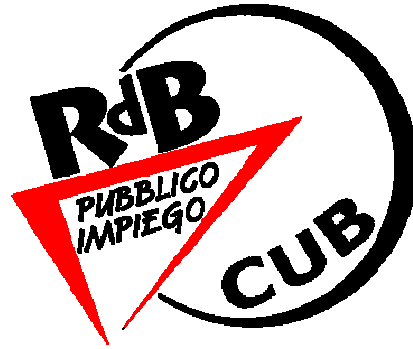




**Coordinamento Nazionale  
Ministero  
dell'Economia e delle Finanze**



On. CORTE DEI CONTI – Sezione Centrale  
di Controllo sugli atti del Governo e delle  
Amministrazioni dello Stato –  
Via A. Baiamonti, 25  
00195 R O M A

On. CORTE DEI CONTI – Sezione Centrale  
di Controllo sugli atti del Governo e delle  
Amministrazioni dello Stato –  
Ufficio di Controllo di Legittimità  
sui Ministeri Economico e Finanziari  
Via Virgilio Talli, 141  
00139 R O M A

OGGETTO : Schema di Regolamento di Organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e art. 1, commi 404 e segg., Legge n. 296/2006. Atto soggetto a registrazione ex art. 3 Legge n. 20/1994.

ATTO DI INTERVENTO PER OSSERVAZIONI E DEDUZIONI.

Com'è noto il 25 Gennaio 2008 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva lo schema di Regolamento di Organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 1, commi 404 e segg., della Legge n. 296/2006, sul quale sono stati acquisiti i prescritti pareri del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni Parlamentari della Camera e del Senato.

Al riguardo, questa Organizzazione Sindacale ritiene di rappresentare a codesta On. Sezione Centrale di Controllo, chiamata a norma di legge a deliberare sulla registrazione del provvedimento governativo in questione ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20/1994, i profili e gli elementi di valutazione di seguito illustrati, alla luce dei quali si ritiene che il provvedimento in questione non possa essere ammesso a registrazione.

Si evidenzia, in primo luogo, che il Regolamento in questione è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in carenza di una piena legittimazione istituzionale e, come tale, in carenza di potere.

Il 24 Gennaio 2008 infatti, vale a dire il giorno precedente l'approvazione del Regolamento, il Senato della Repubblica ha respinto la Proposta di Risoluzione n. 1 sulla quale il Governo ha posto la questione di fiducia con n. 161 voti contrari e nr. 156 voti favorevoli.

Per effetto dell'espresso voto di sfiducia del Senato, nella stessa serata del 24 Gennaio 2008 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha rassegnato le proprie dimissioni, unitamente a quelle del Governo da lui presieduto, nelle mani del Capo dello Stato, il quale – come da consolidata prassi costituzionale – lo ha pregato di rimanere in carica per il solo disbrigo degli affari correnti.

Tali circostanze costituiscono fatto notorio ex art. 115, c. 2, C.P.C., in considerazione dell'enorme risalto mediatico che la vicenda ha assunto anche a livello internazionale.

Il giorno successivo, vale a dire il 25 Gennaio 2008, il Consiglio dei Ministri ha tuttavia ritenuto di approvare ugualmente lo schema di Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze ex art. 1, c. 404 e segg. L. n. 296/2006, non tenendo in alcun conto la propria condizione di Esecutivo in carica per il solo disbrigo di affari urgenti e/o di ordinaria amministrazione.

La deliberazione del Consiglio dei Ministri del 25.1.2008 di approvazione del Regolamento in questione risulta, pertanto, adottata in carenza di legittimazione e di potere istituzionale, per le ragioni di seguito illustrate:

a) il Presidente del Consiglio, in apertura del Consiglio del 25 gennaio 2008, ha illustrato la propria direttiva emanata a seguito delle dimissioni presentate dall'Esecutivo, relativa all'attività del Governo durante la fase di crisi e finalizzata ad evitare ogni interruzione dell'attività amministrativa ed a garantire il completamento delle principali iniziative intraprese (nota n.1.4.2/59222/430 del 25.1.2008).

L'emanazione del Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato adottato dal Consiglio dei Ministri ai sensi di quanto contemplato al punto 2 della predetta direttiva, considerando tale procedura in coerenza con il previsto parere parlamentare intervenuto.

