri e Viceministri.

<sup>2</sup> cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giunte e Commissioni parlamentari*, 24 luglio 2001.

alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; al neo istituito Ministero del commercio internazionale delle competenze - e delle connesse risorse umane e strumentali - relative alle funzioni di cui all'articolo 27, comma 2, lettera a), comma *2-bis*, lettere b) ed e) e, per quanto riguarda la lettera a), le sole competenze svolte in relazione al livello internazionale, stabilite dal decreto legislativo n. 300 del 1999; al neo istituito Ministero delle infrastrutture, delle funzioni - e delle risorse umane e strumentali attualmente attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'articolo 42, comma 1, lettere a), b), *d-ter*), *d-quater*) e, per i profili di competenza, dalla lettera *d-bis*) del decreto legislativo n. 300 del 1999; al neo istituito Ministero dei trasporti delle risorse umane e strumentali relative alle funzioni attualmente svolte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'articolo 42, comma 1, lettere c), d) e, per i profili di interesse, dalla lettera *d-bis*) del decreto legislativo n. 300 del 1999; al neo istituito Ministero della solidarietà sociale delle risorse umane e strumentali attualmente attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 46, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 300 del 1999, nonché le attribuzioni in materia di vigilanza sui flussi dei lavoratori extracomunitari e le attribuzioni in materia di Servizio civile nazionale, attualmente entrambe attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, rispettivamente, dall'articolo *6-bis* del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 e dalla legge 8 luglio 1998, n. 230, dalla legge 6 marzo 2001, n. 64 e dal decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77; al neo istituito Ministero dell'istruzione delle competenze - e delle relative risorse umane e strumentali - relative alle funzioni attualmente svolte dal Ministero

dell'istruzione, dell'università e della ricerca ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 300 del 1999; al neo istituito Ministero dell'università e della ricerca delle competenze - e delle relative risorse umane e strumentali - inerenti le funzioni attualmente svolte dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; trasferimento al Ministero dei beni e delle attività culturali delle funzioni di cui agli articoli 27 e 28 del decreto "Bassanini" in materia di turismo attualmente svolte dal ministro dello sviluppo economico (ex Ministero delle attività produttive) e alla attribuzione delle funzioni di cui all'articolo 1 della legge 6 marzo 1958, n. 199 al Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali.

**La RT** si limita a fornire assicurazione che l'invarianza delle spese per il bilancio dello Stato è assicurata mediante la riallocazione delle risorse umane e strumentali attualmente assegnate ai Ministeri e alla Presidenza del Consiglio. Tali strutture presenterebbero, altresì, margini aggiuntivi per eventuali compensazioni che si rendessero necessarie nell'eventualità che, dalla citata riallocazione di risorse, dovessero derivare anche spese aggiuntive.

**Al riguardo,** si osserva preliminarmente che la stessa circostanza secondo cui, come affermato dalla RT, dalla riorganizzazione potrebbero derivare, sebbene in via ipotetica, anche oneri di spesa "aggiuntivi" - per cui si troverebbe in ogni caso compensazione a valere di risorse "modulabili" stanziata a

legislazione vigente - rende opportuna la richiesta di maggiori dettagli, ciò in quanto, allo stato, in assenza di ulteriori elementi informativi, la soluzione di eventuali problemi finanziari risulta, di fatto, rinviata all'atto della emanazione dei decreti attuativi.

In particolare, pur non vertendosi su ipotesi di emersione di un diritto soggettivo, sarebbero utili delucidazioni in ordine al rischio che dall'accorpamento delle funzioni in materia di turismo indicate al comma 9, attualmente facenti capo al Ministero dello sviluppo economico (ex Ministero delle attività produttive) in capo al Ministero dei beni e delle attività culturali, non derivino, *medio tempore*, conseguenze sul trattamento economico dei dipendenti trasferiti, considerato il diverso costo medio annuo per il personale appartenente alle due amministrazioni.

