

# Consiglio di Stato

SECRETARIATO GENERALE

N. 4658/08

Roma, addì 12 set 2008

Risposta a nota del.....

N. .... Div. ....

**OGGETTO**

Schema di decreto del presidente della repubblica recante "regolamento di riorganizzazione del ministero dello sviluppo economico"

MINISTERO DELLO SVILUPPO  
ECONOMICO  
Gab. dell'On. Ministro

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il parere numero n. **2571/2008** emesso 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.

ROMA

IL SEGRETARIO GENERALE

*[Handwritten signature]*



**CONSIGLIO DI STATO**  
*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*  
**Adunanza del 28 agosto 2008**

N. della Sezione:  
2571/2008

**OGGETTO:**

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO -  
Schema di decreto del presidente della  
repubblica recante “*regolamento di  
riorganizzazione del ministero dello  
sviluppo economico*”.

*La Sezione*

Vista la relazione senza numero e data,  
trasmessa con nota n. 0011185 del  
14 luglio 2008 e pervenuta in segreteria il 17 successivo, con la quale il Ministero  
dello sviluppo economico ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di  
regolamento in oggetto:

Visto il parere interlocutorio emesso dalla Sezione nell’adunanza del 24  
luglio 2008;

Vista la nota di adempimento dell’Amministrazione dell’8 agosto 2008;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Guido Salemi;

**PREMESSO:**

Con nota del 14 luglio 2008, il Ministero dello sviluppo economico  
trasmetteva lo schema di regolamento indicato in oggetto.

L’Amministrazione premetteva che lo schema di regolamento era stato  
predisposto ai sensi del comma 4-*bis* dell’art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400  
in tema di organizzazione e disciplina degli uffici dei Ministeri, e del comma 1  
dell’art. 4 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 in tema di organizzazione delle strutture  
ministeriali e che il riordino di tali strutture si era reso necessario a seguito del  
trasferimento delle funzioni – e relative risorse finanziarie, strumentali e di personale  
– già attribuite al Ministero del commercio internazionale ed al Ministero delle  
comunicazioni (d.l. 16 maggio 2008, n. 85, art. 1, commi 2 e 7).

Soggiungeva che l'art. 2 del provvedimento fondava l'architettura organizzativa del nuovo Ministero su quattro dipartimenti individuati per omogeneità di funzioni, raggruppando per aree omogenee i compiti e le attività di competenza dei tre preesistenti Dicasteri ed eliminando così duplicazioni e disorganicità.

Ciò posto, illustrava le disposizioni contenute nei venticinque articoli dello schema di regolamento, soffermandosi sulle competenze generali dei nuovi Dipartimenti, sulle dotazioni organiche e sugli oneri previsti per il bilancio dello Stato.

Nella seduta del 24 luglio 2008, la Sezione osservava che l'adozione dello schema regolamentare avrebbe dovuto essere preceduta, in particolare, dal d.P.C.M. indicato dall'art. 1, comma 18, del decreto legge n. 85 del 2008, concernente la determinazione dei criteri e delle modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite e chiedeva all'Amministrazione di fornire gli opportuni chiarimenti, unitamente alle valutazioni del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze (Ragioneria generale dello Stato) e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Altre osservazioni e richieste di chiarimento la Sezione formulava, poi, con riferimento alla riduzione degli uffici dirigenziali e sulla ripartizione delle competenze tra le Direzioni generali in cui sono articolati i Dipartimenti.

L'Amministrazione ha risposto con nota dell'11 agosto 2008.

Hanno fatto conoscere le loro valutazioni la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi con nota dell'8 agosto 2008 e il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, con nota dell'11 agosto 2008.

Ad avviso del proponente Ministero dello sviluppo economico, in relazione alla mancata adozione del d.P.C.M. previsto dal comma 18 dell'art. 1 del decreto-legge n. 85 del 2008, non sembra discutibile l'utilità della previa determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle risorse umane da trasferire per effetto di tutti gli accorpamenti previsti nel decreto-legge (e non solo, quindi, di quelle riguardanti il Ministero dello sviluppo economico).

Pertanto, sempre secondo l'Amministrazione, dal sistema della legge non può desumersi una relazione di necessaria presupposizione di un mero atto amministrativo, come quello costituito dal d.P.C.M., rispetto all'adozione di un

regolamento governativo, per di più “*autorizzato*” destinato a regolare l’organizzazione generale di una Amministrazione dello Stato che accorpa le funzioni in precedenza intestate a ben tre Ministeri.

Una soluzione diversa, subordinerebbe l’avvio di una riforma disposta con decreto-legge, per il suo carattere di urgenza, all’espressione di volontà estranee e subordinate rispetto a quelle che debbono esprimersi sulle modalità e sui tempi di realizzazione delle primarie esigenze che si vogliono soddisfare.

