nota di lettura

XIV legislatura

Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 245, recante il regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio"

(Atto del Governo n. 566)

Dicembre 2005
n. 173

servizio del bilancio
del Senato

Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte tel. 3461

Segreteria

tel. 2117 - 5262

sig.ra Laura Baronciani
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Maria Laura D'Onofrio
dott.ssa Valeria Bevilacqua

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa
dott. Renato Loiero tel. 2424

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata
dott. Luca Rizzuto tel. 3768

Segretari parlamentari
dott.ssa Anna Elisabetta Costa (assente)
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista
sig. Cristiano Lenzini
dott. Vincenzo Bocchetti
dott. Maurizio Sole

I N D I C E

Premessa ..... pag. 1

Articolo 1 ..... pag. 1

Articolo 2 ..... pag. 8

Premessa

La RT relativa allo schema di decreto in esame, volta a dimostrarne l'invarianza d'oneri per il bilancio dello Stato, non è formulata secondo la formulazione *standard* di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004.

Articolo 1

Il comma 1 stabilisce che la disciplina degli uffici di diretta collaborazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio resta quella prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 245, come modificato dal presente schema.

La RT ignora la disposizione.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 3 stabilisce che, tra gli uffici di collaborazione del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio di cui all'articolo 1, comma 3, del D.P.R. n. 245/2001 siano compresi anche l'ufficio e la segreteria a disposizione del Vice Ministro.

La RT ignora la disposizione.

In proposito, premesso che le attribuzioni ed i compiti delle strutture rientrano comunque nelle prerogative degli uffici di diretta collaborazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio di cui all'articolo 1 del D.P.R. 245 del 2001, si rinvia alle considerazioni formulate sulle modifiche agli articoli 8 e 9 del medesimo decreto, di seguito esaminate.

Il comma 4 stabilisce che i due dirigenti di prima fascia già previsti dall"articolo 1, comma 3, del D.P.R. n. 261 del 2003 nell'ambito della dotazione degli uffici di collaborazione, espletino il loro incarico di "consulenza e studio" sotto le direttive del Ministro.

La RT ignora la disposizione.

Per i profili di interesse, nulla da osservare.

Il comma 5 stabilisce, alla **lettera a),** che il contingente di personale destinato alla dotazione degli uffici di collaborazione e segreteria del Vice Ministro di cui all'articolo 1, comma 3, come modificato dallo schema di decreto, non siano considerate nell'ambito della dotazione massima dei novanta unità, assegnate agli Uffici di collaborazione del Ministro dall'articolo 8, comma 1 del medesimo decreto.

Il comma 5, alla **lettera b),** aggiunge i commi 3-*bis* e 3-*ter* all'articolo 8, comma 3 del D.P.R. n. 245 del 2001, stabilendo, rispettivamente, un contingente aggiuntivo di personale di sedici unità rispetto alle otto indicate per gli uffici del Sottosegretario dal citato articolo 8, comma 3 del D.P.R. n. 245 del 2001 e la possibilità, per il Vice ministro, di nomina, nell'ambito del detto contingente a lui riservato, di un capo della segreteria, di un segretario particolare, di un responsabile della segreteria tecnica, di un addetto stampa e, all'occorrenza, di un responsabile degli affari internazionali e di un coordinatore delle attività di supporto.

La RT afferma che il contingente aggiuntivo di personale previsto dal comma 5, pari a 16 unità, non determinerebbe in sé ulteriori oneri, trattandosi di unità di personale già oggi alle dipendenze del Ministero delle comunicazioni, né per la corresponsione agli stessi di un'indennità di

Gabinetto - pur prevista per essi dall'articolo 9, comma 4, del D.P.R 245 del 2001 -, risultando sufficientemente adeguati gli stanziamenti già previsti dal bilancio per il 2006.

In via preliminare, facendo peraltro riferimento al parere del Ministero dell'economia del 6 ottobre 2005 - richiamato dal parere del Consiglio di Stato del 10 ottobre 2005, in allegato allo schema - si ravvisa l'esigenza di acquisire ulteriori elementi circa gli effetti finanziari potenzialmente riconducibili all'esclusione delle unità in forza agli uffici del Vice Ministro dal contingente massimo di personale degli uffici di collaborazione, a fronte della contraria previsione dettata invece dall'articolo 3, comma 1, della legge 6 luglio 2002, n. 137, in cui si afferma che dette unità sono sempre da intendersi comprese "nel contingente complessivo del personale degli uffici di diretta collaborazione stabilito per ciascun Ministro".

