

Reg. sentenze :

Reg. generale :

4864/2008

402/09



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale
per il Lazio**



SEZIONE TERZA

composto dai Signori: BRUNO AMOROSO Presidente
GIUSEPPE SAPONE Cons.
CECILIA ALTAVISTA Primo Ref. , relatore

ha pronunciato la

SENTENZA

Sul ricorso **4864/2008** proposto da Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori-Funzione Pubblica, in persona del Segretario generale p.t., rappresentata e difesa dall' Avvocato Gioia Vaccari, con domicilio eletto in ROMA, viale Giocchino Rossini 18

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro pro tempore Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente pro tempore, rappresentati e difesi dall'AVVOCATURA Generale DELLO STATO, con domicilio in ROMA VIA DEI PORTOGHESI, 12 presso la sua sede

per l'annullamento

di tutti gli atti indicati nell'epigrafe del ricorso;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione del giudizio dell'Avvocatura dello Stato

9

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi nella pubblica udienza del 21 gennaio 2009, designato relatore il Primo Referendario Cecilia ALTAVISTA, gli avvocati come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:



FATTO

Con il presente ricorso è stato impugnato il d.p.r. n° 43 del 2008 del 30-1-2008, Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, a norma dell'art 1 comma 404 della legge n° 296 del 27-12-2006 formulando le seguenti censure:

violazione dell'art 94 della Costituzione; nullità del regolamento impugnato;

violazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25-1-2008;

violazione dell'art 1 commi 404 e segg. della legge n° 296 del 2006; violazione della legge n° 400 del 1988 art 17 commi 25-27; della legge n° 127 del 1997;

violazione della circolare della Presidenza del Consiglio del 2-5-2001 contenente la guida alla redazione dei testi normativi;

violazione del d.p.c.m. del 13-4-2007; violazione dell'art 6 del d.lgs. n° 165 del 2001;

irragionevolezza;

violazione del d.lgs. n° 300 del 1999 artt 26 e segg; art 56 e segg.

Si costituita l'Avvocatura dello Stato contestando l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso;

Alla udienza pubblica del 21 gennaio 2009 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni proposte dall'Avvocatura dello Stato in relazione al difetto di legittimazione attiva e alla carenza di interesse dell'associazione ricorrente.

Ritiene il Collegio tali eccezioni non suscettibili di accoglimento.

Le associazioni sindacali sono legittimate ad agire a tutela dei diritti dei propri iscritti collettivamente considerati. Certamente una tale posizione emerge rispetto

ai profili organizzativi relativi alla struttura dove prestano la propria attività lavorativa i propri iscritti (cfr T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 22 ottobre 2004 , n. 12055, rispetto al decreto del Presidente della Repubblica n. 132 del 28.02.2003; "Regolamento recante criteri per l'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa delle istituzioni artistiche e musicali, a norma della legge 21 dicembre 1999, n. 508", che ha riconosciuto la legittimazione in quanto l'atto impugnato tocca anche la posizione dei dipendenti collettivamente considerati, che a tal fine si immedesimano con le istituzioni di appartenenza, potendo subire gli effetti lesivi di atti volti alla conformazione organizzativa delle stesse).

La legittimazione dell'associazione sindacale, nel caso di specie, trova altresì conferma nella partecipazione al procedimento per la approvazione del Regolamento. E' infatti noto l'orientamento giurisprudenziale che, rispetto alle associazioni in genere riconosce la legittimazione ad agire alle associazioni per le quali sia prevista la partecipazione al procedimento. Nel caso di specie, l'art 6 del d.lgs. n° 165 del 30-3-2001, prevede che nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche siano determinate in funzione delle finalità previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative.

Quanto alla carenza di interesse, sostiene la difesa erariale che il regolamento, in quanto atto generale, non sarebbe di per sé lesivo della posizione dell'associazione ricorrente.

Anche tale argomentazione non è suscettibile di accoglimento.

Le modifiche dell'assetto organizzativo del Ministero con la soppressione di alcune posizioni apicali, con la soppressione e riorganizzazione degli uffici periferici hanno una immediato effetto lesivo, sulla posizione del personale complessivamente rappresentato dall'associazione ricorrente .

Con il primo motivo di ricorso si sostiene la illegittimità del regolamento impugnato, in quanto il Governo lo avrebbe adottato nonostante il voto di sfiducia delle Camere e le dimissioni del Governo .