L’Amministrazione ha, infine, fornito chiarimenti sulla riduzione degli uffici dirigenziali e sulle competenze delle direzioni generali.

#### **CONSIDERATO:**

1. In via preliminare, occorre dar conto di una questione che si ripropone in tutti gli schemi di regolamento di riorganizzazione di compagini ministeriali interessate dalle norme del decreto legge n. 85 del 2008.

Infatti, il decreto legge n. 85 del 2008 ha previsto per i Ministeri coinvolti nel processo di riaccorpamento alcuni adempimenti di natura organizzativa, propedeutici all’adozione del regolamento di riorganizzazione, da emanare ai sensi dell’art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988.

Si tratta di tre decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri concernenti:

- la ricognizione delle strutture trasferite (art. 1, comma 8);
- i criteri e le modalità per l’individuazione delle risorse umane relative alle funzioni riorganizzate (art. 1, comma 18);
- la definizione provvisoria degli Uffici del Ministero (art. 1, comma 20).

Tali adempimenti propedeutici, del resto già previsti nella fase del c.d. “*spacchettamento*”, e puntualmente a suo tempo svolti, furono introdotti (ed ora confermati) allo scopo di rendere più fluido e veloce il processo di scissione (ora di accorpamento), intestando direttamente alla Presidenza del Consiglio il compito di definire e chiarire in via preliminare ed in modo omogeneo limiti e condizioni di tale fase, in modo da sciogliere, nella sede tecnicamente e politicamente più idonea ed autorevole, eventuali conflitti.

Questa chiave interpretativa può risultare utile per capire la ragione che ha condotto ora il Ministero proponente (ma si tratta di una situazione che, come si è osservato, riguarda tutti gli schemi di regolamento di riorganizzazione) a ritenere giuridicamente possibile procedere nella definizione dello schema di regolamento di organizzazione, senza la previa adozione degli adempimenti propedeutici di cui ai

commi 18 e 20 dell'art. 1 del decreto legge n. 85, mentre è stato adottato il d.P.C.M. di cui al comma 8. In sostanza, risulta adottato (ed in fase di registrazione presso la Corte dei conti), il d.P.C.M. che fotografa la situazione, di diritto e di fatto, delle risorse umane assegnate alle tre compagini ministeriali unificate, adempimento questo che dovrebbe costituire la base conoscitiva, logica e funzionale, su cui procedere nei passaggi successivi.

2. Questa Sezione, preso atto della scelta di saltare la fase provvisoria di cui al comma 20, rileva, quanto al decreto previsto dal comma 18, che secondo il Ministero la sua adozione è utile ma non necessaria: in particolare, dal sistema della legge non potrebbe desumersi una relazione di necessaria presupposizione di un mero atto amministrativo, come quello costituito dal d.P.C.M., rispetto all'adozione di un regolamento governativo, per di più "autorizzato", destinato a regolare l'organizzazione generale di un'Amministrazione dello Stato che accorpa le funzioni in precedenza intestate a ben quattro Ministeri.

Tale osservazione non è condivisibile.

Va ricordato che il comma 18 dell'art. 1 del decreto legge n. 85 stabilisce che con decreto del PCM, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, sentiti i Ministri interessati, previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono determinati i criteri e le modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite. La norma intende garantire fluidità e speditezza al processo di riaccorpamento individuando l'autorità politica che dirime preventivamente eventuali conflitti; ma al contempo essa consente alle OO.SS. di partecipare fin dall'inizio alla fase di riorganizzazione, sia pure in funzione consultiva, come del resto l'ordinamento prevede in via generale in tutti i processi riorganizzazione, trattandosi di spostare risorse umane nel contesto di un indirizzo che nel caso di specie è chiamato anche a produrre ulteriori economie di spesa sulla base anche del successivo decreto legge n. 112 del 2009.

I concerti del Dipartimento affari giuridici e legislativi della PCM e degli altri Ministeri interessati servono certamente a creare un punto di sintesi sostanziale e formale sulle scelte implicitamente alla base del d.P.C.M. di ricognizione dell'organico di diritto e di fatto delle strutture accorpate, adottato ai sensi del comma 8 dell'art. 1 del decreto legge citato; ma proprio scelte di questa natura chiamano

direttamente in gioco interessi professionali dei lavoratori, tutelati appunto attraverso la previa consultazione delle OO.SS.

Ora appare difficile ritenere superfluo – come in sostanza ritiene l'Amministrazione - questo rilevante ed autonomo procedimento che è indubbiamente parte necessaria della procedura complessa indirizzata al riassetto dei nuovi ministeri accorpati, cosicché la Sezione non può che ribadire l'avviso espresso nel parere interlocutorio e quindi osservare che esiste un *vulnus* alle regole dettate dalla normativa primaria nella materia.