Osservazioni analoghe si formulano anche in relazione ai commi 2 e 6, laddove, rispettivamente, si dispone il trasferimento - con passaggio del relativo personale - al neo istituito Ministero dello sviluppo economico (attualmente Ministero delle attività produttive) delle funzioni in materia di politiche di sviluppo attualmente svolte dal Ministero dell'economia e delle finanze ed, al neo istituito Ministero della solidarietà sociale, delle funzioni attualmente svolte in materia dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dalla Presidenza del Consiglio<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> In proposito, si segnala che dalla ricognizione delle tavole del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (R.G.S.) - Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del personale (I.G.O.P.) i dipendenti dell'ex area dei livelli del Ministero dello sviluppo economico (sia ex industria che ex commercio estero) presentano valori sensibilmente superiori rispetto a quelli appartenenti al Ministero dei beni e delle attività culturali. Discorso inverso vale per i dipendenti del Dipartimento delle Politiche di sviluppo del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) che risultino trasferiti al Ministero per lo sviluppo, per i quali invece le tavole del costo medio indicano importi medi delle retribuzioni leggermente inferiori a quelli del Ministero delle attività produttive.

**Il comma 10** stabilisce la procedura per la riallocazione delle risorse ai nuovi Ministeri, prevedendo che, con apposito D.P.C.M., adottato d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti i Ministri interessati, si proceda alla immediata ricognizione delle strutture trasferite nonché alla individuazione del contingente minimo degli uffici di diretta collaborazione, garantendo in ogni caso l'invarianza della spesa. Si stabilisce inoltre che le funzioni di controllo e monitoraggio attribuite alla Ragioneria generale dello Stato, nella prima fase, siano svolte dai competenti uffici sulla base della normativa previgente.

**La RT** illustra le modalità attraverso cui risulterebbe garantita l'effettiva invarianza della spesa, e specificamente:

A) Mediante l'esatta corrispondenza dei trasferimenti di risorse umane e strumentali tra Ministeri con le competenze effettivamente trasferite, tenendo conto della necessità di assicurare anche le funzioni di supporto alle nuove strutture ministeriali;

---

Infine, si segnala che all'accorpamento dei ministeri operato a suo tempo con il decreto legislativo n. 300 del 1999, non ha fatto seguito il "livellamento" delle differenze retributive dei trattamenti economici fondamentali (in particolare l'indennità di Amministrazione) dei dipendenti dei ministeri confluiti nelle strutture unificate. La circostanza ha generato istanze (sinora, peraltro, non accolte) da parte dei dipendenti tese all'ottenimento - in sede di contrattazione collettiva - della perequazione dei trattamenti economici a quelli più elevati, eventualmente in godimento da parte di colleghi del medesimo ministero, ma provenienti da un'altra amministrazione. In tal senso si segnala il caso degli ex dipendenti del Ministero dei Lavori Pubblici, i quali, da tempo, rivendicano il trattamento economico dei dipendenti dell'ex Ministero dei trasporti, godendo trattamenti differenti pur facendo entrambe parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ne consegue che, ad oggi, nonostante l'avvenuta unificazione di molti Ministeri, i dati contabili relativi al costo medio annuo (tavole Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale) rimangono diversi anche per la medesima amministrazione, distinguendosi tra dipendenti che sono di diversa provenienza amministrativa.



B) Attraverso la limitazione dei contingenti di personale degli uffici di diretta collaborazione e la rideterminazione dei compensi e dei trattamenti economici dei relativi responsabili con i mutati assetti organizzativi;

C) Assicurando il contenimento delle risorse strumentali nell'ambito di quelle attualmente in dotazione ai dicasteri esistenti, con particolare riferimento alle sedi delle nuove strutture che dovranno necessariamente essere reperite nell'ambito di quelle già utilizzate nella precedente organizzazione. Inoltre, garantendo la contestualità dei passaggi nella presentazione delle proposte attuative dei preliminari atti di intesa tra le varie amministrazioni, al fine di assicurare l'effettiva compensazione degli interventi di riallocazione. Infine, è previsto il coinvolgimento del Ministero dell'economia e delle finanze nelle procedure di riallocazione delle risorse attribuendo ad esso poteri interdettivi, nonché imponendo che i provvedimenti adottati siano corredati da apposite relazioni tecniche<sup>4</sup> tese a dimostrare analiticamente l'invarianza di spesa degli interventi di riallocazione.

