ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. VI
n. 2

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RICHIESTA DI REGISTRAZIONE CON RISERVA DEL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 6 MARZO 2001 CONCERNENTE IL REGOLAMENTO PER L'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE DEI MINISTRI

(Articolo 26 del testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214)

Trasmessa alla Presidenza il 2 luglio 2001

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

La

Corte dei Conti

a

SEZIONI RIUNITE

N.14/CONTR/RR/01

nell'adunanza del 12 giugno 2001

OGGETTO: Richiesta di registrazione del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001 recante il regolamento per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, a norme dell'art. 25, comma secondo, del regio decreto n. 1214 del 12 luglio 1934 e dell'art. 27, comma 4, della legge 24 novembre 2000, n. 340.

Vista la deliberazione n. 24/2001 con la quale la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato (adunanza 17 maggio 2001) ha ricusato il visto e la conseguente registrazione al decreto del Presidente della Repubblica in data 6 marzo 2001;
Visto che con il predetto decreto viene emanato il regolamento, concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri;
Visto l'estratto del processo verbale con il quale il Consiglio dei Ministri nella riunione in data 24 maggio 2001 ha disposto, ai sensi dell'art. 25 comma secondo del testo unico sulle leggi della Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 1934 e dell'art. 27, comma 4, della legge n. 340 del 2000 che debba avere corso il predetto decreto;
Vista la relazione per il Consiglio dei Ministri trasmessa alla Corte dei conti con nota del Ministro per la funzione pubblica in data 30 maggio 2001 nella quale sono indicati i motivi in ordine ai quali è stata richiesta la registrazione del provvedimento;
Vista l'ordinanza in data 5 giugno 2001, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato per l'adunanza del 12 giugno 2001 il IV collegio delle Sezioni riunite in sede di controllo per le determinazioni conseguenti;
Udito il relatore Presidente di Sezione Rosario Elio Baldanza;
non comparso il rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in

FATTO

Con deliberazione n. 24/2001 la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato (adunanza del 17 maggio 2001) ha ricusato il visto e la conseguente registrazione al decreto del Presidente della Repubblica in data 6 marzo 2001, con il quale viene emanato il regolamento concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, sulla base della considerazione prevalente che le norme di legge disciplinanti la materia prevedono uno specifico regolamento, per ciascun Ministero, da emanare in conformità di determinati principi e criteri direttivi, e non un regolamento generale, avente natura meramente transitoria e dotato peraltro di effetti delegificanti. Sul piano procedimentale poi non è stata data applicazione al disposto dell'art. 17, comma 4 bis, della legge n. 400 nel 1988, il quale prevede che i regolamenti per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione debbano essere emanati "su proposta del Ministro competente, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del tesoro", posto che, nel caso di specie, l'iniziativa è stata assunta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro per la funzione pubblica;

Nella relazione per il Consiglio dei Ministri, nella quale si espongono le ragioni per cui viene richiesta la registrazione del decreto presidenziale alla Corte dei conti (articolo 2, comma 3, lett. n) legge 23 agosto 1988, n. 400) si sostiene la legittimità dello stesso, in quanto la disciplina che si intende introdurre è destinata ad applicarsi transitoriamente a tutti i Ministeri, in attesa dell'entrata in vigore dei regolamenti previsti dall'articolo 14, comma 2°, del decreto legislativo n. 29 del 1993 (ora art. 14, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165). Nel frattempo la disciplina regolamentare si rende necessaria per prevenire il rischio di duplicazioni funzionali che, altrimenti, nel dare applicazione all'articolo 55, comma 1 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, si potrebbero determinare in seno ai nuovi Ministeri – quelli che conseguono, per effetto legale, all'accorpamento di precedenti singoli Ministeri – all'interno dei quali già esistono, in modo peraltro non omogeneo, assetti organizzativi e funzionali relativi agli uffici di diretta collaborazione. Il regolamento in questione, pertanto, non è destinato a valere per tutti i Ministeri, così come ridisegnati

dall'articolo 55 del decreto legislativo n. 300/1999, sebbene solo per quelli che conseguono all'accorpamento di precedenti, singoli Ministeri, i cui regolamenti sugli uffici di diretta collaborazione, già eventualmente adottati, potrebbero venire a collidere fra loro in occasione di tale accorpamento. Il regolamento generale di cui trattasi intende, quindi, in presenza di siffatte situazioni, stabilire la prevalenza, in via temporanea, della disciplina degli uffici di diretta collaborazione, che risultino, nel complesso, di dimensioni maggiori.

Considerati in

DIRITTO

Le Sezioni riunite in sede di controllo prendono atto, in via preliminare, che la procedura prevista dall'articolo 25, secondo comma, del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, è stata attivata dal Governo (determinazione del Consiglio dei Ministeri e richiesta di registrazione del provvedimento alla Corte dei conti) nel periodo di tempo in cui il Governo stesso – successivamente dimissionario - era nel pieno esercizio dei suoi poteri.