Nel merito, il parere parlamentare sopraggiunto dalla seduta delle Commissioni riunite 5<sup>^</sup> (Bilancio) e 6<sup>^</sup> (Tesoro e Finanze) del 5 dicembre 2007, esprime parere favorevole a condizione di puntuali condizioni ed osservazioni, certamente non recepite integralmente dallo schema oggetto di atto di intervento di questa O.S.

Sicuramente, non è stato recepito dal Consiglio dei Ministri, l'ordine del giorno, presentato nella seduta della Camera dei Deputati n. 259 del 15 dicembre 2007, che ha impegnato il Governo a valutare, in alternativa alla soppressione degli uffici dislocati sul territorio, l'ipotesi di accorpamento degli uffici finanziari, al fine di verificare la possibilità di ottenere maggiori risparmi e maggiore funzionalità;

b) l'approvazione del Regolamento in questione non costituisce atto di ordinaria amministrazione, né atto urgente ed indifferibile. Il Regolamento in questione, per espressa previsione legislativa (art. 1, c. 404, L. n. 296/06), rientra tra i Regolamenti di organizzazione dei Ministeri ex art. 17, c. 4-bis, L. n. 400/1988. Per unanime orientamento della dottrina e della giurisprudenza i regolamenti governativi di organizzazione dei ministeri ex art. 17 comma 4-bis L. n. 400/88 rientrano nel novero dei c.d. Regolamenti di delegificazione (o anche "regolamenti delegati"), vale a dire atti-fonte di produzione di norme giuridiche aventi forza innovativa dell'ordinamento giuridico, in quanto espressamente autorizzati dalla norma primaria a derogare o a modificare disposizioni legislative, ancorché contenute in leggi ordinarie. Sul punto l'Adunanza Generale del Consiglio di Stato ha affermato che *"dalla formulazione letterale del ripetuto comma 4-bis emerge, infatti, che alla nuova regolamentazione in via di "delegificazione" viene demandata la organizzazione e la disciplina di tutti gli uffici di ciascun Ministero"* (Cons. St. Ad. Gen. 3.2.1999 n. 2). Alla luce della indubbia natura giuridica di fonte di produzione di norme giuridiche riconosciuta ai Regolamenti ex art. 17, c. 4-bis, L. n. 400/88, è del tutto evidente che la loro adozione, ancorché autorizzata da norma legislativa primaria che reca le sole direttive e finalità generali, contempla l'effettuazione di valutazioni di alta discrezionalità politica da parte del Governo, tant'è che l'adozione dell'atto richiede la Deliberazione del Consiglio dei Ministri, valutazioni che non possono essere legittimamente svolte, se non da un Governo nella pienezza dei propri poteri costituzionali legittimanti il libero e sovrano esercizio della funzione esecutiva. Tale, pregiudiziale condizione non ricorre nel caso di specie, laddove il Governo, il giorno precedente la deliberazione del Consiglio dei Ministri, si è visto privato della fiducia del Parlamento, alla luce del voto del Senato, vale a dire della condizione costituzionalmente necessaria (art. 94 Cost.) per esercitare la propria funzione istituzionale con pienezza di poteri ed attribuzioni;

c) l'approvazione del Regolamento in questione non può in alcun modo ritenersi atto di ordinaria amministrazione, né atto urgente. Come innanzi illustrato, il Regolamento in questione, al termine di un lungo e complesso iter procedurale, rientra nel novero dei c.d. Regolamenti delegati, capaci di innovare l'ordinamento giuridico. I contenuti dell'atto regolamentare, pertanto, involgono delicate e complesse valutazioni di ordine politico che, come tali, sono connotate di un'ampia discrezionalità, fermi restando i soli limiti e vincoli imposti dalla norma primaria. E' del tutto evidente, perciò, che non si è in presenza di "atti dovuti" in quanto vincolati nei fini e nei contenuti, né di "atti urgenti", in quanto – per unanime e consolidata opinione giurisprudenziale – gli eventuali termini stabiliti dalla legge per esercizio del potere regolamentare da parte del Governo hanno natura meramente ordinatoria ed alcuna conseguenza può nascere dalla loro mancata osservanza, né - a maggior ragione - potrà il Governo ritenersi decaduto dalla facoltà di esercitare il potere regolamentare in epoca successiva alla loro scadenza. Nella circostanza, perciò, è quanto mai evidente che il Governo, nella sua attuale condizione di Esecutivo dimissionario ed in carica per il disbrigo dei soli affari correnti, non poteva deliberare l'approvazione del Regolamento in questione;

