

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 13

**A.S. n. 1052: "Disposizioni per il riordino della
dirigenza statale e per favorire lo scambio di
esperienze e l'interazione tra pubblico e privato".
(Approvato dalla Camera dei deputati)**

Marzo 2002

INDICE

Articolo 3 (Norme in materia di incarichi dirigenziali e di ingresso dei funzionari internazionali nella pubblica amministrazione).....	pag. 1
Articolo 5 (Personale di cui all'articolo 69, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)	pag. 4
Articolo 7 (Modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e al testo di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)	pag. 5
Articolo 9 (Accesso di dipendenti privati allo svolgimento di incarichi e attività internazionali).....	pag. 8

Articolo 3

(Norme in materia di incarichi dirigenziali e di ingresso dei funzionari internazionali nella pubblica amministrazione)

L'articolo introduce numerose modifiche al decreto legislativo n. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Vengono qui prese in considerazione quelle ritenute suscettibili di determinare una valutazione sotto il profilo finanziario.

Il comma 1, lettera d), modifica il comma 4 dell'art.19 del Dlgs n. 165/2001, ampliando da un terzo alla metà delle dotazioni organiche la quota dei posti di funzione dirigenziale generale attribuibili a dirigenti di seconda fascia o ad estranei alla pubblica amministrazione. Nel corso dell'esame presso la Commissione bilancio della Camera è stata sottolineata l'opportunità che il Governo chiarisse la neutralità finanziaria della norma, ma la relazione tecnica presentata dal Governo, non vistata positivamente dal Ministero dell'economia, afferma soltanto che ciascuna amministrazione coprirà i costi relativi alla norma in questione "nel rispetto dei vincoli finanziari imposti dal proprio bilancio"¹.

Tale affermazione non sembra rispondere all'esigenza di un chiarimento circa l'entità della portata finanziaria della modifica introdotta, non essendovi un limite all'invarianza della spesa, che a legislazione vigente dovrebbe essere dimensionata sull'organico di fatto.

¹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 17 gennaio 2002, pag. 16.

Il comma 1, lettera f), introduce un comma 5-*bis* all'articolo 19 del Dlgs. 165/2001, con il quale possono essere conferiti incarichi di funzione dirigenziale a dipendenti non appartenenti ai ruoli dei dirigenti nella misura del 10 per cento della dotazione organica per la prima fascia e del 5 per cento per la seconda fascia.

La normativa vigente non prevede tale possibilità, il cui impatto in termini finanziari andrebbe dunque chiarito.

La successiva lettera g) modifica il comma 6 del citato art. 19, che già prevedeva la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a persone estranee alla pubblica amministrazione nella misura del 5 per cento sia per la prima che per la seconda fascia, portando tali percentuali, rispettivamente, al 10 per cento e all'8 per cento.

Anche in questo caso andrebbe chiarito l'impatto finanziario della norma, che appare suscettibile di generare un incremento degli oneri corrispondente al previsto incremento della quota di incarichi conferiti.

Il comma 4 sostituisce l'articolo 23 del Dlgs n. 165/2001 disponendo che in ogni amministrazione dello Stato sia istituito il ruolo dei dirigenti in luogo del ruolo unico previsto dalla legislazione vigente. La mobilità dei dirigenti fra le amministrazioni viene assicurata con il meccanismo della domanda e rispettando il criterio della libera scelta del dirigente. Al riguardo, si osserva che in via prudenziale andrebbe chiarito che nel passaggio dal ruolo unico alla molteplicità dei ruoli occorrerebbe rispettare il vincolo dell'invarianza delle dotazioni organiche attuali.

Il comma 6 prevede l'immediata cessazione degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale all'atto dell'entrata in vigore

della legge, mentre, per gli incarichi di livello non generale, tale cessazione è subordinata alla verifica negativa dei risultati conseguiti dai dirigenti stessi. Secondo la norma ai dirigenti non riconfermati viene garantito il livello retributivo precedentemente goduto. La maggiore spesa trova compensazione, sempre secondo la norma, "rendendo indisponibile, ai fini del conferimento, un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario".