**Al riguardo**, con riferimento alla lettera A), andrebbero chiarite le concrete modalità attraverso cui la redistribuzione del personale presente tra le amministrazioni interessate consenta in ogni caso di assicurare le funzioni di supporto alle nuove strutture ministeriali, tenuto conto che la norma in questione prescrive espressamente la necessità dell'indicazione, in via provvisoria, di contingenti "minimi"

---

<sup>4</sup> Giova, a tale riguardo, rammentare che l'articolo 11-ter, comma 2, della legge n. 468 del 1978 attualmente prevede l'obbligo di predisposizione della RT solo per i disegni di legge, gli schemi di decreti legislativi e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie.

di personale da assegnare alle nuove strutture, in una prima fase, per il loro funzionamento. Proprio con particolare riferimento agli uffici di supporto e di funzionamento, si osserva che allo stato attuale tali strutture risultano evidentemente comuni a tutte le aree dipartimentali dei Ministeri coinvolti (es. servizi di controllo interno, uffici amministrativi) e, pertanto, la creazione di nuovi dicasteri sembrerebbe determinare in sé l'esigenza di crearne di nuove.

Inoltre, in relazione alla lettera B), si osserva che, se è ben ipotizzabile una rimodulazione dei contingenti di personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, appare nondimeno ovvio che la creazione di nuove strutture di *staff* determina giocoforza la nomina di nuovi responsabili, con relativo onere aggiuntivo. Sul punto, relativamente all'ipotizzata rimodulazione riportata in RT dei trattamenti economici dei responsabili degli uffici di *staff* a fini di compensazione, si osserva che l'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, in relazione ai pubblici dipendenti, riserva all'autonomia regolamentare delle singole Amministrazioni la sola determinazione dell'unico emolumento aggiuntivo, sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità del lavoro individuale, escludendo qualsiasi possibilità di modulare le componenti fondamentali del trattamento economico.

In proposito, si segnala inoltre che per quanto concerne i dipendenti pubblici assegnati ai predetti uffici con il meccanismo del fuori ruolo o del comando e, in particolare, per quanti di questi appartengano ad amministrazioni pubbliche dotate di autonomia finanziaria, vale il disposto di cui all'articolo 70, comma 12, del medesimo decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, che pone

comunque il trattamento economico "principale" in godimento a carico della amministrazione destinataria del comando o distacco.

Infine, in merito alla lettera C), sembra chiaro che, perlomeno per la creazione di nuovi uffici di diretta collaborazione, si porrà il problema del reperimento di nuove sedi, salvo ipotizzare l'esistenza di spazi e locali al momento inutilizzati, nell'ambito delle originarie sedi ministeriali.

**Il comma 19** attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro da lui delegato, le funzioni in materia di: a) attività sportiva, attualmente attribuita al Ministero per i beni e le attività culturali dagli articolo 52, comma 1, e 53 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; b) vigilanza sull'albo dei segretari comunali e provinciali; c) l'iniziativa legislativa in materia di allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione; d) politiche giovanili; e) politiche per la famiglia mentre il comma 22 stabilisce che in riferimento alle lettere a) e b) del comma 19, il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro da lui delegato) provveda alle relative funzioni avvalendosi, rispettivamente, delle risorse umane e strumentali dei Ministeri dei beni culturali e dell'interno.

**La RT** non si sofferma sulle norme.

**Al riguardo**, andrebbero acquisite rassicurazioni in ordine agli ipotizzabili effetti sul trattamento economico del personale derivanti dall'accorpamento alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri del personale interessato dal trasferimento di funzioni e proveniente dal Ministero dei beni e delle attività culturali e dal Ministero dell'interno. Ciò in considerazione del fatto che il trattamento economico dei dipendenti della Presidenza del Consiglio risulta sensibilmente più elevato di quello spettante ai dipendenti del comparto Ministeri.

**Il comma 25** reca la citata clausola di invarianza della spesa.

**Al riguardo**, si fa rinvio alle osservazioni formulate ai commi 1, 9, e 10 e quindi va valutata la capacità effettiva di dette clausole di impedire *ex ante* aggravii di oneri rispetto alle previsioni di spesa a legislazione vigente.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico  
per gli utenti intranet del Senato alla url  
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

**Senato della Repubblica**  
www.Senato.it