



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 20 luglio 2021

NUMERO AFFARE 00820/2021

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Modifiche al regolamento recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2019, n. 78";

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione in data 12 luglio 2021 con la quale il Ministero dell'interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Aquilanti;

Premesso e Considerato:

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2019, n. 78, è



stata disciplinata la riorganizzazione delle strutture centrali del Ministero dell'interno, in attuazione dell'articolo 12, comma 1-*bis*, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, che ha ridefinito, per quel Ministero, le modalità di realizzazione e i termini di conclusione del processo di riduzione degli uffici di livello dirigenziale generale, secondo le determinazioni contenute nell'articolo 32 del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante "*Disposizioni per la riorganizzazione dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno*", convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132.

Il regolamento in esame, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis* della legge n. 400 del 1988, si compone di cinque articoli e interviene sul d.P.C.M. n. 78 del 2019 con la tecnica della novella, in attuazione delle norme di legge che hanno modificato da ultimo gli assetti del Dipartimento della pubblica sicurezza, del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e del Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

Nel dettaglio, la prima modifica normativa - attuata con l'articolo 1, comma 1, dello schema in esame - è contenuta nell'articolo 240 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, che ha istituito una nuova Direzione centrale nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza, con il compito di curare, oltreché il coordinamento delle attività della Specialità della Polizia postale e delle comunicazioni di pertinenza della Polizia di Stato, la materia della sicurezza cibernetica ai sensi del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133.

L'articolo 1, dunque, inserisce nel comma 2 dell'articolo 4 del d.P.C.M. n. 78 del 2019 una disposizione (contenuta nella lettera p-*bis*) con la quale viene aggiunta, agli uffici di livello dirigenziale generale del Dipartimento della pubblica sicurezza,

la nuova Direzione centrale, guidata da un dirigente generale della Polizia di Stato del ruolo ordinario della carriera dei funzionari e destinataria di tre compiti:

- il primo comprende l'intero complesso di funzioni svolte dal Servizio postale e delle comunicazioni, sinora incardinato nell'ambito della Direzione centrale per la polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato;
- il secondo è riferito alla gestione del *Computer Emergency Response Team* (CERT), che dovrà supportare le diverse articolazioni del Ministero quanto alla gestione dei sistemi informatici;
- il terzo compito riguarda il coordinamento e il supporto centrale per le attività di polizia scientifica svolte dalla polizia di Stato: si tratta di funzioni ereditate dalla Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato (DAC), ove è collocato il servizio di polizia scientifica.

Con la seconda modifica regolamentare, ovvero con l'articolo 2, si modifica il comma 2 dell'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 78 del 2019, istituendo - nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - la Direzione centrale per le risorse finanziarie, posta alle dipendenze di un dirigente di prima fascia dell'Area delle funzioni centrali. Per il personale dirigenziale è disposto, ai sensi dell'articolo 8-*quater* del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, l'incremento di un posto nella relativa dotazione organica.

Tale integrazione non comporta oneri aggiuntivi perché i relativi costi sono compensati dalla soppressione di due posti di funzione dirigenziale di seconda fascia dell'Area delle funzioni centrali, nell'ambito della relativa dotazione organica.

La terza modifica regolamentare riguarda l'assetto organizzativo del Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione

civile per le risorse strumentali e finanziarie e risponde all'esigenza di assicurare la funzionalità delle attività di innovazione tecnologica e di digitalizzazione.

Di conseguenza, con il comma 1 dell'articolo 4, si modifica l'articolo 10, comma 1, del d.P.C.M. n. 78 del 2019, fissando in 473 (anziché in 477) il numero massimo di uffici dirigenziali di livello non generale in cui si articolano i Dipartimenti del Ministero.

Con i commi 3 e 4 sono individuati i quattro posti di funzione dirigenziale di seconda fascia dell'area delle funzioni centrali dell'amministrazione civile che devono essere soppressi, anche per garantire l'equilibrio finanziario necessario per istituire i due nuovi posti dirigenziali di livello generale.

L'articolo 5 reca la clausola di neutralità finanziaria.

Considerato:

Lo schema di regolamento realizza in sostanza un intervento che, in attuazione di specifiche disposizioni di legge, adatta l'organizzazione del Ministero alle nuove esigenze connesse al contrasto di attività illecite o criminose anche nell'ambito informatico e delle comunicazioni, con particolare riguardo ai reati di sfruttamento sessuale, all'evoluzione delle capacità investigative specialistiche delle strutture di polizia in integrazione con quelle dei reparti già specializzati, alla crescente necessità di gestire le complesse attività inerenti al fenomeno dei flussi migratori e alla razionalizzazione complessiva dell'azione amministrativa del Dicastero.

Il provvedimento, dunque, è coerente a specifiche disposizioni di legge e corrisponde a obiettivi di maggiore efficacia amministrativa, senza comportare oneri aggiuntivi.

Lo schema in esame, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 24 giugno 2021, è corredato della documentazione prescritta: analisi tecnico-normativa, relazione tecnica positivamente verificata dal Ragioniere

Generale dello Stato, verbale della prevista informativa alle organizzazioni sindacali, concerto del Ministro dell'economia e delle finanze espresso dal Capo dell'Ufficio del coordinamento legislativo d'ordine del Ministro, mentre il concerto del Ministro per la pubblica amministrazione risulta reso dal *dirigente* dell'ufficio legislativo d'ordine del Ministro. Al riguardo si segnala l'esigenza di verificare che tale dirigente sia effettivamente il responsabile dell'ufficio legislativo, il solo che potrebbe firmare "d'ordine del Ministro"; in caso diverso, sarebbe necessario acquisire l'atto di concerto a firma del Ministro o del titolare dell'ufficio di diretta collaborazione, d'ordine del Ministro. Per l'analisi d'impatto della regolazione è stata chiesta l'esenzione, assentita dal DAGL.

