

# Consiglio di Stato

SECRETARIATO GENERALE

N. 4659/08

Roma, addì 12 set .....2008

Risposta a nota del.....

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

## OGGETTO

Schema di decreto del presidente della repubblica recante "regolamento concernente la definizione della struttura degli uffici di diretta collaborazione del ministro per lo sviluppo economico".

MINISTERO SVILUPPO

ECONOMICO

Gab. dell'On. Ministro

ROMA

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il parere numero n. **2576/2008** 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





## **CONSIGLIO DI STATO**

*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

*Adunanza del 28 agosto 2008*

N. della Sezione:  
2576/08

### **OGGETTO:**

MINISTERO DELLO SVILUPPO  
ECONOMICO - Schema di decreto del  
presidente della repubblica recante  
*“regolamento concernente la  
definizione della struttura degli uffici  
di diretta collaborazione del ministro  
per lo sviluppo economico”*.

### *La Sezione*

Vista la relazione trasmessa con nota  
del 14 luglio 2008 con la quale il  
Ministero dello sviluppo economico ha chiesto il parere sullo schema di  
regolamento indicato in oggetto;

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

Viste le note di adempimento trasmesse dall'Amministrazione l'11  
agosto e il 20 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 l'adozione del provvedimento si era resa necessaria a seguito del riordino e dell'accorpamento dei preesistenti dicasteri del commercio internazionale e delle comunicazioni, le cui competenze, unitamente alle rispettive risorse finanziarie, strumentali e di personale, erano confluite nel nuovo Ministero dello sviluppo economico, in applicazione del d.l. 16 maggio 2008, n. 85; che, per quanto riguardava gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, l'accelerazione del procedimento di adozione del provvedimento concernente l'assetto definitivo era apparsa quanto mai opportuna al fine di dare immediata attuazione al principio di unicità degli uffici di diretta collaborazione, tenuto fermo anche nella prevista fase transitoria, dimensionandone subito i fabbisogni ed il contingente di personale; che aveva proceduto, dunque, all'aggregazione nelle strutture del Ministero dello sviluppo economico dei preesistenti analoghi uffici di diretta collaborazione già esistenti nell'ambito delle summenzionate amministrazioni.

Ciò posto, illustrava le disposizioni contenute nei dieci articoli dello schema di regolamento.

Nella seduta del 24 luglio 2008, la Sezione osservava che l'adozione dello schema regolamentare avrebbe dovuto essere preceduta 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 quantificazione della riduzione della spesa e, in particolare agli articoli 3 e 4, concernenti rispettivamente la Segreteria del Ministro e l'Ufficio del consigliere diplomatico.

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).

Peraltro, 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 quattro 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.

D'altra parte, come prosegue l'Amministrazione, vi è già una norma di legge (v. art. 74 del decreto-legge n. 112 del 2008) che disciplina con carattere di sufficiente compiutezza i criteri organizzativi cui il riordinamento deve attenersi ed i limiti che debbono essere rispettati nella quantificazione del personale con qualifica dirigenziale e nella rideterminazione delle dotazioni organiche, e a tali criteri essa si è attenuta nella predisposizione dello schema del d.P.R. di organizzazione e dello schema di regolamento in esame.

Quanto alla riduzione della spesa in misura pari al 21%, la stessa – soggiunge l'Amministrazione – è dimostrata dalle tabelle annesse dalle quali si evincono le decurtazioni apportate ai capitoli di spesa del competente centro di

costo, mentre un evidente abbattimento della spesa è determinato dalla unificazione delle figure apicali degli uffici in questione, ridotti di 2/3, nonché dalla riduzione del 14% del contingente di personale, incluso quello delle segreterie dei Sottosegretari e quello del Controllo interno, passato da 256 a 306, come attestato dal Ministero dell'economia e delle finanze, da ultimo nella nota del 6 agosto 2008.

Infine, l'Amministrazione ha comunicato che, pur sensibile alla sollecitazione ad unificare le figure apicali del Capo della segreteria e del Segretario particolare, ritiene di confermare tale distinzione, in quanto rispondente all'esigenza di ripartirne compiti e responsabilità, anche in ragione della professionalità richiesta a ciascuna di esse, mentre ha recepito l'osservazione relativa ai requisiti per la nomina a capo dell'Ufficio del consigliere diplomatico.

#### **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.

Il Ministero osserva che l'adozione del d.P.C.M. previsto dal comma 18 dell'art. 1 del decreto legge n. 85 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 2008.

I concerti del Dipartimento affari giuridici 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 eliminare questo rilevante ed autonomo procedimento che è indubbiamente parte necessaria della procedura complessa indirizzata al riassetto dei nuovi ministeri accorpati.

In particolare la possibilità data alle OO.SS. è direttamente stabilita dalla legge e non può ovviamente essere né negoziata, né pretermessa in ragione di una scelta unilaterale dell'Amministrazione, anche se condivisa da tutti gli organismi ministeriali concertanti. L'urgenza del provvedere e la necessità di realizzare quanto stabilito dalla legge non valgono a travolgere i requisiti di legalità procedurale che la stessa decretazione d'urgenza ha inteso confermare in modo esplicito e che non sono stati caducati dall'art. 74 del decreto legge n. 112 del 2008, il quale si è soltanto limitato a dettare una disciplina specifica di riduzione degli assetti organizzativi, tenendo peraltro conto dei precedenti interventi legislativi (cfr. comma 4).