La RT presentata dal Governo non considerava la norma, mentre una nota depositata in Commissione bilancio della Camera dei deputati dal Sottosegretario per l'economia², in riferimento alla prima stesura della norma, che disponeva la cessazione degli incarichi di funzione di livello generale e non generale, sottolineava la possibilità che dall'applicazione della norma derivasse la riattribuzione di oltre 4.000 incarichi dirigenziali e scaturissero "effetti che potrebbero rivelarsi dirompenti sia sotto il profilo politico che della legittimità". Proseguiva la nota ricordando che la riattribuzione degli incarichi dirigenziali avrebbe avuto inevitabili ripercussioni a livello organizzativo, funzionale e sul piano del contenzioso. Analoghe ripercussioni negative venivano, inoltre, collegate al meccanismo di compensazione degli oneri mediante l'indisponibilità di un corrispondente numero di incarichi dirigenziali.

Al riguardo, si osserva che la norma proposta, sia pure modificata nel senso di prevedere la cessazione soltanto degli incarichi dirigenziali di livello generale, va approfondita per le sue conseguenze di ordine

² Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* 14 dicembre 2001, pag. 16.

finanziario, ad esempio sotto il versante dell'effettivo funzionamento del meccanismo fortemente restrittivo di compensazione descritto.

Articolo 5

(Personale di cui all'articolo 69, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)

L'articolo, introdotto dalla Camera dei deputati, dispone l'inquadramento, nei limiti dei posti disponibili nell'ambito della dotazione organica dei ruoli dei dirigenti di seconda fascia, del personale appartenente alle qualifiche ad esaurimento di cui al comma 3 dell'art. 69 del Dlgs n. 165/2001.

I relativi oneri vengono coperti, secondo il comma 3 dell'articolo stesso, mediante gli stanziamenti ordinari destinati ai trattamenti economici accessori delle amministrazioni di appartenenza.

Nella RT predisposta dal Dipartimento della funzione pubblica (non verificata positivamente dal Ministero dell'economia) veniva effettuata una valutazione della norma (relativa all'inquadramento come dirigenti di IIa fascia degli ispettori generali e dei direttori di divisione dei ruoli ad esaurimento) secondo la quale gli oneri ammonterebbero ad oltre 45 milioni di euro (circa 88 mld di lire) l'anno. Tuttavia, già con la nota depositata il 14 dicembre 2001 in Commissione bilancio della Camera dal Sottosegretario per l'economia, si dichiarava che la norma in questione avrebbe determinato nuovi oneri a carico della finanza pubblica non quantificati e privi di mezzi di copertura. In ogni caso, la clausola di copertura formulata nel comma 3 non è stata ritenuta

sufficiente dalla Commissione bilancio della Camera, che ha formulato un parere contrario sull'emendamento del Governo 3.03 (poi divenuto l'articolo 5 del testo approvato), in quanto suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato privi di idonea quantificazione e copertura³.

Appare comunque da chiarire se si è tenuto conto, nella valutazione dei costi, del differenziale di retribuzione accessoria, la quale in alcuni casi può rappresentare una percentuale elevata rispetto alla retribuzione di base. La medesima questione, dal punto di vista finanziario, può essere considerata a partire dall'efficacia del limite dei posti disponibili, riferito dunque all'organico di diritto, non a quello di fatto: poiché è rispetto a quest'ultimo che è costruito il bilancio a legislazione vigente, la norma - per le differenze tra i due ruoli - può determinare oneri, che andrebbero quantificati. Vanno poi chiariti il motivo e le modalità grazie a cui sono considerati disponibili (in tutto o in parte), per la copertura dei nuovi oneri, gli attuali fondi per i trattamenti economici accessori delle varie amministrazioni.

Articolo 7

(Modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)

Il comma 1 aggiunge nuove disposizioni al Dlgs n. 165/2001 prevedendo la possibilità che i dirigenti delle pubbliche amministrazioni, gli appartenenti alle carriere diplomatica e prefettizia, i

³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 22 gennaio, pag.

magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato possano essere collocati in aspettativa senza assegno per lo svolgimento di attività presso amministrazioni pubbliche ovvero organismi pubblici e privati.

Nel caso l'aspettativa sia chiesta per attività presso soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche il periodo massimo non può eccedere i cinque anni.

Il Governo non ha fornito una valutazione dell'impatto finanziario della norma: occorrerebbe un chiarimento al riguardo, anche per i profili previdenziali legati alle possibili ricongiunzioni, nonché in particolare sull'eventualità che si proceda alla sostituzione del personale che utilizza la possibilità di essere collocato in aspettativa, anche se quest'ultima è senza assegno.