Sebbene tale ultima disposizione rivesta carattere transitorio, come condiviso dal Consiglio di Stato, va segnalato che la creazione di una nuova struttura per il Vice Ministro determina in ogni caso un fabbisogno d'organico aggiuntivo per l'amministrazione. Non appare infatti definitivamente risolutivo a tal fine l'asserito esclusivo reclutamento tra gli impiegati già appartenenti al Ministero - cui si ricollega espressamente la neutralità finanziaria della misura. Peraltro, tale asserzione risulta prevista solo dalla RT (tacendo, sul punto, la norma di cui al comma 3-bis[1]).

Inoltre, andrebbero fornite delucidazioni in ordine alla asserita neutralità finanziaria della previsione del contingente aggiuntivo di personale per gli uffici del Vice Ministro, relativamente alla prevista indennità di Gabinetto di cui all'articolo 9, comma 4, del

[1] Al riguardo, considerato che per gli analoghi uffici di segreteria del Sottosegretario l'articolo 8, comma 3, del D.P.R. n. 245 del 2001 già prevede la posizione di "comando o collocamento fuori ruolo" di dipendenti di altre pubbliche amministrazioni, si segnala che l'articolo 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce che l'amministrazione che utilizzi il personale è tenuta al rimborso all'amministrazione di appartenenza del trattamento fondamentale spettante al dipendente, con esclusione delle componenti accessorie che, invece, rimangono a suo carico.

D.P.R. n. 245 del 2001, che troverebbe copertura nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio.

Al riguardo, sul piano strettamente metodologico, andrebbero forniti chiarimenti circa i criteri a monte della quantificazione degli stanziamenti di bilancio per le indennità di Gabinetto, atteso che, rispetto alla fattispecie in esame, essi non dovrebbero essere stati commisurati in riferimento ad una platea di beneficiari non ancora prevista dalla legislazione vigente[2].

In proposito, si osserva inoltre che l'articolo 14, comma 2, quinto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in relazione alla definizione degli emolumenti accessori spettanti ai dipendenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione, stabilisce espressamente che detto "unico emolumento" è interamente sostitutivo dei compensi di lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.

Circa la misura indicata al comma 3-ter aggiunto all'articolo 8, comma 3 del D.P.R. n. 245 del 2001, non vi sono osservazioni per i profili di interesse.

Il comma 6 modifica in vari punti l'articolo 9 del D.P.R. n. 245 del 2001, stabilendo: **alla lettera a)**, che il trattamento economico fondamentale, fisso e accessorio, già previsto dall'articolo 9, comma 1, per il capo dell'ufficio legislativo e per i componenti assegnati al collegio del servizio di controllo interno (comunque non superiore a quello spettante ai dirigenti generali del

---

[2] Ciò in considerazione anche del fatto che, dalla concreta attuazione del riconoscimento della indennità di "Gabinetto" per gli uffici di collaborazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, sarebbero emerse nei primi anni di attuazione dell'istituto, alcune discrasie rispetto a natura e disciplina dello stesso come previste dall'articolo 9, comma 4 del D.P.R. n. 245 del 2001. Difatti, si segnala che il decreto interministeriale del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 10 luglio 2002, n. GAB/DEC/041, di determinazione delle citate "indennità di Gabinetto", prevede, all'articolo 1, comma 2, che al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione sia attribuita, oltre all'indennità specifica (seppure in misura ridotta), ai sensi dell'articolo 9, comma 4 del D.P.R. n. 245 del 2001, anche una quota del Fondo unico di Amministrazione (F.U.A.), in ciò contravvenendo con il contenuto della disposizione di cui all'articolo 9, comma 4, in cui si prevede che l'indennità accessoria di diretta collaborazione è "sostitutiva degli istituti retributivi finalizzati all'incentivazione della produttività ed al miglioramento dei servizi". In tal senso, vedasi l'Accordo con i Sindacati riguardante l'attuazione dell'articolo 17 del contratto integrativo per il personale del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio concernente l'utilizzo del F.U.A., stipulato in data 26 febbraio 2001.