Sul piano sostanziale peraltro, dal verbale della riunione indetta in data 3 luglio 2008 e dalla documentazione relativa alle risposte delle organizzazioni sindacali emerge che v'è stato un confronto tra l'Amministrazione e le OO.SS e che queste ultime sono state messe in condizione di comprendere le modalità con cui l'Amministrazione intendeva procedere al riassetto organizzativo.

Come pure non può non prendersi atto dei pareri favorevoli espressi da tutte le autorità (Presidenza Consiglio dei Ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione) che avrebbero dovuto partecipare all'adozione del d.P.C.M..

Ciò consente alla Sezione di non esprimere, per gli aspetti testé esaminati, 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.

2. Quanto ai contenuti dello schema di regolamento, esso ha già formato oggetto di esame nell'adunanza del 24 luglio scorso, e pertanto, tenuto conto delle modificazioni apportate dall'Amministrazione a seguito dei rilievi della Sezione, non si hanno altre osservazioni ad eccezione della seguente relativa all'art. 3, comma 3.

In proposito la Sezione fa presente che il rilievo da essa formulato nell'adunanza del 24 luglio u.s. non era incentrato sulla necessità di unificare le figure apicali del Capo della Segreteria e del Segretario particolare, bensì sulla diversa questione di evitare che uno stesso Ufficio fosse diretto da due soggetti distinti.

Risponde, del resto, nella prassi organizzativa ministeriale, oltre che a evidenti principi di razionalità, che la Segreteria del Ministro sia diretta e coordinata da un solo soggetto, ossia dal Capo della Segreteria, come, del resto, è stato ribadito nello schema analogo di regolamento degli uffici di diretta collaborazione presentato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed esaminato dalla Sezione in questa stessa adunanza, il quale così dispone: *“La Segreteria del Ministro assicura il supporto all'espletamento dei compiti del Ministro, provvedendo al coordinamento degli impegni ed alla predisposizione ed elaborazione degli interventi del Ministro, mediante il raccordo con gli altri Uffici di diretta collaborazione. La Segreteria del Ministro è diretta e coordinata dal Capo della Segreteria, che coadiuva ed assiste il Ministro negli organismi a cui partecipa ed adempie su suo mandato a compiti specifici. Fa*



*altresì parte della Segreteria del Ministro il Segretario particolare, che cura l'agenda e la corrispondenza privata del Ministro, nonché i rapporti dello stesso con soggetti pubblici e privati in ragione del suo incarico istituzionale".*

Si chiede, pertanto, all'Amministrazione di modificare in tal senso la disposizione regolamentare in esame.

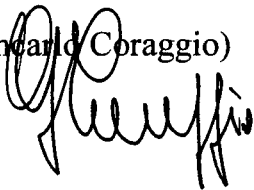
3. In conclusione, la Sezione esprime parere favorevole all'ulteriore *iter* dello schema di regolamento in questione subordinatamente al recepimento dell'osservazione testé formulata.

**P.Q.M.**

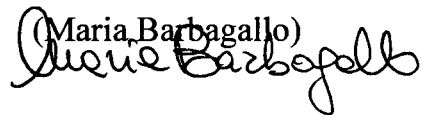
Esprime parere favorevole all'ulteriore *iter* del provvedimento subordinatamente al recepimento dell'osservazione formulata sull'articolo 3, terzo comma.

Il Presidente della Sezione

(Giancarlo Coraggio)



Il Segretario d'adunanza

(Maria Barbagallo)  




# Consiglio di Stato

SECRETARIATO GENERALE

N. 4066

Roma, addi 31.11.2008

Risposta a nota del.....

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

## OGGETTO

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "regolamento concernente la definizione della struttura degli uffici di diretta collaborazione del ministro per lo sviluppo economico".

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere copia del parere numero **2576/2008** 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 luglio 2000, n. 205.

Allegati N.

.....

MINISTERO DELLO SVILUPPO  
ECONOMICO

-Gabinetto-

IL SEGRETARIO GENERALE

ROMA



## **CONSIGLIO DI STATO**

*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

*Adunanza del 24 luglio 2008*

N. della Sezione: 2576/2008

### **OGGETTO:**

Ministero dello sviluppo economico.  
Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “*regolamento concernente la definizione della struttura degli uffici di diretta collaborazione del ministro per lo sviluppo economico*”.

### *La Sezione*

Vista la relazione trasmessa con nota del 14 luglio 2008 con la quale il Ministero dello sviluppo economico ha chiesto il parere sullo schema di regolamento indicato in oggetto.