Tuttavia, al fine di verificare l'incidenza di tale *vulnus* sulla disciplina regolamentare in via di adozione, occorre accertare se esso rimane confinato in un ambito puramente formale ovvero se ha inciso sulla sostanza della disciplina stessa.

Ebbene, quanto alla partecipazione delle organizzazioni sindacali, dal verbale della riunione indetta in data 3 luglio 2008 e dalla documentazione relativa alle risposte delle organizzazioni stesse, emerge che vi è stato un confronto sul nuovo assetto organizzativo e che i rappresentanti sindacali sono stati messi in condizione di comprendere le modalità con cui l'Amministrazione intendeva procedere al riassetto, cosicché, vuoi per l'aspetto procedurale vuoi per i contenuti, può ritenersi che lo spirito della norma primaria sia stato rispettato.

Come pure non può non prendersi atto dei pareri favorevoli espressi da tutte le autorità che avrebbero dovuto partecipare all'adozione del d.P.C.M.: pertanto anche per questo profilo deve constatarsi che quella valutazione tecnico-politica da parte di soggetti terzi (Ministero dell'economia e delle finanze e Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione) nonché della sede naturale di coordinamento costituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – D.A.G.L., in concreto è sussistente.

Ciò consente alla Sezione di non esprimere una valutazione preclusiva dell'ulteriore *iter* del provvedimento in esame, ferma restando la responsabilità dell'Amministrazione procedente e della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la violazione formale dello schema procedimentale imposto dalla norma primaria.

3. Quanto alle altre osservazioni contenute nel parere interlocutorio, si ritiene che esse possano essere superate alla luce dei chiarimenti forniti con la relazione aggiuntiva dell'Amministrazione referente e le note dalle altre amministrazioni il cui avviso è stato richiesto nello stesso parere.

A quest'ultimo proposito non si può fare a meno di rilevare che, contrariamente a quanto obbiettato nella relazione aggiuntiva, è prassi non infrequente della Sezione chiedere valutazioni tecniche di altre autorità con competenze specifiche nella materia oggetto di regolazione e in particolare del Ministero economia e finanze – Ragioneria generale dello Stato – e della Presidenza del Consiglio dei Ministri – D.A.G.L.

3.1. Per quanto concerne in particolare la riduzione degli uffici dirigenziali e gli oneri finanziari, i chiarimenti forniti dall'Amministrazione e dalla Ragioneria generale dello Stato appaiono nel complesso esaurienti.

La ricostruzione “storica” dell'evoluzione delle strutture dei Ministeri accorpate effettuata dalla Ragioneria dà ragione delle conclusioni cui la si perviene circa il rispetto sostanziale dei tagli imposti agli Uffici dirigenziali generali (20 per cento) e a quelli non generali (15 per cento) dell'ex Ministero delle comunicazioni e di quello (10 per cento) imposto agli altri due ministeri.

Rimane fermo che il carattere squisitamente tecnico della materia richiede un atto di fiducia da parte della Sezione e la conseguente responsabilità delle amministrazioni riferenti.

3.2. In ordine ai rapporti con le Autorità, in particolare, osserva la Sezione che, anche se la formula utilizzata “ferme restando le competenze delle Autorità” è tecnicamente discutibile (la competenza residuale nelle relative materia deve trovare la sua base nella legge) essa in sostanza appare coerente con il quadro normativo primario.

3.3. Quanto al nuovo assetto delle competenze, il parere interlocutorio ha paventato il rischio di duplicazioni e quindi di conflitti fra le varie strutture assegnatarie.

Ciò vale in particolare per le funzioni svolte dall'ex Ministero del commercio internazionale, in ordine alle quali la Sezione nei pareri espressi in occasione dello “scorporo” (n. 2146/2007 del 4 giugno e del 27 agosto 2007) aveva più volte manifestato serie perplessità sull'inutile e pericoloso frazionamento delle relative competenze e sulla antieconomica moltiplicazione delle strutture.

Si prende atto al riguardo dello sforzo di accorpamento e di riduzione effettuato nello schema di regolamento appunto nei confronti delle strutture dell'ex Ministero del commercio internazionale. Ciò peraltro ha permesso di attenuare, ma non del tutto eliminare, il rischio di disfunzionali sovrapposizioni di competenze: si vedano in proposito le funzioni di cui alla lettera i) dell'articolo 4, attribuite alla Direzione

generale per la politica e la proprietà industriale, e quelle dell'articolo 7, lettere d), i) ed f) attribuite alla Direzione generale per la politica commerciale.