In particolare, secondo la ricostruzione del ricorrente, lo stesso Consiglio dei Ministri avrebbe autolimitato i propri poteri con la direttiva del 25-1-2008, che prevedeva la possibilità di adottare regolamenti governativi o ministeriali, solo se vi

fossero termini per la loro emanazione o riguardassero condizioni di operatività delle pubbliche amministrazioni. Premesso che nel caso di specie tali condizioni ricorrevano entrambe, trattandosi di inadempimento sanzionato addirittura con il blocco delle assunzioni (comma 410 dell'art 1 della legge n° 296 del 2006), la censura non è ammissibile.

Infatti la carenza di potere degli organi costituzionali, come il Governo, non costituisce un vizio di legittimità del provvedimento emesso, ma può rilevare o sotto il profilo della responsabilità politica del Governo di fronte al corpo elettorale, in questo, essendo già venuto meno il rapporto di fiducia con le camere o eventualmente con un giudizio per conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale.

Il Governo anche se dimissionario è infatti legittimamente in carica e può compiere con rilevanza esterna tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione.

La limitazione agli atti di ordinaria amministrazione e agli atti urgenti deriva da una prassi costituzionale, perché il Governo dimissionario non ha gli stessi poteri, in particolare di attuazione dell'indirizzo politico del governo munito della fiducia parlamentare.

Né si può sostenere, nel caso di specie, che il Governo si sia autovincolato restringendo la propria competenza a determinati atti con la delibera del 25-1-2008.

La delibera del Consiglio dei Ministri del 25-1-2008, costituisce una direttiva del Presidente del Consiglio ai Ministri agli uffici e ai Ministri, ma non ha rilevanza rispetto all'attività esterna degli stessi, né sul piano degli atti amministrativi adottati, né rispetto all'attività di diritto interno e internazionale compiuta che rimane valida ed efficace.

Con ulteriore censura si sostiene la illegittimità del regolamento, in quanto sarebbe stato adottato in difformità dal a parere del Consiglio di Stato e comunque nuova richiesta di parere.

Risulta dagli atti di causa che lo schema di regolamento sia stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato con richiesta del 20-6-2007. La sezione normativa del Consiglio di Stato nell'adunanza del 9-7-2007 emetteva un parere interlocutorio segnalando che il regolamento avrebbe dovuto riguardare anche la riorganizzazione degli uffici dirigenziali non generali e richiedendo i pareri della Presidenza del

Consiglio e del Ministero per l'innovazione. Nell'adunanza del 27-8-2007, veniva richiesta una illustrazione dei criteri organizzativi relativi alla ripartizione degli uffici tra alcune direzioni. Nella successiva adunanza del 17-9-2007 è stato deliberato parere favorevole subordinatamente a determinate condizioni espresse: l'inclusione di un comma relativo agli uffici dirigenziali non generali, inclusione rinviata ad un successivo atto integrativo da sottoporre a nuovo parere del Consiglio di Stato; la riduzione del termine per l'emanazione del decreto ministeriale relativo alle articolazioni periferiche e l'espressa abrogazione delle norme incompatibili.

Risulta sia dal testo del parere sia dalle minime modifiche suggerite che non vi era bisogno di una nuova richiesta di parere al Consiglio di Stato.

Le modifiche relative al termine per il decreto ministeriale e alle abrogazioni espresse sono state accolte.

Quanto al mancato adeguamento al parere del Consiglio di Stato, rispetto all'atto integrativo relativo agli uffici non dirigenziali, lo stesso Consiglio aveva suggerito di rinviare ad un successivo atto integrativo, da sottoporre al nuovo parere del Consiglio di Stato, per approvare rapidamente il regolamento al fine di evitare la sanzione del blocco delle assunzioni di cui al comma 410 della legge finanziaria.

Il testo del regolamento, invece, rinvia ad un successivo decreto ministeriale di natura non regolamentare.

Il parere del Consiglio di Stato che interviene nel procedimento di formazione della fonte regolamentare è obbligatorio, ma non vincolante. Come tale, l'Amministrazione che richiede il parere può discostarsene con adeguata motivazione.

Equiparata alla mancata richiesta del parere viene considerata la situazione, che si ha allorché il provvedimento finale differisca in modo sostanziale dal testo sottoposto al controllo (T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 02 luglio 2008, n. 6361).

Nel caso di specie non si può ritenere realizzata tale circostanza, in quanto non vi è una sostanziale differenza con l'atto sottoposto al parere.

Il Consiglio dei Ministri, come anche affermato nella circolare sulle linee guida per la redazione degli atti normativi del 2001, può discostarsi dal parere del Consiglio di Stato previa congrua motivazione. Nella delibera del 25-1-2008, si fa invece riferimento solo al parere favorevole, senza alcuna menzione né del rilievo sugli

uffici non dirigenziali, né dell'eventuale rinvio ad un atto integrativo.

