



 **MINISTERO DEI TRASPORTI**
M_TRAUDCMUL
Prot:0014298-11/09/2007
Entrata
Class:1-2-1-7

Consiglio di Stato

SECRETARIATO GENERALE

N. 5159/07

Roma, addì 10 SETTEMBRE 2007

Risposta a nota del.....

N. Div.

OGGETTO
Schema d.P.R. recante
“regolamento di
organizzazione del
Ministero dei trasporti”

**MINISTERO DEI
TRASPORTI**

Gab. dell'On. Ministro
ROMA

D'ordine del Presidente,
mi pregio di trasmettere il
parere numero n.3153/2007
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 27 agosto 2007

N. della Sezione: 3153/2007

OGGETTO:

Ministero dei trasporti – Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “Regolamento di organizzazione del Ministero dei trasporti”.

La Sezione

Vista la relazione trasmessa con nota M_TRA/UDCM/UL prot. n. 00130048 del 3 agosto 2007, con la quale il Ministero dei trasporti ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di d.P.R. indicato in oggetto;

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

PREMESSO:

Il decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, nell’ambito di un riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, ha soppresso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, istituito in data 12 giugno 2001,

all'atto dell'insediamento del primo governo successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ed ha, in suo luogo, istituito (art. 1, commi 4 e 5) il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dei trasporti.

Il predetto provvedimento dopo aver previsto, nell'immediato, (comma 10) la ricognizione in via amministrativa, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (adottato in data 5 luglio 2006), delle strutture trasferite in base alla previsione di cui sopra, nonché l'individuazione, in via provvisoria, del contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione, ha disposto (comma 23) che, con apposito regolamento, da adottarsi secondo quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, siano definiti gli assetti organizzativi ed il numero massimo delle strutture di primo livello del Ministero.

Infine, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007), ha stabilito che, al fine di razionalizzare ed ottimizzare le spese ed i costi di funzionamento dei Ministeri, con regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvede alla riorganizzazione degli uffici centrali e periferici delle Amministrazioni, in modo da conseguire gli obiettivi ivi indicati (art. 1, commi da 404 a 416).

Lo schema di regolamento, che si compone di 16 articoli suddivisi in sette Capi, è stato predisposto per dare attuazione alle disposizioni normative sopra richiamate.

In particolare, il regolamento, dopo aver elencato le attribuzioni del Ministero conseguenti al c.d. "*spacchettamento*", (art. 1), prevede che l'organizzazione sia costituita:

- a livello centrale, in due dipartimenti, e precisamente
 - a) nel Dipartimento per i trasporti aereo, marittimo, intermodale e per gli affari generali e il personale;
 - b) nel Dipartimento per i trasporti terrestri e i servizi informativi.

Ciascun dipartimento è articolato in sei direzioni generali; è inoltre previsto il conferimento di quattro incarichi di livello dirigenziale generale, di cui tre con funzioni ispettive, di consulenza studio e ricerca e uno anche con funzioni di responsabile dell'ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari.

Di tale organismo è prevista l'operatività nell'ambito del Ministero nell'art. 4 dello schema, che prevede altresì, l'istituzione del "*Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*" e di una struttura tecnica per il piano generale della mobilità.

A livello periferico, da cinque direzioni generali territoriali, (per il Nord-Ovest, il Nord-Est, in Centro-Nord e il Centro-Sud e Sardegna, e il, Sud e Sicilia, con sedi rispettivamente in Milano, Venezia, Roma, Napoli e Bari).

Per tali direzioni è prevista l'istituzione di una Conferenza permanente con funzioni consultive, propositive e di coordinamento, presieduta da Capo del dipartimento dei trasporti terrestri e dei sistemi informativi (art. 10 dello schema).

Infine, il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto è posto alle dipendenze del Ministro, secondo le cui direttive ed indirizzi esercita i compiti rientranti nelle attribuzioni del Ministero.

La struttura organizzativa disegnata nello schema regolamentare comporta l'identificazione di 23 uffici dirigenziali generali.

Quanto gli uffici dirigenziali non generali, lo schema prevede, all'articolo 3, comma 3, la determinazione complessiva nel numero di 135, rimettendo ad un successivo decreto ministeriale l'individuazione degli uffici a livello centrale e periferico nonché, la definizione dei relativi compiti.

Tali determinazioni numeriche, che comportano l'osservanza dei limiti di riduzione previsti dal comma 404 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sono stati asseverati dall'ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e i trasporti (nota prot. n. 23505 del 17 luglio 2007).

Allo schema sono altresì allegate le note del Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione del 3 agosto 2007 e della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 19 luglio 2007.

CONSIDERATO:

Rileva preliminarmente la Sezione che il regolamento è stato trasmesso privo della allegazione della documentazione concernente la preliminare determinazione del Consiglio dei Ministri e dei pareri del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, pur citati in premessa nello schema trasmesso.

Data l'urgenza dell'esame, ritiene la Sezione di poter ugualmente formulare il proprio parere, il cui esito rimane subordinato all'incondizionato atto di assenso dei Ministri sopra citati sullo schema proposto, e al preliminare esame da parte del Consiglio dei Ministri, la cui data dovrà completare l'enunciazione fattane nella premessa.