d) a maggior sostegno di quanto innanzi argomentato, si osserva che la norma primaria invocata dal Governo per disporre, all'art. 24 dello schema del Regolamento approvato, che le Direzioni Territoriali dell'Economia e delle Finanze sono costituite in numero di 63 ed articolate in 96 uffici dirigenziali non generali (art. 1 commi 426 e 427 L. n. 296/2006), non prevede affatto né il numero delle Direzioni Provinciali dei Servizi Vari da sopprimere, né il numero delle Direzioni Territoriali in cui dovrà articolarsi la nuova organizzazione periferica del Ministero dell'Economia e delle Finanze (né tanto meno il numero degli uffici dirigenziali non generali ivi incardinati). Tale indicazione è perciò demandata alla valutazione politico-discrezionale del Governo, valutazione che è legittimato ad

effettuare il solo Governo nella piena titolarità dei propri poteri e prerogative costituzionali. Tale condizione, come detto, non sussiste sul piano obiettivo per l'attuale Governo che, dalla data delle dimissioni del Presidente del Consiglio nelle mani del Capo dello Stato (vale a dire il giorno prima della riunione del Consiglio dei Ministri che ha approvato lo schema di regolamento), è in carica al solo scopo di evitare un vuoto di potere nel governo del Paese ed, in quanto privo della fiducia del Parlamento, non è legittimato ad adottare atti a contenuto normativo che investono valutazioni di alta discrezionalità politica e di indirizzo politico, sicuramente necessarie per definire l'organizzazione centrale e periferica di un Dicastero di fondamentale importanza per l'esercizio delle funzioni di governo dell'economia e della finanza pubblica;

e) lo schema del Regolamento in questione è stato approvato, in via preliminare, nella riunione del Consiglio dei Ministri del 15 Giugno 2007. A partire da tale data lo schema di regolamento ha subito numerose modifiche ed integrazioni, anche per effetto dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni Parlamentari, queste ultime peraltro non integralmente recepite come sopra riportato nel punto a). Da ultimo, a prima della sua approvazione definitiva lo schema di Regolamento risulta aver subito ulteriori modifiche, anche a seguito degli incontri con le Organizzazioni Sindacali. Si ritiene, pertanto, che il testo che il Governo intendeva approvare in via definitiva avrebbe dovuto essere nuovamente sottoposto al parere del Consiglio di Stato, considerato che proprio codesta Sezione Centrale di Controllo ha affermato che l'obbligo di preventiva acquisizione del parere del Consiglio di Stato sugli schemi di regolamento non può ritenersi assolto ove il provvedimento finale adottato differisca notevolmente da quello a suo tempo sottoposto all'Organo consultivo (cfr. Corte Conti, Sez. Contr. 2.9.1997 n. 121);

f) lo schema di Regolamento è stato approvato in assenza del parere della Corte dei Conti espresso a Sezioni Riunite ai sensi dell'art. 1 del R.D.L. 9.2.1939 n. 273, conv. in Legge 2.6.1939 n. 739, norma quest'ultima tutt'ora in vigore. E' indubbio che la previsione di una nuova articolazione a livello territoriale degli uffici periferici del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato incide direttamente sull'esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, essendo le Ragionerie Provinciali dello Stato (ora Ragionerie Territoriali dello Stato) i soggetti di diretto riferimento delle Sezioni regionali di Controllo della Corte dei Conti per quanto attiene, tra l'altro, alle funzioni relative al controllo preventivo e successivo sugli atti delle Amministrazioni statali, nonché alle funzioni di monitoraggio dell'andamento della spesa pubblica ed alle attività di riscontro amministrativo/contabile sui rendiconti di spesa e sulla gestione dei beni mobili delle Amministrazioni dello Stato.

Per quanto precede e con riserva di fornire ulteriori deduzioni ed osservazioni su ogni altro profilo di illegittimità dello schema di Regolamento in questione, la scrivente Organizzazione Sindacale

#### C H I E D E

a codesta On. Sezione Centrale di Controllo di voler denegare il "visto" e la conseguente registrazione, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della Legge 14.1.1994 n. 20 e dell'art. 24 del R.D. 12.7.1934 n. 1214, dello schema del Regolamento di Organizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 1, commi 404 e segg., della Legge n. 296/2006, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 25 Gennaio 2008, ferma restando l'impossibilità per il Governo, secondo il costante orientamento di codesta On. Corte, di richiedere la registrazione "con riserva" del Regolamento in questione, ai sensi dell'art. 25 del R.D. n. 1214/1934, in quanto dimissionario ed in carica limitatamente al disbrigo degli affari correnti.