Sotto tale profilo il ricorso è fondato e va accolto, con annullamento del regolamento impugnato limitatamente alla parte relativa al rinvio ad un successivo atto ministeriale non regolamentare per la determinazione degli uffici non dirigenziali.

Sostiene ancora l'associazione ricorrente la violazione dell'art 1 comma 404 della legge n° 296 del 27-12-2006, in quanto non sarebbero state operate le riduzioni di uffici e di spese previste dalla norma.

L'art 1 comma 404 della legge n° 296 del 27-12-2006 prevede, infatti, che al fine di razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei Ministeri, con regolamenti da emanare, entro il 30 aprile 2007, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provveda:

- a) alla riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, procedendo alla riduzione in misura non inferiore al 10 per cento di quelli di livello dirigenziale generale ed al 5 per cento di quelli di livello dirigenziale non generale nonché alla eliminazione delle duplicazioni organizzative esistenti, garantendo comunque nell'ambito delle procedure sull'autorizzazione alle assunzioni la possibilità della immissione, nel quinquennio 2007-2011, di nuovi dirigenti assunti ai sensi dell'articolo 28, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in misura non inferiore al 10 per cento degli uffici dirigenziali;
- b) alla gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica;
- c) alla rideterminazione delle strutture periferiche, prevedendo la loro riduzione e, ove possibile, la costituzione di uffici regionali o la riorganizzazione presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, ove risulti sostenibile e maggiormente funzionale sulla base dei principi di efficienza ed economicità a seguito di valutazione congiunta tra il Ministro competente, il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali ed il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione dei servizi comuni e l'utilizzazione in via

prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica;

d) alla riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo;

e) alla riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione;

f) alla riduzione delle dotazioni organiche in modo da assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto (gestione delle risorse umane, sistemi informativi, servizi manutentivi e logistici, affari generali, provveditorati e contabilità) non ecceda comunque il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione del personale addetto alle predette funzioni che consentano di ridurre il numero in misura non inferiore all'8 per cento all'anno fino al raggiungimento del limite predetto;

Risulta dagli atti di causa e, in particolare, nella relazione illustrativa dello schema di d.p.r. inviata alle organizzazioni sindacali e nella allegata relazione tecnica che le prescritte riduzioni e risparmi di spesa siano state attuate.

Nella relazione tecnica viene, infatti, esplicitato il dato della riduzione di sette posizioni dirigenziali generali, per rispettare la prescritta riduzione del dieci per cento e di 80 posizioni dirigenziali non generali, pari alla percentuale del 7,8.

La norma indica rispettivamente le percentuali in misura "non inferiore" al 10, per gli uffici dirigenziali generali e al 5 per cento, per quelli non generali; pertanto, la circostanza che, per alcune posizioni, le riduzioni siano state previste in misura superiore a tali percentuali comporta che le prescrizioni normative debbano ritenersi pienamente rispettate.

Nelle relazioni viene altresì dato atto della riduzione di spesa relativa ad alcuni comitati e consulenti come previsto dal comma 404 lettera e)

Ne deriva l'infondatezza delle censure dedotte dalla difesa ricorrente, non potendo, peraltro, questo giudice sindacare le scelte operate dalla amministrazione circa le posizioni soppresse o le riduzioni di spesa apportate, riguardando tale sindacato l'amplessima discrezionalità esercitata dalla amministrazione negli atti di natura regolamentare.

Quanto alla partecipazione delle organizzazioni sindacali, ai sensi del citato art 6 della legge n° 165 del 2001, risulta dai documenti depositati dalla difesa erariale, che insieme allo schema di regolamento siano inviate alle organizzazioni sindacali

sia la relazione illustrativa che la relazione tecnica in data 15 maggio 2007; risulta, altresì che sia prima che successivamente a tale data sia stata effettuata nel corso di molteplici incontri la consultazione con le organizzazioni sindacali prevista dall'art 6 in materia di organizzazione e di disciplina degli uffici della pubblica amministrazione.

