

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. VI
n. 3

REGISTRAZIONI CON RISERVA

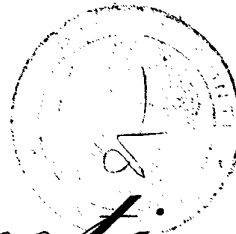
EFFETTUATE DALLA CORTE DEI CONTI

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

3° ELENCO

—————
Comunicate alla Presidenza il 6 aprile 1998
—————

N. 23/E/98



Corte dei Conti

a


Sezioni riunite

nell'adunanza del 6 marzo 1998

Oggetto: Richiesta di registrazione con riserva, ai sensi dell'art. 25 del testo unico n. 1214/1934, del Decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 1997, recante il "regolamento per l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri e per la disciplina delle funzioni dirigenziali", relativamente alle seguenti disposizioni non ammesse a registrazione da parte della Corte dei conti: art. 1. lettera f); art. 2, comma 2; art. 3; art. 7, comma 5; art. 9.

Vista la deliberazione n. 149/97 del 6 novembre 1997, con la quale la Sezione del Controllo sugli Atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha ammesso al visto e alla conseguente registrazione il decreto del Presidente della Repubblica in data 3 luglio 1997, concernente il regolamento per l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per la disciplina delle funzioni dirigenziali, con esclusione: dell'art. 1, lettera f); dell'art. 2, secondo comma; dell'art. 3; dell'art. 7, quinto comma; dell'art. 9;

Antonio Di Stefano



vista la deliberazione in data 13 febbraio 1998, con la quale il Consiglio dei Ministri, su motivata proposta del Presidente del Consiglio, ha risolto, ai sensi dell'art. 25, secondo comma, del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 2, terzo comma, lettera n) della legge 23 agosto 1988, n. 400, che il suddetto d.P.R. abbia corso anche per le disposizioni non ammesse al visto ed alla conseguente registrazione;

vista la lettera n. 41006/10.3.1 del 16 febbraio 1998, con la quale il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio ha trasmesso l'originale del decreto sopra indicato, ai fini della procedura di cui alle norme succitate;

visto l'art. 25, secondo comma, del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

visto l'art. 2, terzo comma, lettera n) della legge 23 agosto 1988, n. 400;

vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 691 in data 20 febbraio 1998, con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo, nella composizione fissata con deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n. 546/CP/97 del 4 novembre 1997, sono state convocate per l'adunanza odierna al fine di deliberare sull'argomento;

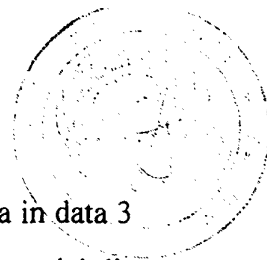
vista la lettera della segreteria delle Sezioni riunite in data 27 febbraio 1998, con la quale è stata data notizia dell'adunanza odierna alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;

udito il relatore Consigliere dott. Antonio De Salvo;
non intervenuti i rappresentanti dell'Amministrazione;
ritenuto in

FATTO

Con deliberazione n. 149/97, assunta nell'adunanza del 6 novembre 1997, la Sezione del Controllo (I Collegio) di questa Corte ha parzialmente ammesso al visto

Antonio De Salvo



ed alla conseguente registrazione il decreto del Presidente della Repubblica in data 3 luglio 1997, con il quale è stato emanato il regolamento per l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per l'esercizio dei poteri di gestione da parte dei responsabili di detti dipartimenti ed uffici e per la disciplina delle funzioni dirigenziali nell'ambito della medesima Presidenza.

Le disposizioni non ammesse al visto riguardano l'articolo 1, lettera f); l'articolo 2, comma 2; l'articolo 3; l'articolo 7, comma 5; e l'articolo 9.

Per ciascuna delle disposizioni non ammesse al visto, si evidenziano di seguito il contenuto, i motivi della ritenuta illegittimità e le controdeduzioni dell'Amministrazione:

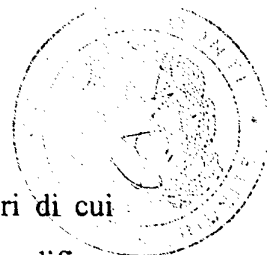
a) l'articolo 1, lettera f), prevede che "nel presente regolamento sono denominati uffici le strutture di livello dirigenziale generale in cui si articolano i dipartimenti, ai sensi dell'articolo 21 della legge 23 agosto 1988, n. 400".