Ministero), sia esteso anche ai responsabili del coordinamento delle attività di supporto e legislative degli uffici di diretta collaborazione del Vice Ministro; **alla lettera b)**, che il trattamento economico già previsto dall'articolo 9, comma 1, del decreto n. 245 del 2001 per il capo della segreteria del Ministro, per il capo della segreteria tecnica e per il segretario particolare del Ministro (comunque non superiore a quello spettante a dirigenti di seconda fascia) sia esteso anche alle figure professionali analoghe preposte all'ufficio di collaborazione del Vice Ministro; **alla lettera c),** che il trattamento economico riconosciuto al Capo ufficio stampa del Ministro dell'Ambiente dall'articolo 9, comma 2 del D.P.R. n. 245 del 2001, sia esteso anche all'omologa figura professionale facente parte dell'ufficio di collaborazione del Vice ministro.

La RT si sofferma, in particolare, sugli effetti finanziari delle modifiche all'articolo 9 di cui alle lettere precedenti, relativamente alla quantificazione degli oneri destinati alle nuove figure da assegnare all'Ufficio del Vice Ministro.

Nel dettaglio, la relazione si limita a distinguere l'onere per gli incarichi assimilabili a quelli di dirigenti di prima fascia (per i responsabili del coordinamento legislativo e delle attività di supporto e per l'addetto stampa di cui al comma 2) il cui costo medio lordo annuo sarebbe pari a 190.000 euro annui, mentre per le figure dei segretari "particolari" e dei responsabili della "segreteria tecnica", per l'assimilazione dei loro incarichi a quelli dirigenziali di seconda fascia, si sosterrebbe un onere medio lordo annuo pari a 80.000 euro.

Nel complesso, l'onere indicato per le nuove unità sarebbe pari, al massimo, a 700.000 euro annui circa, a cui si farebbe fronte mediante

l'indisponibilità di massimo n. 8 posizioni dirigenziali di seconda fascia (sul punto, vedasi *infra* il commento all'art. 2).

Per gli aspetti di interesse, sotto il profilo metodologico - come puntualmente rilevato anche nel parere del Consiglio di Stato, del 10 ottobre 2005, in allegato allo schema - si rileva anzitutto che il riconoscimento di un trattamento economico per il responsabile del coordinamento legislativo del Vice Ministro è indicato dalla norma pari a quello del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero (dirigente di I fascia), mentre nei regolamenti degli uffici di diretta collaborazione degli altri ministeri (Infrastrutture e Trasporti e Attività produttive) esso è assimilato a quello del capo della segreteria del Ministro (dirigente di II fascia).

La circostanza potrebbe determinare istanze volte all'allineamento del livello degli incarichi di responsabile del coordinamento legislativo dell'ufficio del Vice Ministro presso i dicasteri citati, alla analoga figura prevista dalla modifica per gli uffici di collaborazione presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio.

Inoltre, in merito ai criteri adottati per la quantificazione degli oneri connessi alle lettere a) b) e c) del comma 6, pur ritenendo sostanzialmente congrui i valori complessivi indicati in RT *relativi alle retribuzioni lorde annue dei dirigenti di prima e seconda fascia, sarebbe comunque necessaria l'acquisizione del dettaglio degli oneri corrispondenti alle componenti fisse ed accessorie della retribuzione, ivi distinguendo i valori previsti per la componente retributiva legata alla posizione, per quota fissa e variabile, ed al risultato*[3].

[3]Al riguardo, facendo ricorso alle tavole del Dipartimento della R.G.S. - I.G.O.P. aggiornate al 2005, il dato del costo medio, al lordo della componente contributiva a carico del datore, riferito alle posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio (comprensivo di stipendio tabellare e di retribuzione di posizione, per quota "fissa") risulta pari, rispettivamente, a 104.998,11 e 67.961,3 euro, cui deve aggiungersi la componente retributiva di posizione "variabile" oltre a quella legata al risultato, indicata dall'articolo 37 del C.C.N.L. 2000/2001. Il computo della misura della retribuzione di posizione variabile (fissata dal C.C.N.L. in un valore variabile da 1,4 volte a 3,5 volte l'indennità minima di 9.000 euro annui ai sensi dell'art. 4 CCNL 2001/2001) e la componente di risultato (stabilita in un minimo del 20 per cento delle componenti fisse ai sensi dell'art. 44 del C.C.N.L. 1998/1999), al lordo della componente contributiva pari al 38,38 per cento delle medesime, consentono di ritenere congrua la quantificazione degli oneri indicata.