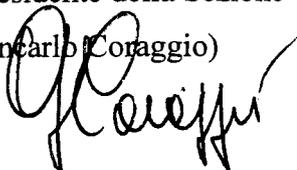
4. Quanto alle altre osservazioni del parere interlocutorio, si prende atto delle controdeduzioni di merito e in conclusione si esprime parere favorevole all'ulteriore *iter* dello schema di regolamento in questione.

**P.Q.M.**

Esprime parere favorevole all'ulteriore *iter* dello schema di regolamento in oggetto.

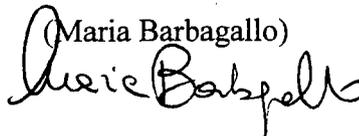
Il Presidente della Sezione

(Giancarlo Coraggio)



Il Segretario di adunanza

(Maria Barbagallo)





# Consiglio di Stato

SEGRETARIATO GENERALE

N. 4067

Roma, add. 31.6.2008 2008

Risposta a nota del.....

N. .... Div. ....

**OGGETTO:**

**Schema di d.P.R. recante  
organizzazione del Ministero  
dello sviluppo economico.**

**Ministero dello sviluppo  
economico.**

Gab. dell'On. Ministro

ROMA

D'ordine del Presidente,  
mi prego di trasmettere il  
parere numero n.2571/2008  
emesso 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

*[Handwritten signature]*



## **CONSIGLIO DI STATO**

*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

*Adunanza del 24 luglio 2008*

N. della Sezione:  
2571/2008

**OGGETTO:**

Ministero dello sviluppo economico.  
Schema di d.P.R. recante organizzazione del Ministero dello sviluppo economico.

***La Sezione***

Vista la relazione senza numero e data, trasmessa con nota n. 0011185 del 14 luglio 2008 e pervenuta in segreteria il 17 successivo, con la quale il Ministero dello sviluppo economico chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare un oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Damiano Nocilla;

**PREMESSO:**

Riferisce l'Amministrazione che il d.l. 16 maggio 2008, n. 85, convertito nella legge 14 luglio 2008, n. 121, ha accorpato nel Ministero dello sviluppo economico le competenze del Ministero delle comunicazioni e quelle del Ministero del commercio internazionale,

rendendo necessario il superamento del regolamento di organizzazione dello stesso Ministero dello sviluppo economico, contenuto nel d.P.R. 14 novembre 2007, n. 225. Del resto l'art. 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, detta talune norme in materia di organizzazione della P.A. (art. 74), che indubbiamente dovranno applicarsi alla riorganizzazione oggetto dello schema di d.P.R. in oggetto.

A norma del succitato d.l. n. 85 del 2008 l'emanazione del regolamento in esame, prevista appunto dal comma 16 dell'art. 1, doveva essere preceduta da tre decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri: il primo doveva riguardare la ricognizione delle strutture trasferite (art. 1, c. 8), il secondo doveva determinare i criteri e le modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle nuove funzioni (art. 1, c. 18) ed il terzo doveva definire in via provvisoria gli uffici del Ministero (art. 1, c. 20).

Riferisce l'Amministrazione che il primo provvedimento è stato già adottato con d.P.C.M. del 24 giugno 2008 e che la definizione dello schema di regolamento in oggetto ha reso inutile l'emanazione del terzo dei suddetti provvedimenti, contenente cioè la provvisoria definizione degli uffici del Ministero.

Venendo al contenuto del provvedimento normativo in esame, esso prevede, come del resto faceva il precedente decreto di organizzazione dello stesso Ministero (d.P.R. 14 novembre 2007, n. 225), l'organizzazione per Dipartimenti, portando il numero di questi ultimi da 3 a 4. Analogamente è prevista la Conferenza dei Capi dei Dipartimenti con funzioni di coordinamento e propositiva.

L'art. 3 disciplina il Dipartimento per l'internazionalizzazione, per la politica industriale, per la competitività e la concorrenza, ferme restando le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e ne prevede l'articolazione in cinque Direzioni generali: quella per la politica e la proprietà industriale (le cui competenze sono

elencate nell'art. 4, che fra l'altro vi incardina l'Ufficio brevetti e marchi), quella per la concorrenza, per i consumatori, per la vigilanza e la normativa tecnica (disciplinata dall'art. 5), quella per le piccole e medie imprese e gli enti corporativi (regolata in dettaglio dall'art. 6), quella per la politica commerciale (sulla quale detta norme l'art. 7) e quella per la promozione e l'internazionalizzazione (le cui competenze sono elencate nell'art. 8). Al Dipartimento suddetto dovrebbe far capo il Nucleo degli esperti di politica industriale, di cui all'art. 3 legge 11 maggio 1999, n. 140. Per ciascuna Direzione generale è previsto il numero di Uffici dirigenziali di seconda fascia che ad essa fanno capo.