La disposizione è stata ritenuta illegittima per contrasto con l'articolo 21, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e con l'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in quanto "l'individuazione (concreta e non per tipologia astratta) degli uffici in cui si articolano i dipartimenti e gli uffici ad essi equiparati, nonché la determinazione del loro livello dirigenziale e la ripartizione delle relative attribuzioni, va fatta mediante un regolamento emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e non tramite un regolamento governativo".

L'Amministrazione controdeduce che l'articolo 21, comma 3, della legge 400/1988, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la concreta istituzione degli uffici e la fissazione delle loro competenze, mentre l'individuazione delle categorie astratte di ufficio dirigenziale generale (operata dalla disposizione in esame) deve necessariamente avvenire mediante un regolamento governativo, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 29/1993;

b) l'articolo 2, comma 2, stabilisce che "per i dipartimenti affidati a Ministri e Sottosegretari, al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, il Segre-

Antonio De Felice

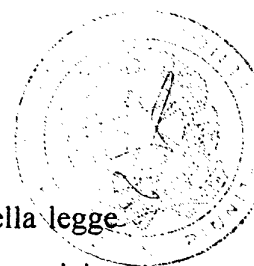


tario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita i poteri di cui all'articolo 8 del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543 (convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639), ove non diversamente disposto, sino a che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro o Sottosegretario competente, non investe dei relativi poteri il capo del dipartimento, un suo reggente, o altri funzionari. Si intendono in tal caso estese alla gestione dei relativi capitoli di bilancio le deleghe rilasciate dal Segretario generale al Vicesegretario generale e ai capi dei servizi aventi attribuzioni strumentali di carattere generale".

La disposizione è stata ritenuta illegittima per contrasto con l'articolo 19, comma 1, della legge n. 400/1988, e con l'articolo 8 del decreto legge 543/1996, in quanto in tal modo il Segretario generale verrebbe ad ingerirsi nell'esercizio di funzioni affidate alla esclusiva responsabilità di un Ministro senza portafoglio o delegate al Sottosegretario di Stato; inoltre, è stato affermato che la disposizione "risulta di non agevole comprensione, atteso che l'affidamento di un dipartimento ad un Ministro o al Sottosegretario può avvenire al momento della formazione del nuovo governo ovvero in epoca successiva. Nel primo caso, si applica il disposto dell'articolo 3 del decreto legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444 (che concerne la proroga degli organi amministrativi). Nel secondo caso - indipendentemente dal fatto che in precedenza il dipartimento fosse affidato ad altro Ministro o al Sottosegretario di Stato ovvero al Segretario generale - non sembra comunque dubbio che il capo del dipartimento non decade automaticamente dall'ufficio, non essendo tale decadenza prevista da alcuna norma di legge".

Autore della

L'Amministrazione controdeduce che la disposizione tende ad ovviare alla inoperatività degli uffici affidati a Ministri e Sottosegretari nel periodo interinale che precede l'emanazione del decreto (previsto dall'art. 21, comma 6, della legge 400/1996) con il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro o del Sottosegretario interessato, nomina il capo del dipartimento;



c) l'articolo 3 prevede che "nei casi di cui all'art. 18, comma 3, della legge 400/1988, i capi dei dipartimenti o i loro reggenti conservano, secondo la prescrizione di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444, le attribuzioni connesse alla sicurezza sul lavoro, nonché le attribuzioni esercitate in via di ordinaria amministrazione e, in particolare, quelle di carattere istruttorio e quelle attinenti ad atti vincolati, salva diversa disposizione del Segretario generale e comunque per non più di 45 giorni dalla data di giuramento del nuovo governo".

Si ricorda che l'articolo 18, comma 3, della legge 400/1988 prevede che "i decreti di nomina del Segretario generale, del Vicesegretario generale, dei capi dei dipartimenti e degli uffici cessano di avere efficacia dalla data del giuramento del nuovo governo", e che l'art. 3, comma 1, del decreto legge 293/1994 stabilisce che gli organi amministrativi scaduti "sono prorogati per non più di 45 giorni", periodo durante il quale, ai sensi del successivo comma 2, "possono adottare esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione, nonché gli atti urgenti e indifferibili con indicazione specifica dei motivi di urgenza e di indifferibilità".