Quanto alla tecnica di redazione, la Sezione non ha rilievi da formulare, anzi deve segnalare che ci si trova di fronte a un caso non comune di perizia nell'uso delle tecniche di *drafting*, anche nei dettagli più minuti.

In termini generali, questo Consiglio rileva che il ritorno al regolamento governativo, dopo la stagione derogatoria e transitoria dei dPCM di organizzazione dei Ministeri, manifesta inevitabilmente la prevedibile aporia di una tecnica normativa che consiste nell'interpolazione di un regolamento adottato in forma semplificata con disposizioni introdotte mediante il procedimento ordinario stabilito dalla legge 400 del 1988: l'effetto risulta anomalo, perché l'atto normativo di riferimento resta il DPCM, modificato in parte da un dPR, che dovrebbe invece essere il mezzo proprio di regolazione.

4.1 Per poter rimediare a tale anomalia, la Sezione ritiene che l'occasione sia propizia per considerare l'opportunità di ricondurre le norme dei dPCM nell'alveo della fonte ordinaria del regolamento governativo, anche per mero recepimento testuale e senza la necessità di modificazioni nel contenuto, quando non dovuto a norme di legge sopravvenute, come nel caso in esame, o a esigenze di coordinamento.

In sostanza, il regolamento governativo in oggetto potrebbe consistere, invece che

nelle novelle al dPCM, nella riscrittura “compilativa”, sotto forma di dPR, di tutto il regolamento organizzativo oggi vigente, come innovato dalle disposizioni in esame, con contestuale abrogazione del dPCM n. 78 del 2019.

Tale operazione sarebbe coerente con il sistema della legge n. 400 del 1988, che postula anche il riordino a carattere compilativo: si veda, per i regolamenti, il comma 4-ter dell’articolo 17, secondo cui, appunto con dPR, “si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti ...”.

Il Consiglio di Stato ha sempre raccomandato, quale fattore di semplificazione dell’ordinamento, il ricorso alla tecnica della compilazione unitaria delle fonti di livello regolamentare, che comporta anche la stabilità della fonte individuata in via ordinaria per l’intervento normativo di volta in volta interessato. In questo caso la fonte ordinaria è quella seguita con lo schema in esame, che tuttavia è indotta ad assumere come ordito normativo di riferimento una fonte, il dPCM, introdotta per la regolazione della materia solo in via eccezionale e provvisoria. Va sottolineato, al riguardo, che il regolamento governativo emanato con d.P.R. per l’organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri trova fondamento, per rinvio espresso, nell’istituto del regolamento autorizzato dalla legge, ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, a disciplinare materie già oggetto (anche) di norme di legge. Pertanto il ricorso in materia, ormai venuto meno, al diverso istituto del dPCM è da considerare a carattere derogatorio, eccezionale e solo transitorio. Il Consiglio di Stato, inoltre, ha più volte rammentato che - a differenza del livello primario - il riordino delle fonti secondarie è un potere “immanente” del Governo, che non necessita di una specifica previsione legislativa e potrebbe (anzi, dovrebbe) essere esercitato in qualsiasi momento si renda opportuno.

4.4 È utile specificare che, laddove si addivenisse alla riscrittura compilativa del regolamento riproducendo anche le altre disposizioni, che non sono modificate dallo schema in esame, il relativo testo non dovrebbe essere sottoposto a un nuovo parere del Consiglio di Stato e l’*iter* potrebbe proseguire sulla base del presente

avviso favorevole. Né - ritiene questo Collegio - sarebbe necessario adottare una nuova deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, perché il regolamento di organizzazione, completo in ogni parte, tanto quelle non modificate che sono comprese nel dPCM vigente quanto le parti oggetto dello schema in esame, potrebbe essere portato, in esito agli altri adempimenti previsti, alla deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri. In sostanza, si tratterebbe di una semplice operazione di riordino formale, che avrebbe il risultato di poter disporre di una fonte unica di organizzazione del Ministero, nella modalità ordinaria, ossia il regolamento organizzativo emanato con d.P.R.. Ove, invece, si ritenga di concludere l'*iter* nella forma già avviata, ovvero con un dPR che novella il dPCM vigente, si potrebbe definire, con un atto successivo e distinto, pressoché contestuale, il regolamento complessivo, nei termini indicati, da emanare con apposito d.P.R., ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*ter*, della legge n. 400 del 1988, ma naturalmente in tal caso sarebbe necessario un *iter* del tutto diverso, comprensivo di un nuovo e autonomo parere del Consiglio di Stato.

4.5. Infine, si rappresenta l'opportunità di considerare questa soluzione anche per gli altri Ministeri, man mano che se ne presenti la possibilità, avviando una riflessione sistemica e generale che coinvolga, per la sua natura anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Sezione, pertanto, ritiene necessario trasmettere il presente parere anche al Presidente del Consiglio dei Ministri e per esso al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), ai sensi dell'articolo 58 del r.d. n. 444 del 1942, allo scopo di svolgere le valutazioni di competenza e di considerare una opportuna opera di coordinamento, che favorisca un atteggiamento uniforme sulla questione.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere favorevole della Sezione.

Ai sensi dell'articolo 58 del r.d. n. 444 del 1942 la Sezione stabilisce di trasmettere

il presente parere al Presidente del Consiglio dei Ministri e per esso al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) per le valutazioni di competenza.

L'ESTENSORE
Paolo Aquilanti

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO
Cinzia Giglio, Cesare Scimia