In ordine ai profili di copertura, si rinvia alle considerazioni riportate in riferimento all'articolo 2.

Alla lettera d), si aggiunge il comma 3-*ter* all'articolo 9 del D.P.R. 245 del 2001, stabilendo che, a tutti i dirigenti di seconda fascia applicati agli uffici di diretta collaborazione, si riconosciuta una retribuzione di posizione non superiore ai valori massimi attribuiti ai dirigenti del ministero, nonché, nelle more della definizione di una specifica indennità sostitutiva della retribuzione di risultato, di importo non superiore al 50 per cento della medesima retribuzione di posizione, come dianzi determinata.

In proposito, la RT si limita ad osservare che, non essendo prevista alcuna specifica indennità di posizione nel regolamento in vigore per i dirigenti di seconda fascia assegnati ad uffici di collaborazione del Ministero dell'Ambiente, gli oneri derivanti dal riconoscimento di un apposito assegno troveranno copertura a valere del Fondo per la retribuzione di posizione dei dirigenti di seconda fascia[4].

Al riguardo, dal momento che la RT non offre adeguati elementi di quantificazione, sul piano metodologico meriterebbe comunque un chiarimento l'indicazione riportata in RT secondo cui ai relativi oneri si farebbe fronte "con le risorse del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti di seconda fascia". Pertanto, andrebbero acquisiti chiarimenti circa i criteri a monte della quantificazione degli stanziamenti di bilancio a valere sul citato Fondo dal momento che, nella fattispecie in esame, essi dovrebbero essere

---

[4] L'articolo 14, comma 2, quinto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in relazione alla definizione degli emolumenti "accessori" spettanti ai dipendenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione, stabilisce espressamente che detto "unico emolumento" è interamente sostitutivo dei compensi di lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.
Ad ogni buon conto, si segnala che i regolamenti degli altri Ministeri già prevedono analoghe disposizioni. In part. vedasi gli articoli 10, comma 3, del D.P.R. 12 luglio 2003, n. 208 (SALUTE); 7, comma 3, del D.P.R. 6 marzo 2001, n. 243 (LAVORI PUBBLICI); 7, comma 3, del D.P.R. 24 aprile 2001, n. 320 (INFRASTRUTTURE E TRASPORTI); 7, comma 7, del D.P.R. 3 maggio 2001, n. 291 (COMMERCIO ESTERO); 8, comma 8 del D.P.R. 14 maggio 2001, n. 241 (DIFESA); 10, comma 4, del D.P.R. 14 maggio 2001, n. 258; 7, comma 5, del D.P.R. 14 maggio 2001, n. 303 (POLITICHE AGRICOLE).

utilizzati anche per la copertura di un istituto (la componente di "risultato" della retribuzione dei dirigenti di seconda fascia assegnati agli uffici di diretta collaborazione) che non è ancora previsto dalla legislazione vigente, nella sua misura "massima" pari al 50 per cento della indennità di posizione[5].

Articolo 2

L'articolo è inteso ad assicurare l'invarianza della spesa, stabilendo che i maggiori oneri derivanti dalle modifiche apportate dallo schema agli articoli 8 e 9 del D.P.R. n. 245 del 2001, vadano compensati dalla indisponibilità equivalente dei posti, previsti nell'organico di diritto, di dirigente di seconda fascia, nella misura necessariamente "equivalente" sotto il profilo finanziario.

In base alle determinanti assunte nella quantificazione dell'onere, la RT illustra la metodologia della copertura attraverso il citato meccanismo della indisponibilità di massimo n. 8 posizioni dirigenziali di seconda fascia.

