



Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 17 settembre 2007

N. della Sezione:
2686/2007

OGGETTO:

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE
FINANZE – Schema di d.P.R. recante
regolamento di organizzazione del
Ministero dell'economia e delle
finanze.

La Sezione

Vista la relazione trasmessa con
nota prot. n.
ACG/8/ECOGAB/8808 in data

20 giugno 2007, pervenuta il successivo 27 giugno, con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze chiede il parere sullo schema indicato in oggetto;

Visti i propri pareri interlocutori resi nelle adunanze del 9 luglio 2007 e del 27 agosto 2007, e le note di adempimento dell'Amministrazione, rispettivamente in data 20 luglio e 12 settembre 2007;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Giuseppe Roxas;

PREMESSO

Lo schema di regolamento in oggetto, ai sensi del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233 e di quanto disposto dall'articolo 1, commi da 404 a 416 e da 426 a 429 della legge 27

dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), provvede alla riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze.

In sede di esame dello schema trasmesso, la Sezione, nell'Adunanza del 9 luglio 2007, si pronunciava in via interlocutoria, sottolineando come l'articolato, mentre elencava compiutamente una serie di attribuzioni per ciascuno dei previsti uffici dirigenziali generali, si limitava a fissare, all'articolo 1, comma 2, il numero complessivo degli uffici dirigenziali non generali - con previsione che appariva confliggente con quanto disposto dall'articolo 1, commi 404 e seguenti della legge finanziaria per il 2007 - e richiedeva, al riguardo, l'acquisizione dell'avviso formale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Dipartimento della funzione pubblica.

Acquisiti tali avvisi e le osservazioni del Ministero proponente, la Sezione, nella successiva adunanza del 27 agosto 2007, esprimeva il proprio avviso sul punto, ritenendo che lo schema di regolamento, in adempimento a quanto disposto dalla norma primaria e in coerenza con le "*Linee guida*" predisposte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M. del 13 aprile 2007), dovesse altresì estendersi alla riorganizzazione degli uffici dirigenziali non generali, identificando, per ciascuna delle macrostrutture ministeriali, quelli necessari e sufficienti per il corretto svolgimento delle relative attribuzioni istituzionali.

A tal fine veniva altresì suggerita l'inclusione di un apposito comma esplicativo per ciascuna delle strutture di primo livello, eventualmente procedendo alla richiesta integrazione dello schema regolamentare, condizionante ai fini dell'espressione di un positivo parere, anche mediante la formulazione di un separato atto integrativo, da rimettere all'esame di questo Consiglio.

Con il parere interlocutorio espresso in tale adunanza, veniva altresì richiesta la trasmissione della documentazione relativa alle consultazioni sindacali - non allegate al fascicolo inviato - e venivano chiesti chiarimenti sui criteri seguiti, in seno allo schema esaminato, in ordine alla ripartizione organizzativa di taluni compiti a valenza trasversale, quindi quelli concernenti la comunicazione istituzionale ed il reclutamento e formazione del personale.

Con nota del 12 settembre 2007, l'Amministrazione ha trasmesso la richiesta documentazione e formulato le proprie considerazioni in ordine alle suindicate osservazioni.

CONSIDERATO

Sul testo, corredato dalla relazione tecnica, dal piano operativo e dall'asseverazione dell'Ufficio centrale del bilancio del Ministero proponente nonché dall'assenso formale della Ragioneria generale dello Stato e per il quale sono stati trasmessi i verbali delle consultazioni sindacali, la Sezione non ha particolari osservazioni da formulare, salvo raccomandare una sua revisione al fine di adeguarlo alla nota circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001, n.1/1.26/10888/9.92, supplemento ordinario alla G.U. 3 maggio 2001, n. 101.

Quanto al merito, come esposto in *"fatto"*, si pone il problema della fonte dell'assetto degli uffici dirigenziali non generali. Al riguardo l'Amministrazione, anche con riferimento agli acquisiti pareri del Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, propugna la correttezza della soluzione attuata nello schema trasmesso.

In ordine alla interpretazione dei commi 404 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha espresso il proprio punto di vista con la nota DAGL.5678/1.3.4.3./07/5 del 19 luglio 2007.

Ritiene il predetto Dipartimento che le prescrizioni recate dalla legge finanziaria 2007 non innovino il modello sistematico di riorganizzazione delle strutture a suo tempo determinato con l'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 che, per quanto di interesse, prevede, al comma 4, che *"all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e alla definizione dei relativi compiti si provvede con decreto ministeriale di natura non regolamentare"*, con norma interpretata quale specificazione di quanto recato dall'articolo 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, (che rimette alla decretazione ministeriale la sola definizione dei compiti degli uffici in questione).