L'art. 9 riguarda il Dipartimento per l'energia, articolato in tre Direzioni generali, cui è attribuito un determinato numero di Uffici dirigenziali di seconda fascia e che sono disciplinati rispettivamente dall'art. 10 (Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche), dall'art. 11 (Direzione generale per le infrastrutture e la sicurezza energetiche) e dall'art. 12 (Direzione generale per l'energia nucleare, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica). Al Dipartimento fa capo la Segreteria tecnica di cui all'art. 22 legge 9 gennaio 1991, n. 10.

Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione trova la sua specifica disciplina nell'art. 13, che inserisce nel Dipartimento stesso il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, di cui al d.lgvo. 5 dicembre 1997, n. 430, e che prevede tre Direzioni generali: quella per la programmazione e gestione delle risorse nazionali di politica regionale (art. 14), quella per le politiche di sviluppo territoriale, le intese istituzionali e di programma e le politiche dei fondi strutturali e comunitari (art. 15), quella per l'incentivazione delle attività imprenditoriali (art. 16). Anche in questo caso viene indicato in dettaglio il numero di Uffici dirigenziali di seconda fascia facenti capo alle Direzioni del Dipartimento.

L'art. 17 regola il Dipartimento per le comunicazioni, per gli affari generali e per le risorse umane. Quest'ultimo si articola in 4 Direzioni generali (per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico, di cui all'art. 18; per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione, disciplinata dall'art. 19; per la regolamentazione del settore postale, di cui all'art. 20; per gli affari generali e per le risorse umane, regolata nell'art. 21), vigila sull'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione, che già si prefigura come struttura di livello dirigenziale generale e si avvale di organi consultivi, vale a dire del Consiglio superiore delle comunicazioni, della Consulta per l'emissione delle carte valori postali e la filatelia, della Commissione nazionale per l'immissione nel mercato, la libera circolazione e la messa in servizio delle apparecchiature radio e delle apparecchiature terminali di telecomunicazione.

Ciascun Dipartimento si avvale di due Uffici di staff di livello dirigenziale non generale.

L'art. 22 prevede la tabella organica, mentre l'art. 23 prevede la possibilità di attribuire a 9 dirigenti generali di prima fascia incarichi ispettivi, di consulenza, studio e ricerca ai sensi dell'art. 19, c. 10, d.lgvo n. 165 del 2001, per un totale di sette, ed incarichi presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministero, che ammontano a 2. L'art. 24 rinvia ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale, e la definizione dei relativi compiti.

L'art. 25 al comma 1 prevede che i riferimenti al Ministro o al Ministero del commercio internazionale e a quello delle comunicazioni debbano intendersi al Ministro e al Ministero dello sviluppo economico, mentre al comma 2 abroga espressamente il d.P.R. 14 novembre 2007, n. 225, il d.P.R. 14 novembre 2007, n. 253 ed il d.P.R. 22 giugno 2004,

n. 176, cioè i regolamenti di organizzazione dei tre Ministeri interessati dall'accorpamento.

**CONSIDERATO:**

La Sezione deve preliminarmente dare atto della tempestività dell'Amministrazione referente nella predisposizione dello schema di regolamento in esame e delle difficoltà che la stessa ha dovuto superare per elaborare una normativa di organizzazione che avesse un sufficiente grado di armonicità, pur nel tentativo di raggiungere l'obiettivo di fondo fissato alle Pubbliche Amministrazioni dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, prima, e dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112, poi.

Si rileva, peraltro, che lo schema di regolamento costituisce la prima attuazione di quanto disposto dal comma 16 dell'art. 1 del d.l. 16 maggio 2008, n. 85, convertito con modificazioni nella legge 14 luglio 2008, n. 121; tale circostanza impone un esame attento, rigoroso e dettagliato delle disposizioni in esso contenute, essendo la Sezione consapevole di pronunciarsi su un atto normativo destinato a costituire un modello, al quale inevitabilmente potranno rifarsi le altre Amministrazioni cui incomberà l'obbligo di riorganizzazione in seguito a quanto disposto dal citato d.l. n. 85 del 2008.

Sul piano più specificamente metodologico appare evidente che il punto di partenza nell'esame dello schema di regolamento in questione non può che essere costituito dal d.P.C.M. del 24 giugno 2008 di ricognizione delle strutture trasferite al Ministero dello sviluppo economico, il cui contenuto, però, non è dato al momento conoscere, non essendo stato lo stesso, alla data dell'Adunanza della Sezione, e non essendo stato ancora registrato dalla Corte dei Conti e non essendo stato, comunque, trasmesso alla Sezione medesima. Tale atto costituisce, infatti, il punto di avvio di tutta la successiva attività di riorganizzazione, apparendo evidente che potranno essere prese in considerazione in sede di regolamento di organizzazione, oltre a quelle

già facenti capo al Ministero, le strutture ad esso trasferite (ed accorpate o diversamente distribuite).