Nel rimanere a disposizione per ogni eventuale ed ulteriore approfondimento, anche mediante audizione, questa Organizzazione Sindacale chiede di essere tempestivamente informata sull'esito del procedimento di controllo preventivo di legittimità del Regolamento in questione.

Roma, 30 Gennaio 2008

The logo consists of the letters 'RdB' in a bold, red, sans-serif font. The 'R' and 'd' are connected, and the 'B' is separate. The letters have a slight 3D effect with a darker red shadow.

Coordinamento Nazionale Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Via XX Settembre n.97 - 00187 - ROMA - piano terra, scala A, stanza n. 716  
tel. 0647616129/6130 - fax 06233208972/0647614356/4369  
[www.rdbtesoro.it](http://www.rdbtesoro.it) - [info@tesoro.rdbcub.it](mailto:info@tesoro.rdbcub.it)





000977

# Presidenza del Consiglio dei Ministri

scadenza dei termini, si provvederà agli adempimenti prescritti dalla Costituzione, dalla legge n. 400 del 1988 e dalle rispettive leggi di delega per l'approvazione, anche in esame preliminare, di decreti legislativi. In ogni caso, qualora sia intervenuto il previsto parere parlamentare, si provvederà in coerenza con lo stesso. Non saranno adottati regolamenti governativi o ministeriali, salvo che la legge preveda termini per la loro emanazione o quest'ultima sia richiesta come condizione di rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o di operatività delle pubbliche amministrazioni; saranno, comunque, approvati soltanto i regolamenti per i quali risulti già in stato avanzato il procedimento di adozione. Resta subordinata all'assenso della Presidenza del Consiglio dei Ministri l'emanazione di regolamenti, direttive o circolari ministeriali.

4. **NOMINE:** potrà procedersi soltanto a nomine, designazioni e proposte strettamente necessarie perché vincolate nei tempi da leggi o regolamenti, ovvero derivanti da esigenze funzionali, non procrastinabili, per assicurare pienezza e continuità all'azione amministrativa. Ogni nuova iniziativa in merito dovrà essere preventivamente sottoposta all'assenso del Presidente del Consiglio al fine di garantire uniformità di comportamenti. Ciascun Ministro dovrà curare che enti, aziende e società dipendenti, vigilati o direttamente controllati, si attengano agli anzidetti criteri, anche per quanto riguarda le procedure. Resta salva l'autonomia di organismi disciplinati da statuti o regole privatistiche che li sottraggono a direttive o indirizzi del Governo.
5. **RELAZIONI INTERNAZIONALI:** le missioni all'estero dei componenti del Governo saranno sottoposte ad autorizzazione della Presidenza del Consiglio. Potranno regolarmente svolgersi le riunioni già programmate per Commissioni a livello tecnico o preparatorie di riunioni obbligatorie (nelle quali sarà garantita la partecipazione italiana, anche a livello governativo) previste in sede ONU, UE, NATO, OCSE, OSCE, INCE e di Vertici tra i Paesi più industrializzati, etc.
6. **RELAZIONI PARLAMENTARI:** dovrà essere assicurata la partecipazione di rappresentanti del Governo in Assemblea e nelle Commissioni, per l'esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge e nelle altre occasioni in cui sarà richiesta dalle Camere. Le posizioni del Governo saranno preventivamente concordate con il Ministro per i rapporti con il Parlamento.



000077

# Presidenza del Consiglio dei Ministri

7. RELAZIONI SINDACALI: i rapporti tra le amministrazioni e le organizzazioni sindacali potranno continuare per l'esame e l'approfondimento di problematiche di rilievo riguardanti la sicurezza nei luoghi di lavoro ed i contratti da rinnovare.

I Signori Ministri sono invitati a predisporre sollecitamente ogni utile elemento e documentazione circa l'organizzazione ed il funzionamento dei Dicasteri e dei Dipartimenti cui sono preposti, nonché sullo stato delle attività e delle iniziative in corso, al fine di una completa, tempestiva informazione nei confronti di questa Presidenza del Consiglio.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

STUDIO PER LE SPEDIZIONI E ARRETRATI PER LE SPEDIZIONI

*Handwritten initials*