In via pregiudiziale, occorre esaminare le modalità seguite nello schema per l'individuazione degli uffici dirigenziali non generali, già sollevata da questa Sezione in relazione all'esame di regolamenti della specie predisposti da altri Ministri e per i quali era stata richiesta l'acquisizione dei pareri della Presidenza del Consiglio e del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, allegati dal Ministero proponente alla propria relazione.

Per quanto concerne la fonte dell'assetto degli uffici di livello dirigenziale non generale in relazione all'emanazione dei regolamenti di organizzazione dei ministeri di cui ai 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.

Al riguardo, 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 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 schema 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'obbiettivo, 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.

Quanto all'articolato, si formulano le seguenti osservazioni.

L'art. 1 dello schema, al comma 2, reca un'analisi dei compiti e delle attribuzioni di spettanza del Ministero. Tale disposizione, che appare dettata dal lodevole intento di precisare le attribuzioni di competenza a seguito del c.d. "spacchettamento" dei Ministeri, appare tuttavia esorbitare dall'ambito della regolazione in esame, e ciò tanto più in quanto le singole funzioni sono poi analiticamente descritte nelle competenze dei singoli uffici.

Se ne propone pertanto l'espunzione, trattandosi di funzioni e compiti derivanti da norme primarie, tenuto anche conto della necessità di intervenire sul regolamento in caso di modifiche che in futuro possono prospettarsi a seguito di interventi legislativi sulle missioni istituzionali del Ministero.

In ordine alle previsioni recate dall'art. 4 per gli organismi e istituzioni operanti nell'ambito del Ministero, si rileva che il coordinatore del Nucleo di valutazione e verifica, come osservato dall'Ufficio centrale del bilancio, deve essere nominato esclusivamente tra personale dell'Amministrazione, trattandosi di un organo interno dell'Amministrazione medesima; deve pertanto essere

eliminata la previsione del ricorso, per tale compito, a persone estranee (art. 4, lettera a).

Il medesimo articolo, alla lettera b), menziona quale organismo autonomo una "*struttura tecnica di missione per il piano generale della mobilità*" qualora "*attivata con decreto del Ministro*". Va peraltro considerato che il comma 921 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, nello stanziare risorse anche a tali fini, non prevede alcuna struttura dedicata che, perciò, non può essere costituita con decreto ministeriale. La relativa disposizione deve pertanto essere eliminata.

Rileva inoltre la Sezione che nell'art. 3 dello schema è prevista l'istituzione, nell'ambito del Dipartimento per i trasporti aereo, marittimo, intermodale e per gli affari generali e il personale, di una Direzione Generale (art. 5, comma 6) tra cui i compiti è incluso quello del reclutamento e formazione del personale.

Il medesimo art. 3, tra i compiti attribuiti al Dipartimento per il trasporti terrestri e i servizi informativi (comma 1, lettera b)), prevede l'attribuzione a tale dipartimento di quelli concernenti la formazione le abilitazioni specialistiche del personale, compiti che devono ritenersi inclusi nelle attività dettagliate per le singole direzioni generali di tale dipartimento di cui al successivo art. 6.

Ciò sembra determinare una duplicazione di strutture organizzative, confliggente con le finalità di razionalizzazione dettate specificamente dal ripetuto comma 404 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007.

Anche al fine di rimuovere possibili incertezze, sembra perciò necessario eliminare l'espressione "*formazione e abilitazioni specialistiche del personale*" della lettera b) del comma 1 dell'articolo 3, dovendosi ritenere tali attribuzioni già comprese nella dizione recata alla lettera l) del comma 6 dell'art. 5, eventualmente specificando in tal sede l'inclusione della formazione in discorso.

L'art. 12 dello schema, che estende a tutto il personale del Ministero l'operatività della Cassa di previdenza ed assistenza di cui al d.l. n. 1090 del

1966, nel testo sostituito dall'articolo unico della legge 16 febbraio 1967, n. 14, tratta materia del tutto estranea al contenuto del Regolamento di organizzazione in esame, e deve pertanto essere eliminato, trattandosi di disposizione che deve trovare collocazione in altra idonea fonte normativa.

Deve altresì essere espunta la disposizione recata dal comma 2 dell'articolo 15, sia perché appare logicamente confliggente con quanto recato dal comma 1 di detto articolo, sia perché è già la norma primaria (art. 22, commi 8 e 9 della legge n. 298 del 2006) che prevede l'autorizzazione alle variazioni conseguenti al riordino dei Ministeri normato dalla legge n. 181 del 2006.

Infine, osserva la Sezione che allo schema trasmesso non risulta allegata la documentazione relativa alla informativa sindacale; tuttavia, tenuto conto che di tale circostanza è dato atto nelle premesse del testo inviato e in relazione alla rilevata urgenza di concludere l'*iter* procedurale, si ritiene di poter accettare la responsabile affermazione dell'Amministrazione apposta nell'atto regolamentare oggetto di esame.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole alle condizioni e con le osservazioni sopra formulate.

Il Presidente della Sezione

(Giancarlo Coraggio)



L'Estensore

(Giuseppe Roxas)



Il Segretario della Sezione

(Licia Grassucci)