L'operatività del decreto del Presidente del Consiglio sembra, quindi, costituire il presupposto logico e storico della successiva attività di riorganizzazione del Ministero; si prega, pertanto, di inviarne copia.

La Sezione osserva, altresì, che secondo i principi generali la considerazione delle funzioni svolte dovrebbe precedere la riorganizzazione delle strutture e l'assegnazione delle relative risorse, anche nuove, obbedendo la riorganizzazione e la distribuzione delle risorse umane allo scopo di consentire un più efficace, economico e tempestivo esercizio delle funzioni medesime.

Acquista, pertanto, rilievo l'esigenza sia di una puntuale analitica ricognizione delle funzioni svolte dal Ministero dello sviluppo economico, a seguito delle disposizioni del decreto legge n. 85 del 2008, sia di una individuazione delle funzioni affidate a ciascuna delle strutture dipartimentali previste nello schema di regolamento, in modo da pervenire alla migliore distribuzione di tali funzioni tra i diversi dipartimenti, e di evidenziare (anche sotto il profilo della dimensione) la coerenza tra le funzioni assegnate e le strutture organizzative al relativo esercizio preposte.

In tal modo sarà possibile evitare che si determini un'unione, per così dire, puramente meccanica di strutture amministrative, senza una sostanziale fusione di funzioni e compiti e senza una vera eliminazione delle duplicazioni e delle eccedenze. Tale rilievo appare ancor più significativo nel caso del Ministero dello sviluppo economico che, tra l'altro, ingloba competenze, per così dire, di confine con quelle di ben due Autorità indipendenti, quella garante della concorrenza e del mercato e quella per le garanzie nelle comunicazioni, e di grandi società per azioni (come, per esempio, Poste italiane s.p.a.) di natura privatistica.

Né sembra utile a riguardo la clausola di stile (peraltro assente nel d.P.R. 14 novembre 2007, n. 225) contenuta negli artt. 3 e 17, che recita *"ferme restando le competenze dell'Autorità"*: tale clausola sembra potersi intendere come attributiva di una competenza generale e residuale al Ministero, che lo abiliterebbe ad agire ogni qualvolta non dovesse ritrovarsi una specifica competenza dell'Autorità o quest'ultima dovesse rivelarsi inerte, con evidente duplicazione di funzioni tra le due strutture (Ministero ed Autorità).

Poiché la relazione che accompagna lo schema di provvedimento normativo in esame nulla sembra dire in proposito, la Sezione ritiene opportuno che l'Amministrazione referente, si pronunci su tale punto facendo conoscere le proprie valutazioni e le riflessioni in precedenza già effettuate.

Considerati i profili generali connessi con la riorganizzazione di diversi Ministeri, appare altresì opportuno che sulla questione sopra accennata nonché sul progetto di riorganizzazione in esame, si pronuncino, con apposita relazione, il Ministero del Tesoro – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – il Dipartimento della Funzione pubblica ed il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ciò dovrebbe consentire una più puntuale definizione della scelta organizzativa per dipartimenti, operata con lo schema di regolamento in oggetto. Come è noto l'art. 5 d.lgvo. n. 300 del 1999 prevede che ad essi siano attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie ed i relativi compiti strumentali. Tale natura del Dipartimento – che non può ritenersi superata dalla disposizione dell'art. 74 d.l. n. 112 del 2008, che impone la unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali - potrà essere preservata solo se si procederà ad una preventiva ricognizione delle funzioni e dei compiti delle diverse articolazioni amministrative, che si tratta di riunire nella struttura

dipartimentale. Anche su questo punto si manifesta la necessità che siano forniti opportuni e approfonditi chiarimenti.

Le Amministrazioni suddette vorranno, altresì, dar conto delle ragioni che hanno indotto a provvedere malgrado non sia stato ancora definito il d.P.C.M. previsto dal comma 18 dell'art. 1 del d.l. n. 85 del 2008, a norma del quale *"con d.P.C.M., di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentiti i Ministri interessati previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono determinati i criteri e le modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite ai sensi del presente decreto"*.

Tale disposizione sembra confermare l'opportunità che sia seguito il criterio metodologico più sopra indicato dalla Sezione, in quanto, per un verso, essa esige che l'individuazione delle funzioni preceda la determinazione delle strutture organizzative, e per altro verso pone un vincolo alla normativa di organizzazione successiva, soprattutto quando quest'ultima – come avviene nel caso in esame – fissa preventivamente e lodevolmente le consistenze organiche complessive del personale (cfr. art. 21 dello schema in oggetto). Questo aspetto si riflette del resto nella preoccupazione espressa da molte organizzazioni sindacali in relazione all'eccesso di rapidità con cui l'Amministrazione avrebbe operato.