La disposizione regolamentare è stata ritenuta illegittima per contrasto con il citato articolo 3, comma 2, del decreto legge 293/1994, "atteso che l'individuazione degli atti che possono essere adottati dagli organi scaduti operata dalla disposizione in esame non coincide con quella effettuata dalla legge".

L'Amministrazione controdeduce che la norma dà proprio attuazione al decreto legge 293/94, disciplinando il periodo di 45 giorni dalla data di giuramento del nuovo Governo, e limitando la "prorogatio" agli atti di ordinaria amministrazione ed a quelli che non tollerano interruzioni (come il controllo delle condizioni di sicurezza del lavoro);

d) l'articolo 7, comma 5, prevede che "i coordinatori preposti agli uffici di livello dirigenziale generale in cui si articolano i dipartimenti coadiuvano il capo del dipartimento nell'espletamento delle sue funzioni e curano le competenze devolute

Autunno 1994



ai rispettivi uffici, assicurando il rispetto e la concreta attuazione delle disposizioni impartite dal capo del dipartimento. Ad essi compete inoltre il coordinamento delle attività dei servizi che costituiscono articolazione dell'ufficio, anche al fine di garantirne l'uniformità di indirizzo".

La disposizione è stata ritenuta illegittima per gli stessi motivi adottati a proposito dell'art. 1, lettera f), e cioè in quanto la norma "provvede alla astratta individuazione di un tipo di ufficio, in contrasto con l'articolo 21, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e con l'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che, per la individuazione (concreta e non per tipologia astratta) degli uffici di livello dirigenziale, richiedono un regolamento del Presidente del Consiglio dei Ministri e non un regolamento governativo".

Come già a proposito dell'articolo 1, lettera f), l'Amministrazione controdeduce che l'articolo 21, comma 3, della legge 400/1988, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la concreta istituzione degli uffici e la fissazione delle loro competenze, mentre l'individuazione delle categorie astratte di ufficio dirigenziale generale (operata dalla disposizione in esame) deve necessariamente avvenire mediante un regolamento governativo, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 29/1993;

Autore dell'opera

e) l'articolo 9, infine, prevede le figure dei dirigenti responsabili di progetto, ovvero con compiti di studio e ricerca.

La disposizione è stata ritenuta illegittima anzitutto nella parte in cui prevede che i dirigenti non preposti ad uffici di livello dirigenziale possono essere preposti all'attuazione di progetti in relazione alle competenze istituzionali dell'amministrazione. E' stato affermato, al riguardo, che "le competenze istituzionalmente spettanti a tutti gli uffici devono essere svolte dal personale incardinato negli stessi uffici e non da singoli funzionari svincolati da qualsiasi collegamento con le unità organizzative".

La disposizione è stata censurata, altresì, nella parte in cui prevede (al comma 3) "funzioni di collaborazione", implicanti lo studio preliminare e la predisposizione di atti e provvedimenti, la formulazione di proposte e l'esercizio di attività ausiliarie, nonché la partecipazione ad organi collegiali. E' stato osservato, al riguardo, che dette funzioni di collaborazione non sono previste né dalla legge 400/1988 né dal decreto legislativo 29/1993, il quale, in aggiunta agli incarichi di direzione degli uffici, consente che ai dirigenti possano essere conferiti unicamente "incarichi di funzione ispettiva e di consulenza, studio e ricerca"; è stato poi affermato che la disposizione in esame "rende possibile lo svolgimento di funzioni istituzionali degli uffici a personale ad essi non appartenente".

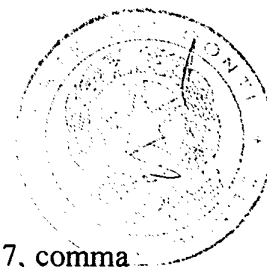
L'Amministrazione controdeduce che la norma è rivolta unicamente a descrivere il contenuto delle attribuzioni di alcune categorie di dirigenti ed a disciplinarne le modalità di svolgimento, senza che ciò implichi l'estraneità di detti dirigenti agli uffici dirigenziali, quali descritti dal regolamento in esame e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 400/1988) che individuerà gli uffici dirigenziali e le relative competenze.