Suscettibile di accoglimento è la censura relativa alla violazione dell'art 1 comma 404 della legge n° 296 del 2006 per la mancata indicazione nel regolamento delle articolazioni periferiche. L'art 1 comma 404 della legge n° 296 del 27-12-2006 alla lettera c) prevede, infatti, che con il regolamento da emanare, entro il 30 aprile 2007, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provveda altresì alla rideterminazione delle strutture periferiche, prevedendo la loro riduzione e, ove possibile, la costituzione di uffici regionali o la riorganizzazione presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, ove risulti sostenibile e maggiormente funzionale sulla base dei principi di efficienza ed economicità a seguito di valutazione congiunta tra il Ministro competente, il Ministro dell'Interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali ed il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione dei servizi comuni e l'utilizzazione in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica.

Il regolamento impugnato contiene, al capo IV, le disposizioni relative alla organizzazione territoriale prevedendo sia per le ragionerie che per gli uffici periferici del Ministero la riorganizzazione su base regionale o interprovinciale, rinviando l'effettiva determinazione di tali sedi ad un successivo decreto ministeriale che determini altresì le sedi da chiudere. In primo luogo, il legislatore non prevede il rinvio ad alcun decreto ministeriale.

Se il regolamento non doveva certamente fissare in maniera precisa e determinante le singole ripartizioni territoriali dei nuovi uffici periferici, i criteri fissati nell'art 22 risultano eccessivamente generici e suscettibili di diverse applicazioni concrete.

L'art 22 fa infatti riferimento solo a bacino di utenza dei servizi resi in relazione alle funzioni assegnate; interazioni con le attività svolte dalle singole amministrazioni; popolazione residente; distanza tra le sedi e conformazione geografica del territorio; logistica; mobilità regionale e sistema dei trasporti;

consistenza del personale; senza porre alcuna indicazione di consistenza numerica per la valutazione di tali criteri. Neppure viene data una concreta e specifica indicazione circa la ponderazione di tali criteri tra loro o riguardo alla prevalenza nella valutazione. Non risulta, dunque, alcuna indicazione concreta degli elementi rilevanti per procedere alla scelta, ad esempio, tra la istituzione di un ufficio a base regionale o interprovinciale; o per determinare la struttura organizzativa di un ufficio periferico (dirigenti, posizioni organizzative delle aree).

Inoltre, per quanto non perentorio, assolutamente inadeguato risulta il termine di trenta giorni assegnato per il successivo decreto ministeriale, in relazione alla complessità dell'istruttoria necessaria per la individuazione delle articolazioni territoriali.

Si deve tener conto che il regolamento impugnato è un regolamento di delegificazione, rispetto al quale la legge detta le norme generali regolatrici della materia; si tratta, infatti, di materia coperta da riserva relativa di legge ai sensi dell'art 95 comma 3 della Costituzione.

Il legislatore, quindi, delegificando la materia ha delegato il Governo a disciplinarla, fissando i principi generali dell'assetto organizzativo per rispettare la riserva relativa di legge. Il legislatore secondario delegato non può a sua volta rinviare ad un potere ministeriale non ancorato a parametri ben definiti.

Ai sensi dell'art 4-bis della legge n° 400 del 23-8-1988, l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate, con regolamenti di delegificazione, su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministro del tesoro, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, con i contenuti e con l'osservanza dei seguenti criteri: a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato, stabilendo che tali uffici hanno esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione; b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e con funzioni strumentali e loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità eliminando le duplicazioni funzionali; c) previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati; d) indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche; e)

previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali. Da tale espressa previsione della lettera e) deriva che il possibile rinvio a decreti ministeriali è possibile per ambiti ben definiti e ristretti.

Il comma 404 lettera c) attribuisce al governo il potere di determinare l'articolazione periferica del Ministero non prevedendo alcun rinvio ad un ulteriore atto ministeriale, diversamente da quanto possibile in base alla previsione generale del comma 4 bis dell'art 17 della legge n° 400 del 1988 ripresa dal comma 2 art 1 del decreto impugnato.

Pertanto, in assenza di una previsione legislativa, anzi con una previsione legislativa contraria, il potere normativo secondario non poteva in maniera legittima effettuare un rinvio con una norma sostanzialmente in bianco, ad un ulteriore atto ministeriale, se non per la specificazione di aspetti concreti e meramente esecutivi.

Sotto tale profilo il ricorso è fondato e va accolto con annullamento delle disposizioni del Capo IV del regolamento impugnato.

In considerazione della parziale soccombenza, sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione III, accoglie il ricorso in epigrafe nei limiti indicati in motivazione.

Spese compensate.


Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 21 gennaio 2009.



Il Presidente : Bruno Amoroso



L'Estensore: Cecilia Altavista



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

be/efop
Reu Oceu e F. per. Oceu
per. Oceu
per. Oceu
per. Oceu