Su un altro punto la Sezione ritiene, inoltre, opportuno che le Amministrazioni, cui si chiede di riferire, si esprimano. Come è noto la lett. a) dell'art. 1 dell'art. 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, richiede che gli assetti organizzativi esistenti siano ridotti, per quanto riguarda gli Uffici dirigenziali di livello generale del 20%, tenendo conto nella determinazione della riduzione di quella del 10% già operata in attuazione del comma 404 dell'art. 2 l. 27 dicembre 2006, n. 296.

Senonchè la riduzione degli Uffici dirigenziali di livello generale dovrà tener conto del fatto che mentre per alcune delle Amministrazioni accorpate sembra essere stata applicata la precedente riduzione del 10% prevista dal succitato comma 404 (v. il d.P.R. 14 novembre 2007, n. 225), peraltro, invece, tale riduzione non sembra essere ancora intervenuta (come nel caso del complesso delle posizioni dirigenziali previste dal d.P.R. 22 giugno 2004, n. 176, che precede il succitato comma 404) oppure dovrebbe ritenersi ininfluente (infatti il Ministero per il commercio internazionale è stato istituito con d.l. 18 maggio 2006, n. 181, per scorporo dal Ministero dello sviluppo economico, ed organizzato *ex novo* con d.P.R. 14 novembre 2007, n. 253). Per tutte le Amministrazioni interessate all'accorpamento dovrà applicarsi un criterio univoco in ordine al computo dell'organizzazione periferica e delle Direzioni generali dotate di autonomia del Ministero interessato.

Sembra pertanto necessario che le Amministrazioni richieste del parere e l'Amministrazione referente forniscano una descrizione analitica, corredata da una dimostrazione storica delle organizzazioni ministeriali che si sono susseguite nel tempo a cominciare da quella sussistente prima dell'entrata in vigore del più volte citato comma 404 legge n. 296 del 2006, dei risultati raggiunti in seguito alla applicazione dello stesso comma 404, ove esso abbia trovato attuazione, e delle riduzioni operate con lo schema di d.P.R. in esame.

Per quanto riguarda, poi, le posizioni dirigenziali di livello non generale, la Sezione dà atto che lo schema di regolamento in oggetto osserva con puntualità quanto richiesto dalla propria giurisprudenza (Ad. del 27 agosto 2007, nn. 2146/07 e 2147/07), che in adempimento dell'art. 4, c. 4, d.lgvo. 30 luglio 1999, n. 300, richiede che gli schemi di regolamento di organizzazione rechino l'identificazione numerica degli Uffici di livello dirigenziale non generale riferiti a ciascun Ufficio

di primo livello, rimettendo alla decretazione ministeriale la sola precisazione dei compiti delle unità organizzative in questione.

Tuttavia occorre ricordare che il numero dei dirigenti di seconda fascia del Ministero dello sviluppo economico, risultante dalla Tab. A annessa al d.P.R. n. 225 del 2007, è di 164 (numero che sconta, a norma del c. 1 dell'art. 20 dello stesso d.P.R. una riduzione del 5 per cento) e che il numero dei medesimi dirigenti del Ministero del commercio internazionale è di 31 (numero che sembra prescindere dall'applicazione della suddetta riduzione del 5%). Al totale di 195 (sempre ammesso che il numero dei dirigenti di seconda fascia del Ministero del commercio internazionale possa ritenersi essere stato già ridotto del 5%) andrebbe applicata una riduzione del 10% che consentirebbe di raggiungere un numero massimo di 170, cui andrebbero aggiunte – a detta dell'Amministrazione referente – le 50 unità del Ministero delle comunicazioni. Queste ultime, però, sono costituite da 27 unità facenti capo all'Amministrazione centrale, in quanto altre 16 unità costituiscono articolazioni territoriali (cui la lett. c) del comma 404 dell'art. 1 legge n. 296 del 2006 fa un trattamento particolare e diverso) e 7 unità fanno capo all'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione (d.m. 16 dicembre 2004), che lo schema in esame non regola, riservandone l'organizzazione ad un successivo regolamento. Quindi anche sul punto della riduzione delle posizioni dirigenziali di seconda fascia occorre che le Amministrazioni riferiscano più dettagliatamente e approfonditamente.

Con l'occasione la Sezione, per economia degli atti, ritiene opportuno formulare talune prime osservazioni, sottoponendole all'attenzione dell'Amministrazione.