Il comma 3 istituisce un'area della vicedirigenza nella quale ricomprendere personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3 e, in sede di prima applicazione, personale non laureato vincitore di concorsi per l'ex carriera direttiva e ciò per tutte le amministrazioni pubbliche elencate nell'articolo 1, comma 2, del Dlgs n. 165/2001.

L'attuazione delle disposizioni dettate dall'articolo in esame è demandata alla contrattazione collettiva a partire dal periodo contrattuale successivo a quello in corso.

Gli oneri conseguenti alla norma, secondo un'ipotesi da verificare in sede di contrattazione collettiva formulata dalla RT predisposta dal Dipartimento per la funzione pubblica (non verificata positivamente dal

Ministero dell'economia), ammonterebbero ad oltre 689 milioni di euro (1334,37 mld di lire) l'anno.

Si rammenta che già nella citata nota consegnata alla Commissione bilancio della Camera il 14 dicembre, il Ministero per l'economia manifestava perplessità sulle conseguenze finanziarie della norma. Successivamente, nella lettera di trasmissione della determinazione di non verificare positivamente la predetta RT⁴, si sottolineava la necessità di stabilire i criteri per individuare i soggetti interessati alla norma nonché gli elementi per desumere l'incremento tabellare da definire in contrattazione. Nella stessa data la Commissione bilancio della Camera esprimeva parere contrario alla norma nella sua prima stesura, perché priva di idonea copertura. Nella seduta del 22 gennaio, esaminando l'emendamento del Governo 5.70 che riformulava la norma, la Commissione, con l'assenso del Sottosegretario per l'economia, reiterava il proprio parere contrario sulla norma e quindi sull'emendamento che la riproponeva nel testo che è stato, infine, approvato dalla Camera. In considerazione di tale parere contrario, il Governo riformulava il comma 3 nel senso di fissare l'attuazione della norma al periodo contrattuale successivo a quello in corso, in tal modo, demandando indirettamente la predisposizione dei mezzi di copertura alla legge finanziaria.

Al riguardo, nella predetta RT sono stati forniti elementi di informazione in relazione alla platea degli interessati, pari a oltre 53.000 unità, ma nel documento citato nella nota 1 il Ministero dell'economia ha ritenuto necessario che si individuassero i soggetti destinatari della

⁴ Cfr CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 17 gennaio 2002, pag. 14.

norma e che si esplicitassero in norma i criteri e gli elementi atti a consentire di desumere l'incremento tabellare da definire in contrattazione. Poiché tali ultimi criteri non risultano essere stati accolti, è da valutare se sia opportuno chiarire che il rinvio alla contrattazione deve essere inteso anche come rinvio (e quindi subordinazione) all'ammontare di risorse che le leggi finanziarie stabiliranno come tetti di spesa.

Il comma 4 dell'articolo 7 prevede la costituzione di un'area contrattuale autonoma per i professionisti degli enti pubblici già appartenenti alla Xa qualifica funzionale, senza alcun onere aggiuntivo a carico delle amministrazioni interessate.

Secondo la RT del Dipartimento della funzione pubblica (non verificata positivamente dal Ministero dell'economia) la norma non comporta oneri aggiuntivi. Sulla base di tale indicazione non vi sono osservazioni, nella misura in cui può valere il presupposto per cui le future risorse finanziarie disponibili per tale area contrattuale faranno comunque parte del *plafond* fissato dalla legge finanziaria.

Articolo 9

*(Accesso di dipendenti privati allo svolgimento di incarichi
e attività internazionali)*

L'articolo prevede l'istituzione di un elenco di imprese private che siano disposte a fornire personale per ricoprire incarichi nell'ambito delle organizzazioni internazionali.

Viene specificato nel comma 3 che alla nomina del dipendente di un'impresa inserita nel predetto elenco si faccia luogo, nei limiti dei posti vacanti, ove si verifichi una carenza di personale dipendente dalla pubblica amministrazione in grado di assumere l'incarico in questione. Il medesimo comma stabilisce, inoltre, che la nomina di personale dipendente da imprese private possa essere disposta solo a tempo determinato e per un periodo non superiore a tre anni.

Nulla viene previsto a livello normativo sui profili di onerosità della norma: è necessario pertanto che il Governo fornisca spiegazioni al riguardo.