Venendo al merito della questione, nella relazione al Consiglio dei Ministri, di cui già si è fatto cenno in narrativa, è stata confermata la tesi dell'Amministrazione secondo cui la base giuridica del provvedimento riguardante la disciplina degli uffici di diretta collaborazione si rinviene nell'articolo 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988 n. 400, norma di carattere assolutamente generale, sulla base della quale, adesso, dopo la legge di delega 15 marzo 1997, n. 59, è possibile procedere all'organizzazione degli uffici ministeriali, anche di quelli di diretta collaborazione, al fine di eliminare ovvero prevenire possibili duplicazioni funzionali. Nella sostanza la relazione elaborata dalla Presidenza del Consiglio ribadisce la tesi – già sostenuta nelle controdeduzioni al rilievo istruttorio del competente ufficio di controllo – secondo cui il regolamento in questione non detta norme "di organizzazione" bensì "per l'organizzazione" degli uffici di diretta collaborazione di guisa che il fondamento giuridico del provvedimento non si rinviene nelle disposizioni indicate dalla Sezione di controllo (art. 14, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e

art. 7 del decreto legislativo n. 300/99) bensì soprattutto nel citato art. 17 comma 4 bis, della legge n. 400/88 e, in particolare, nel "segmento normativo" contenuto in detto comma, alla lettera b), che attribuisce ai regolamenti emanati ai sensi di tale norma la finalità di "eliminare le duplicazioni funzionali". Tale essendo il riferimento normativo posto a base del decreto in questione viene ancora sostenuto, nella relazione sopra indicata, che l'unica Autorità governativa competente a provvedere è apparsa essere, in ordine all'iter procedimentale seguito, - diversamente da quanto argomentato nella deliberazione della Sezione del controllo – il Presidente del Consiglio dei Ministri oltre che il Ministro per la funzione pubblica, entrambi responsabili dell'attuazione della riforma del Governo.

Sull'intera questione innanzi prospettata, il Collegio delle SS.RR. in sede di controllo non ravvisa la sussistenza di elementi di diritto che possano indurre a conclusioni diverse da quelle cui è pervenuta, nella deliberazione n. 24/2001, la Sezione centrale di controllo sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato e pertanto il Collegio medesimo ritiene di poter recepire il contenuto della deliberazione suddetta, con particolare riferimento ai punti di maggiore rilievo qui di seguito indicati:

- l'art. 7 del decreto legislativo n. 300/99 stabilisce che la costituzione e la disciplina degli uffici di diretta collaborazione abbiano come punto di riferimento l'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e che tali uffici siano disciplinati con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 4 bis, della legge n. 400/88 (c.d. regolamenti delegati);
- l'ordinamento venutosi a delineare negli ultimi anni prevede, dunque, uno specifico regolamento per ciascun Ministero, da emanare in conformità di determinati principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge e non già un regolamento generale, di natura meramente transitoria, come quello in esame, che viene peraltro a caricarsi di effetti delegificanti, ancorché esso risulti privo di indicazioni legislative riguardanti l'ambito e il contenuto;
- la tesi prospettata dall'Amministrazione secondo cui il regolamento in questione non detta norme di organizzazione ma "per

l'organizzazione" degli uffici di diretta collaborazione, intendendo esso soltanto risolvere casi di antinomia o di carenze organizzative, non trova fondamento giuridico in quanto il regolamento medesimo, produttivo anche di effetti delegificanti, non può ricondursi ad alcuna norma primaria attributiva di una potestà siffatta;

- l'Amministrazione, infatti, assume come base giuridica del provvedimento l'art. 17, comma 4 bis, della legge n. 400/88 e precisamente il "segmento normativo" (lettera b di detto comma) che si conforma al principio della "eliminazione delle duplicazioni funzionali";
- tale principio involge tutta l'attività amministrativa che attiene alla organizzazione degli uffici pubblici e non può essere assunto, sub specie di "segmento di norma giuridica", per giustificare l'esercizio di una potestà normativa c.d. delegata, di natura transitoria, che va ad interferire con altre potestà normative espressamente autorizzate dalla legge;
- lo schema generale della delegificazione (art. 17 comma 2 della legge n. 400/88) assume, nel pieno rispetto della gerarchia delle fonti, che il potere normativo c.d. delegato in capo al Governo deve trovare fondamento in una previa determinazione legislativa della materia (oggetto o criteri) e dei soggetti abilitati ad emanare la relativa disciplina, atteso che solo in presenza di tali condizioni può aversi effetto abrogativo di una norma preesistente che non può imputarsi al regolamento ma all'atto legislativo che prevede la delegificazione;
- la mancata partecipazione, per ciò che attiene al procedimento, alla fase di iniziativa dei Ministri proponenti e del Ministro del tesoro (art. 17, comma 4 bis legge n. 400/88), come è stato evidenziato anche nel parere reso dal Consiglio di Stato, non può ritenersi sanata dall'intervenuta deliberazione del Consiglio dei Ministri, il quale è organo distinto dai Ministri che lo compongono, in quanto le deliberazioni da esso assunte attengono ad una valutazione complessiva della compatibilità politico-amministrativa dell'emanando provvedimento ma non possono sostituire le specifiche valutazioni che sono proprie dei Ministri interessati.

Tutto ciò premesso e considerato, la Corte dei conti a Sezioni Riunite in sede di controllo (collegio IV) riconosce non cessata la causa del rifiuto di visto, stante la non conformità a legge del decreto del Presidente della Repubblica indicato in epigrafe, del quale viene ordinata l'ammissione al visto con riserva ai sensi dell'art. 25, comma secondo, del T.U. sulle leggi della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 27, comma 4, della legge 24 novembre 2000 n. 340.

P.Q.M.

ordina che il decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001 recante il regolamento per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri sia registrato previa apposizione del visto con riserva dal competente Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri istituzionali.

Il relatore
(Dott. Rosario Elio Baldanza)

Il Presidente
(Prof. Luigi Schiavello)

Depositato in Segreteria il 26 giugno 2001

Il Dirigente
(G. Sforza)