Sembra, innanzitutto, doversi rilevare che il testo sottoposto all'esame della Sezione pare presentare non poche duplicazioni e

carenze, alcune delle quali già rilevate in sede sindacale e dalla stessa Amministrazione referente, che, nella relazione illustrativa del provvedimento normativo, ricorda di aver posto l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione sotto la vigilanza del Dipartimento per le comunicazioni, per gli affari generali e per le risorse umane. E se è vero che la norma dell'art. 17 dello schema di regolamento in esame prevede la riduzione degli Uffici di livello non dirigenziale dell'Istituto da 7 a 4, il testo del provvedimento nulla dice sul fatto che l'art. 32 *quater*, c.1., d.lgvo. 30 luglio 1999, n. 300, prevede che "opera nell'ambito del Ministero e sotto la sua vigilanza l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione, di livello dirigenziale generale" e non chiarisce se questo ulteriore posto di dirigente di prima fascia vada aggiunto a quelli sui quali si sono svolti i calcoli relativi alla diminuzione dei posti dirigenziali di livello generale. Inoltre, come la stessa Amministrazione ricorda, l'art. 32 *quinqies* dello stesso decreto legislativo prevede che a detto Istituto superiore debbano applicarsi i principi di autonomia organizzativa ed amministrativa, pur disponendo esso nell'ambito della dotazione organica del Ministero di un apposito contingente di personale. Onde qualche perplessità può insorgere sulla possibile incidenza che potrebbe operarsi sull'autonomia organizzativa dell'Istituto con lo schema di regolamento in esame.

Vi è poi da considerare come la politica del c.d. *made in Italy* venga distribuita fra diverse Direzioni generali con il rischio di sovrapposizioni di competenze e di duplicazione di funzioni. L'art. 4, lett. *h*), parla di politiche per il *made in Italy*, mentre l'art. 7, lett. *i*), si riferisce alla valorizzazione ed alla tutela del *made in Italy* nell'ambito della dimensione esterna comunitaria e l'art. 8, lett. *f*) prevede l'elaborazione ed attuazione dei programmi di promozione straordinaria del *made in Italy*.

Analogamente la lotta alla contraffazione rientra sia tra le competenze della Direzione generale per la promozione e l'internazionalizzazione che tra quelle della Direzione generale per la politica e la proprietà industriale, così come le politiche per la competitività si ritrovano nell'art. 4, lett. *a*), e nell'art. 14, lett. *b*). Non è chiaro poi in che cosa l'attrazione delle risorse dall'estero (art. 7, lett. *l*) si differenzi dalla partecipazione alla definizione di accordi per l'attrazione degli investimenti esteri in Italia (art. 8, lett. *z*).

Andrebbe poi specificamente e sinteticamente indicato come si coordinino le competenze previste all'art. 15 (in particolare alla lett. *c*) con quelle di cui all'art. 4, lett. *i*) o quelle di cui all'art. 16, lett. *g*), con le altre di cui all'art. 4, lett. *b*). Analogamente non è chiaro se e come quanto previsto dall'art. 14, lett. *e*), vada a toccare competenze che rientrano nelle lett. *d*), *e*) ed *f*) dell'art. 21. Quanto, poi, alla competenza prevista dalla lettera *m*) dell'art. 16, sembrerebbe opportuno che essa venisse inserita nell'ambito del Dipartimento per l'energia.

Sembra, altresì, che possano essere rilevate alcune apparenti lacune, sulle quali appare opportuno che l'Amministrazione, nella sua discrezionalità operi una riflessione, facendo conoscere le proprie valutazioni in proposito. Sembra, infatti, mancare ogni riferimento al c.d. inquinamento elettromagnetico (cui, invece, faceva ampio cenno l'art. 4 d.P.R. n. 176 del 2004).

Inoltre, un riferimento al più ampio concetto di "*materie prime*" potrebbe consentire l'accorpamento di competenze proprie della Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche (v. ad esempio l'innaturale spezzettamento per aree geografiche dell'autorizzazione e controllo dell'attività di ricerca, coltivazione e stoccaggio) e della Direzione generale per le infrastrutture e la sicurezza energetica, a proposito delle quali va notato come sembri mancare la individuazione di una struttura amministrativa, cui far

risalire la responsabilità delle c.d. scorte energetiche. Ma si tratta di questioni che dovranno essere valutate dall'Amministrazione nella propria esclusiva discrezionalità.

Infine si nota l'assenza, nello schema di regolamento, delle competenze previste dall'art. 2, lett. e), d.P.R. 22 giugno 2004, n. 176, in relazione alla Fondazione Dordoni.

**P.Q.M.**

Sospende l'espressione del parere in attesa che l'Amministrazione con la massima sollecitudine proceda agli adempimenti e fornisca i chiarimenti di cui in motivazione.

Fissa, per l'ulteriore corso, l'adunanza del 28 agosto 2008.

Il Presidente della Sezione

(Alessandro Pajno)  
*Alessandro Pajno*

Il Segretario di Adunanza

(Cesidia Rosati)  
*Cesidia Rosati*