DIRITTO

1. A seguito della richiesta del Governo di attivazione della procedura di cui all'art. 25 del r.d. 1214/1934, le Sezioni riunite sono chiamate - come da giurisprudenza ormai costante - a compiere un riesame della menzionata deliberazione n. 149/97, prima di dare corso all'eventuale apposizione del visto con riserva, dovendo esse valutare se permangano le cause in base alle quali la Sezione del Controllo ha parzialmente rifiutato il visto e la conseguente registrazione al decreto sopra indicato.

Detto esame deve necessariamente essere condotto sulle singole disposizioni interessate, relativamente alle quali è possibile pervenire a soluzioni differenziate.

Autore del testo



2. L'art. 1, lettera f), deve essere esaminato congiuntamente all'art. 7, comma 5, unica essendo la ratio delle due norme, ed unico essendo il motivo di censura opposto dalla Sezione del Controllo.

In via di principio, le Sezioni riunite ritengono di confermare l'orientamento ormai costante (cfr. le deliberazioni della Sezione del Controllo n. 17/94 del 17 marzo 1994, n. 149/95 del 25 ottobre 1995 e n. 13/98 del 13 novembre 1997) secondo cui non è legittimo provvedere mediante regolamento governativo allorché la legge espressamente attribuisce ai Ministri (ovvero, come nel caso di specie, al Presidente del Consiglio dei Ministri) una propria autonoma potestà organizzativa, che altrimenti verrebbe pregiudicata per effetto della gerarchia delle fonti regolamentari, stabilita dall'art. 17, comma 3, della legge 400/1988.

Ciò è tanto più vero, sempre in via generale, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che altrimenti (nell'ipotesi di uffici concretamente istituiti mediante regolamento governativo) non potrebbe più usare proprio lo strumento agile e flessibile (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) che opportunamente la legge ha apprestato al fine di consentire un pronto adeguamento della struttura organizzativa alle mutevoli e contingenti esigenze.

Nel caso in esame, peraltro, il suesposto principio non assume rilevanza, in quanto l'art. 1 lettera f) e l'art. 7, comma 5, concretamente non istituiscono alcun ufficio, ma si limitano a fare riferimento alle strutture organizzative già astrattamente previste dall'art. 21, comma 3, della legge 400/1998, ferma restando l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (secondo la previsione di detta norma) per l'istituzione concreta di uffici e dipartimenti, e per la determinazione delle competenze e dell'organizzazione dei medesimi.

L'art. 1, lettera f), e l'art. 7, comma 5, pertanto, non sono in contrasto con norme di legge, e possono essere ammessi al visto ed alla conseguente registrazione.

Antonio De Felice

3. L'art. 2, comma 2, del regolamento in esame, il quale prevede il conferimento al Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri delle funzioni interinali di capo dei dipartimenti affidati a ministri e sottosegretari, è in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge 400/1988 (secondo cui le funzioni del Segretario generale non comprendono l'attività di supporto all'espletamento dei compiti affidati alle responsabilità di un ministro senza portafoglio o delegate al sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri), nonché con l'art. 21, comma 6, della predetta legge (secondo il quale nei casi in cui un dipartimento sia affidato alla responsabilità di un ministro senza portafoglio, il capo del dipartimento è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro interessato).

D'altra parte, la pur apprezzabile esigenza di garantire la continuità dell'azione amministrativa può essere soddisfatta (oltre che mediante applicazione, all'occorrenza, dei principi sulla proroga degli organi amministrativi) mediante sollecita adozione del regolamento - da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 400/1988 - di cui all'allegato 1, punto 27, previsto dall'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59 per disciplinare il "procedimento per la nomina e decadenza dei capi dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri".

Deve, pertanto, essere riaffermata la non conformità a legge del predetto art. 2, comma 2, di cui deve essere ordinata l'ammissione con riserva al visto ed alla conseguente registrazione.

4. L'art. 3 del regolamento disciplina le attribuzioni di ordinaria amministrazione, nonché quelle urgenti e indifferibili, previste dall'art. 3, comma 1, del decreto legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444, nel caso di proroga degli organi amministrativi.