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore Consigliere Guido Salemi;

### **PREMESSO:**

L'Amministrazione ha premesso che lo schema di decreto in oggetto si rende necessario a seguito del riordino e dell'accorpamento dei preesistenti Dicasteri del commercio internazionale e delle comunicazioni, le cui competenze, unitamente alle rispettive risorse finanziarie, strumentali e di personale, sono confluite nel nuovo Ministero dello sviluppo economico, in

applicazione del d.l. 16 maggio 2008, n. 85; che, per quanto riguarda gli uffici di diretta collaborazione, l'accelerazione del procedimento di adozione del provvedimento concernente l'assetto definitivo è apparsa quanto mai opportuna al fine di dare immediata attuazione al principio di unicità degli uffici di diretta collaborazione, tenuto fermo anche nella prevista fase transitoria, dimensionandone subito i fabbisogni ed il contingente di personale; che ha proceduto, dunque, all'aggregazione nelle strutture del Ministero dello sviluppo economico dei preesistenti analoghi uffici di diretta collaborazione già esistenti nell'ambito delle summenzionate Amministrazioni.

Ciò posto, ha illustrato le disposizioni contenute nei dieci articoli dello schema di regolamento.

#### CONSIDERATO:

L'Amministrazione riferisce che tra gli adempimenti preliminari richiesti dall'articolo 1 del decreto legge n. 85 del 2008 sono stati previsti, in particolare, tre decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri concernenti, rispettivamente, la ricognizione delle strutture trasferite (comma 8), i criteri e le modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle nuove funzioni (comma 18) e la definizione provvisoria degli uffici del Ministero (comma 20). Saggiunge che il primo adempimento è stato già espletato, con l'emanazione del d.P.C.M. 24 giugno 2008 e che l'ultimo è apparso di scarsa utilità e non è stato, quindi adottato, in considerazione sia del breve periodo di durata assegnato alla sua vigenza, sia dei limiti derivanti dalla natura non normativa del previsto d.P.C.M., la quale non consentiva l'adozione di misure organizzative rispondenti alle finalità perseguite con l'accorpamento di funzioni.

Nel prendere atto di ciò la Sezione osserva che l'adozione dello schema di decreto in esame in esame, anche per ragioni di coerenza generale, dovrebbe essere preceduta dal d.P.C.M. indicato dall'art. 1, comma 18, del citato decreto

legge, concernente la determinazione dei criteri e delle modalità per l'individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite.

Si prega pertanto di fornire in proposito gli opportuni chiarimenti.

Non sembra, comunque, che possa prescindersi, trattandosi della realizzazione di una complessa struttura organizzativa, del previo apporto conoscitivo e valutativo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre che del Ministero dell'economia e delle finanze (Ragioneria Generale dello Stato) e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Il Ministero referente è, pertanto, pregato l'acquisizione di detti avvisi.

Quanto al contenuto dei singoli articoli, la Sezione formula sin da adesso le seguenti osservazioni:

a)- non appare chiaro come ad una riduzione della spesa pari al 21% corrisponda il sostanziale mantenimento del contingente di personale in 270 unità rispetto alle precedenti 278 unità facenti capo ai tre dicasteri;

Si prega pertanto di fornire in proposito le opportune delucidazioni e, nonché di valutare anche la possibilità di una congrua riduzione dell'entità numerica del suddetto contingente, considerando che i nuovi uffici di diretta collaborazione subentrano nelle funzioni spettanti a tre strutture di tre diversi dicasteri.

b)- l'articolo 3, comma 3, potrebbe essere riformulato nel senso di escludere, anche per ragioni di opportunità, che alla direzione della Segreteria del Ministro siano preposti due soggetti (Segretario particolare e Capo della Segreteria); dovrebbero, comunque, essere chiarite le funzioni svolte dai due soggetti con l'eventuale previsione che le funzioni stesse siano svolte da un unico soggetto;

c)- all'articolo 4, comma 4, le parole *“ai fini di cui alla lettera d) del comma 2 dell'articolo 1 del predetto decreto legislativo”* vanno sostituite con le

parole "ai fini di cui all'articolo 1, comma 2, lettera d) del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286";

d)- l'articolo 6, comma 5, va riformulato nel senso che l'ufficio del consigliere diplomatico è diretto da un funzionario della carriera diplomatica di grado non inferiore a consigliere di legazione, secondo un criterio comunemente in uso (cfr. articolo 4, comma 5, del d.P.R. n. 175 del 2007, relativo agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro del commercio internazionale).

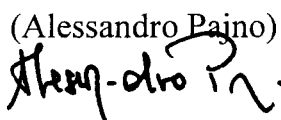
Ciò posto, si resta in attesa di conoscere le determinazioni che l'Amministrazione riterrà di adottare in ordine alle osservazioni come sopra formulate.

Resta, nel frattempo, sospesa l'emissione del parere, facendo presente che, stante l'urgenza, la questione sarà nuovamente trattata nell'adunanza del 28 agosto p.v..

**P.Q.M.**

Sospende l'espressione del parere in attesa dell'adempimento di cui in motivazione e fissa per l'ulteriore corso l'adunanza del 28 agosto p.v..

Il Presidente della Sezione

(Alessandro Pajno)  


Il segretario di Adunanza

(Cesidia Rosati)  