La novità recata dalla legge finanziaria per il 2007, in relazione al perseguito contenimento della spesa, può quindi identificarsi nella necessità di prevedere, in ambito regolamentare, il numero complessivo degli uffici di livello dirigenziale non generale, da ripartire, successivamente, tra le varie strutture di primo livello.

Tale punto di vista è condiviso dal Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

Osserva la Sezione come il riordino delle strutture centrali e periferiche dei Ministeri designato dai commi 404 e seguenti della legge n. 296 del 2006, finalizzato alla razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento delle strutture, presenti, in ragione dei criteri da adottare e della loro incidenza sulle strutture esistenti, caratteri peculiari, che determinano uno specifico schema procedurale che si sovrappone alle ordinarie modalità organizzative degli uffici in questione, condizionandone l'attuazione.

Ed infatti, la Presidenza del Consiglio, nelle “*Linee guida*” emanate in data 13 aprile 2007, reca una compiuta analisi dei criteri vincolanti cui le Amministrazioni debbono conformarsi per il conseguimento degli obiettivi specifici, siano essi definiti dalla legge in via quantitativa o previsti come modalità di razionalizzazione cui conseguono benefici non immediatamente quantificabili (gestione unitaria del personale, utilizzo di strumenti di innovazione tecnologica, riorganizzazione degli uffici di ispezione o controllo, etc.).

In altri termini, alla definizione delle macrostrutture ministeriali e alla precisazione dei relativi compiti, deve necessariamente coordinarsi l'identificazione degli uffici di livello dirigenziale non generale necessari e sufficienti per il corretto svolgimento delle attribuzioni istituzionali.

In tale logica si iscrive la prescrizione recata dal comma 404 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, che, infatti, non prevede una riduzione predeterminata del numero degli uffici, ma si limita a stabilire una misura minima della riduzione da apportare agli uffici dirigenziali generali e non generali, richiedendo esplicitamente la eliminazione delle duplicazioni organizzative, ove esistenti.

A tale impostazione è pienamente coerente la disposizione normativa che impone l'adozione dello schema regolamentare, non a caso identificato ai sensi dell'articolo 17, comma 4 *bis*, della legge n. 400 del 1988, per la riorganizzazione degli uffici sia di livello dirigenziale generale che di livello dirigenziale non generale, quale risultante dalla preliminare revisione delle strutture secondo i criteri previsti, effettuata dalle singole Amministrazioni, revisione che, peraltro, emerge implicitamente dalle relazioni e dai piani operativi predisposti a corredo degli schemi regolamentari.

Per assicurare il rispetto della cogente disposizione recata dalla norma primaria è pertanto necessario che lo schema rechi altresì l'identificazione numerica degli uffici di livello non dirigenziale riferiti a ciascun ufficio di primo livello, rimettendo alla decretazione ministeriale – come previsto dalla norma primaria e dalle “*Linee guida*” della Presidenza del Consiglio – la sola precisazione dei compiti delle unità organizzative in questione.

Tale adempimento, potrà essere soddisfatto prevedendo l'inclusione, per ciascuna delle strutture di primo livello di un comma del seguente tenore: “*La direzione generale (o altra struttura equivalente) si articola in x uffici dirigenziali non generali, i cui compiti sono definiti con decreto ministeriale di natura non regolamentare, adottato nel termine di sessanta giorni dall'emanazione del presente regolamento*”.

Peraltro, tenuto conto dell'urgenza di provvedere all'emanazione dei regolamenti organizzativi in esame per evitare la “*sanzione*” prevista dal comma 410 (blocco delle assunzioni), può rinviarsi l'adempimento ad una fase successiva. Il parere favorevole, quanto al profilo in questione, va tuttavia condizionato alla formulazione del necessario atto integrativo, da rimettere all'esame della Sezione.

Non vi è dubbio che da tutto ciò derivi un notevole irrigidimento dell'assetto organizzativo delle amministrazioni, ma si tratta evidentemente di un effetto voluto dalla legge finanziaria per garantire le previste economie; valuterà il Governo se, una volta raggiunto l'obiettivo, sussistano o meno le condizioni per reintrodurre una maggiore elasticità della disciplina.

Allo stato pertanto dovrà essere eliminato l'allegato relativo all'organico, la cui individuazione va rinviata all'adempimento di cui sopra. Dovranno essere altresì espunti i riferimenti a tale allegato contenuti nel testo nonché la quantificazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e il rinvio al decreto ministeriale per la loro individuazione.