Autore del testo



Al riguardo, le Sezioni riunite ritengono che le prescrizioni del regolamento coincidano sostanzialmente con quelle del citato decreto legge e della relativa legge di conversione, ad eccezione dell'inciso "salva diversa disposizione del Segretario generale", il quale realmente introduce un non consentito elemento di novità e diversità rispetto al testo legislativo.

Pertanto, l'articolo in questione deve essere ammesso al visto ed alla conseguente registrazione, ad eccezione dell'inciso "salva diversa disposizione del Segretario generale", per il quale deve intervenire l'apposizione del visto con riserva ai fini della conseguente registrazione.

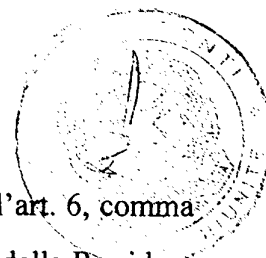
5. Per quanto concerne l'art. 9 del regolamento, le Sezioni riunite rilevano che non è affatto indispensabile che funzioni dirigenziali siano svolte unicamente da dirigenti incardinati in uffici in senso proprio, ossia in strutture operative titolari di specifiche funzioni.

Già nelle ordinarie organizzazioni ministeriali, precise norme (ad esempio, l'art. 19 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29) prevedono che, oltre ai dirigenti incaricati di funzioni di direzione di uffici, sussistano dirigenti incaricati di funzioni di studio, di ricerca, di consulenza, ispettive, le quali hanno carattere individuale, e pur facendo riferimento a strutture di supporto non danno necessariamente origine ad uffici in senso proprio.

Ciò è tanto più vero nel caso della Presidenza del Consiglio dei ministri, i cui compiti sono fondamentalmente di analisi, ricerca, coordinamento, impulso, programmazione, ecc., sicché le funzioni dei relativi dirigenti appaiono più facilmente assimilabili a compiti individuali dotati di particolare snellezza piuttosto che alle tradizionali attribuzioni burocratiche.

Del resto, l'art. 31, comma 1, della legge 400/1988 prevede esplicitamente che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sono svolte "funzioni di direzione, di collaborazione e di studio", il che consente di affermare che la disposizione

Autunno del '93



regolamentare è pienamente compatibile (secondo la prescrizione dell'art. 6, comma 4, del decreto legislativo 29/1993) con la normativa di settore propria della Presidenza del Consiglio.

Lo stesso art. 31, comma 1, della legge 400/1988 consente poi di ritenere legittima la previsione regolamentare di funzioni di "collaborazione".

E' da soggiungere che le particolarità organizzative della Presidenza del Consiglio dei ministri nel senso sopra indicato troveranno una ancor maggiore accentuazione con l'attuazione della delega legislativa prevista dall'art. 11, comma 1, lettera a), della citata legge 59/1997, diretta tra l'altro a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche mediante potenziamento - ai sensi del successivo art. 12, comma 1, lettera a) - delle "autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri, con eliminazione, riallocazione e trasferimento delle funzioni e delle risorse concernenti compiti operativi o gestionali in determinati settori".

In definitiva, quindi, nulla si oppone a che sia riconosciuta la conformità a legge dell'art. 9 del regolamento, che deve pertanto essere ammesso al visto ed alla conseguente registrazione.

Antonio Di Pietro

P.Q.M.

Le Sezioni riunite ammettono al visto ed alla conseguente registrazione l'art. 1, lettera f), l'art. 7, comma 5, e l'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica in data 3 luglio 1997, con il quale è stato emanato il regolamento per l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per la disciplina delle funzioni dirigenziali; ammettono al visto ed alla conseguente registrazione l'art. 3 del predetto decreto, ad eccezione dell'inciso "salva diversa disposizione del Segretario generale"; appone il visto con riserva ed

ordina la conseguente registrazione relativamente all'art. 2, comma 2, nonché all'inciso "salva diversa disposizione del Segretario generale" contenuto nell'art. 3.

IL PRESIDENTE

Giuliano

IL RELATORE

Antonio De Gen

Depositata in Segreteria il **30 MAR. 1998**

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA



PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI RIUNITE
Roma, li

6 APR. 1998

**IL FUNZIONARIO
DI CANCELLERIA**

Laura Di Domenico