Al riguardo, riprendendo analoghe osservazioni formulate in tal senso in passate occasioni, posto che gli stanziamenti relativi alle retribuzioni del personale delle amministrazioni dello Stato dovrebbero essere determinati non in funzione delle piante

[5] In proposito, si segnala che l'articolo 9, comma 1, del D.P.R. n. 245 del 2001 prevede che alle qualifiche corrispondenti alla posizione dirigenziale di II fascia , sia riconosciuta una retribuzione accessoria "non superiore alla misura massima del trattamento accessorio spettante ai dirigenti titolari di uffici dirigenziali non generali del Ministero". Circa la puntuale definizione del criterio di calcolo della componente di risultato della retribuzione spettante ai Dirigenti di II fascia del comparto "Ministeri", l'articolo 44, comma 4, del CCCNL (parte economica 1998/1999) stabilisce che l'importo in questione non può essere inferiore al 20 per cento della retribuzione annua di posizione (per parte fissa e variabile). Il criterio di quantificazione della componente retributiva di posizione è invece indicato dall'articolo 4, comma 3, del CCNL (parte economica 2000/2001) comparto Ministeri, laddove è stabilito che tale retribuzione va da un minimo di 8.500 euro circa (che costituisce la quota fissa) ad un massimo di 41.000 euro annui.

organiche di diritto, ma in relazione al personale effettivamente in servizio[6]*, ed atteso che la norma e la RT prevedono espressamente che la copertura finanziaria del provvedimento operi rendendo indisponibili posti in organico, occorrerebbe comunque acquisire certezza che i citati posti oggetto di riduzione corrispondano a posti effettivamente occupati (e non, pertanto, semplicemente ricompresi nelle piante organiche di diritto) e che sia assicurata la condizione della contestualità tra l'incremento e le riduzioni di organico previsti*[7]*.*

Inoltre, sarebbe comunque auspicabile un chiarimento in ordine alle modalità concrete con le quali si intenda garantire tali indisponibilità, ovvero se gli impegni contrattuali in essere siano dotati di margini di flessibilità tali da consentire, effettivamente, la riduzione dell'organico indicata[8]*.*

Peraltro, in relazione ai posti che si renderebbero "indisponibili", si segnala che le dotazioni ordinarie di bilancio contenute nello stato di previsione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio evidenziano che gli stanziamenti 2006 corrispondono ad un numero di posizioni dirigenziali di seconda fascia "attive" pari nel complesso a 52 unità (per cui, le 8 unità indicate ai fini della "indisponibilità" per la copertura, corrisponderebbero a più del 10 per cento della dotazione "attiva").

Al riguardo, sarebbe altresì utile acquisire chiarimenti circa la coerenza della "indisponibilità" dei posti di cui trattasi con quanto previsto dall'articolo 1, comma 93,

---

[6] V. Note di lettura n. 66 (Atto del Governo n. 287: "Riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali"), e n. 99 (Atto del Governo n. 364: "Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali").

[7] Peraltro, va rammentato che anche il rappresentante del Governo, in una fattispecie analoga a quella in esame, ha recentemente convenuto con l'esigenza più volte rappresentata di verificare che l'invarianza di spesa sia assicurata provvedendo alla soppressione di posizioni di livello dirigenziale non generale con riferimento alla pianta organica di fatto. V. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 19 maggio 2004, pag. 155. In tal senso, anche le conclusioni del Consiglio di Stato nel parere del 10 ottobre 2005, il quale condiziona espressamente l'assenso ad una "espressa pronuncia" del Ministero dell'economia e delle finanze e della Funzione Pubblica circa la "idoneità della copertura finanziaria".

[8] Sul piano metodologico della copertura adottata - peraltro, di frequente ricorrenza - sarebbe utile una riflessione, allo scopo di valutare se la flessibilità operativa che l'ordinamento consente possa o meno garantire anche ex ante il rispetto dei vincoli finanziari. A tal fine giova comunque ribadire che solo la preventiva individuazione e riduzione di un numero di posizioni dirigenziali attualmente occupate ed equivalenti sul piano finanziario appare idonea a garantire la prescritta invarianza degli oneri.

della legge 30 dicembre 2004, n. 311, il quale prevede che, per il triennio 2005/2008, le amministrazioni pubbliche provvedano a ridurre le dotazioni organiche in misura equivalente ad almeno il 5 per cento della spesa annua[9].

[9] Peraltro, si segnalano le perplessità espresse dal Dipartimento della funzione pubblica, nel parere del 4 ottobre 2005 - richiamata nel parere reso dal Consiglio di Stato il 10 ottobre 2005 - secondo cui la compensazione a fini di copertura finanziaria a valere di un (elevato) numero di posti dirigenziali sarebbe di per sé indicativa della "non corrispondenza" degli stessi posti alle effettive esigenze dell'amministrazione.

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