Per quanto concerne la comunicazione istituzionale, i cui compiti risultano affidati alle strutture di *staff* dei singoli dipartimenti, espone l'Amministrazione che la ripartizione attuata risponde all'esigenza, qualitativamente limitata e che non richiede necessariamente la creazione di strutture dedicate, di far fronte a specifiche attività di stretta pertinenza di ciascun dipartimento in correlazione con l'Ufficio stampa (Ufficio di diretta collaborazione dell'Autorità politica) cui compete il coordinamento e raccordo delle strutture amministrative in tale materia.

La presenza, nell'ambito del Dipartimento delle finanze, di una Direzione generale per la comunicazione istituzionale – già prevista dalle vigenti norme con riferimento al Dipartimento delle politiche fiscali – si fonda sulla peculiarità della materia trattata che investe i rapporti con i cittadini contribuenti e le Agenzie fiscali, giustificando la necessità di una struttura dedicata.

Alla luce delle precisazioni fornite, ritiene la Sezione di poter condividere l'impostazione adottata nello schema trasmesso.

Quanto alle competenze in materia di personale, aveva osservato la Sezione come l'unificazione delle funzioni di supporto all'interno del Dipartimento dell'Amministrazione generale – in coerenza con quanto previsto dalla legge finanziaria per il 2007 – aveva comportato, tuttavia la costituzione di due Direzioni generali, dedicate l'una alle "*Politiche del personale*" e l'altra ai "*Servizi al personale*", le cui attribuzioni destavano perplessità in ordine alla sovrapposizione di compiti (quali la formazione) e al dettato della norma primaria circa la gestione unitaria del personale e l'eliminazione di duplicazioni organizzative.

A sostegno della articolazione in due uffici dirigenziali generali della gestione del personale, espone l'Amministrazione che l'attuata unificazione nel

Dipartimento di tale compito, comporta la concentrazione di competenze attualmente svolte da ciascun dipartimento tramite strutture di livello dirigenziale generale.

Le ragioni poste a base della scelta organizzativa attuata si basano sulla dimensione e complessità di gestione in unica struttura organizzativa dei servizi da offrire ai singoli Dipartimenti; da qui la distinzione qualitativa di tali servizi e la suddivisione tra due strutture, focalizzate l'una sulla politica gestionale del personale e l'altra su compiti più specificamente gestionali.

A tenore di quanto espone l'Amministrazione, ciò comporta una consistente semplificazione della gestione e una più razionale attribuzione e formazione delle competenze professionali specialistiche, rimanendo comunque assicurate l'unitarietà della gestione e la conseguente impossibilità di incorrere in duplicazioni, dall'incardinamento delle Direzioni in questione nell'unico Dipartimento e dal ricorso a specifici "accordi di servizio" con gli altri Dipartimenti.

Al riguardo la Sezione ritiene di poter convenire con la scelta attuata, in considerazione delle dimensioni e della complessità della materia rifluita nel Dipartimento, soprattutto nella fase di avvio e messa a regime delle nuove strutture, fermo rimanendo la disposta limitazione del personale addetto ed il monitoraggio delle concrete modalità di funzionamento ai fini della verifica di conformità alle prescrizioni recate dalla legge finanziaria per il 2007.

L'articolo 24 dello schema, nel dettare correttamente i criteri cui occorre attenersi ai fini della identificazione degli Uffici territoriali di cui è prevista la chiusura, ne rimette la determinazione a un decreto ministeriale da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento; la chiusura è prevista per un numero di sedi non inferiore a 20 entro i dodici mesi successivi e, per le ulteriori sedi (fino a 40), entro ventiquattro mesi.

Quest'ultimo termine appare tuttavia confliggente con quanto disposto dal comma 405 della legge n. 296 del 2006, che dispone la "completa attuazione dei processi di riorganizzazione entro diciotto mesi" dall'emanazione del regolamento in esame.

La previsione del citato articolo 24 dello schema deve pertanto essere ricondotta nei termini suindicati.

In tema di norme finali e di abrogazioni, l'art. 24 dello schema, al comma 2, lettera *d*), reca l'abrogazione del d.P.R. 26 marzo 2001, n. 107, eccetto le disposizioni del Capo V.

La formulazione desta tuttavia perplessità, tenuto conto che l'anzidetto Capo V del previgente regolamento di organizzazione del Ministero delle finanze contiene norme finali e transitorie, talune delle quali risultano novellate nel testo in esame.

Anche a fini di chiarezza, come prescritto dal comma 406 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, si impone quindi una puntuale indicazione delle norme contenute nel titolo di cui sancire l'esplicita abrogazione, mantenendo in vigore unicamente le prescrizioni che fuoriescono dall'ambito regolamentare in esercizio.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole alla condizione e con le osservazioni sopra esposte.

Il Presidente della Sezione
(Giancarlo Coraggio)

L'estensore
(Giuseppe Roxas)

Il Segretario della Sezione
(Licia Grassucci)