



# Consiglio di Stato

*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

*Adunanza del 6 novembre 2006*

N. della Sezione:  
3640/2006

**OGGETTO:**

MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI -  
Schema di regolamento governativo recante  
modifiche e integrazioni al decreto del  
Presidente della Repubblica, 14 maggio  
2001 n.258.

*La Sezione*

Vista la relazione n.  
GM146011/4228/4/DL/MG del 14  
settembre 2006, pervenuta il giorno

successivo con la quale il Ministero delle comunicazioni ha chiesto il parere sullo  
schema di regolamento indicato in oggetto;

Visto il parere interlocutorio di questa Sezione del 9 ottobre 2006 e la nota  
di risposta del Ministro delle comunicazioni in data 26 ottobre 2006.

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Giovanni de  
Cesare;

**PREMESSO**

L'Amministrazione aveva riferito che lo schema di regolamento in  
oggetto, predisposto ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto  
1988, n. 400, apportava alcune modifiche e integrazioni al d.P.R. 14 marzo 2001

n. 258, avente ad oggetto la disciplina degli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro al fine di adeguarne l'organizzazione, di recente modificato dal d.P.R. 2 marzo 2004 n. 84.

Il primo dei sei articoli della novella reca una modifica all'articolo 2, comma 1, del d.P.R. 14 maggio 2001, n. 258, laddove sono elencati gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro delle comunicazioni. La norma inserisce in tale elenco la lettera g) relativa alla istituzione della Segreteria tecnica, quale organo destinato a svolgere un'attività di supporto al Ministro di carattere conoscitivo specialistico nel campo delle comunicazioni per la elaborazione, l'impostazione e la verifica degli effetti di politiche generali e di settore.

Si prevede l'istituzione all'interno degli uffici di diretta collaborazione di una Segreteria tecnica, quale organo che sarà costituito, nell'ambito del contingente di personale di novantasei unità già previsto dall'articolo 8, comma 1, del d.P.R. n. 258 del 2001, da un *pool* di esperti altamente qualificati del settore delle comunicazioni con il compito di svolgere un'attività di supporto al Ministro di carattere conoscitivo specialistico nel campo delle comunicazioni per la elaborazione, la impostazione e la verifica degli effetti di politiche generali di settore. Per quanto riguarda l'invarianza della spesa derivante da tale disposizione si rinvia a quanto segnalato in merito all'articolo 5.

L'articolo 2 apporta una modifica all'art. 9 del d.P.R. n.258 del 2001 provvedendo a correggere un refuso relativo al numero delle unità di personale del contingente degli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro delle comunicazioni. Infatti, erroneamente, l'articolo 9 del d.P.R. n. 258 del 2001 porta la cifra di "*novantadue*" unità anziché di "*novantasei*" come già stabilito dall'art.8, comma 1 del medesimo regolamento.

L'articolo 3 aggiunge, dopo l'articolo 7 del d.P.R. n. 258 del 2001, l'articolo 7 *bis* con il quale viene istituita, nell'ambito del contingente di novantasei unità di personale previsto per gli uffici di diretta collaborazione, una Segreteria tecnica quale organo di supporto conoscitivo specialistico nel campo delle comunicazioni all'opera del Ministro, coordinata e diretta dal Capo della

Segreteria tecnica, scelto tra soggetti, anche estranei alla pubblica amministrazione, in possesso di comprovati titoli professionali e culturali attinenti ai settori di competenza del Ministero.

L'articolo 3, inoltre, prevede che la Segreteria tecnica sia diretta e coordinata dal Capo della Segreteria tecnica individuato dal Ministro con proprio provvedimento e scelto tra soggetti, anche estranei alla pubblica amministrazione, in possesso di comprovati titoli professionali e culturali attinenti ai settori di competenza del Ministero delle comunicazioni.

L'articolo 4 modifica l'articolo 8 del d.P.R. n. 258 del 2001, inserendo la figura del Capo della Segreteria tecnica nell'elenco dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione, le cui posizioni sono, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 8, da considerarsi aggiuntive rispetto al contingente di novantasei unità del personale di diretta collaborazione.

L'articolo 5 prevede, con una novella dell'articolo 10 del d.P.R. n.258 del 2001, il trattamento economico spettante al Capo della Segreteria tecnica, equiparato al trattamento economico di un dirigente di prima fascia. In particolare, il trattamento economico in questione è articolato in una voce retributiva di importo non superiore a quello massimo del trattamento economico fondamentale dei dirigenti preposti ad ufficio di livello dirigenziale generale del Ministero delle comunicazioni ed in un emolumento accessorio da fissare in un importo non superiore alla misura massima del trattamento accessorio spettante ai dirigenti di uffici dirigenziali generali dello stesso Ministero.

Tale disposizione non comporta, ha sempre ribadito il Ministero, un onere a carico del Bilancio dello Stato. Infatti, in conformità al parere espresso dal Ministero dell'economia e delle finanze in data 4 agosto 2006, a garanzia dell'invarianza della spesa è previsto che l'onere derivante dal trattamento economico spettante al Capo della Segreteria tecnica sia compensato sopprimendo contestualmente alla nomina una delle tre posizioni di livello generale di cui all'art. 32 – *quater*, comma 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300. Ciò a copertura degli eventuali maggiori oneri derivanti dal trattamento economico spettante al Capo della Segreteria tecnica.

Infine, riferisce l'Amministrazione che il trattamento economico dei vertici degli uffici di diretta collaborazione impinge sul cap. 1003 mentre il trattamento economico del dirigente di prima fascia previsto dall'art. 32 – *quater*, comma 3 del decreto legislativo n. 300 del 1999 impinge sul capitolo 1007. Entrambi i capitoli competono al centro di responsabilità della Direzione generale per le risorse umane del Ministero delle comunicazioni. Pertanto, la compensazione avverrebbe tra capitoli afferenti ad uno stesso centro di responsabilità.

L'articolo 6 reca la clausola dell'invarianza della spesa, come risulta dalla relazione tecnico-finanziaria.

L'Amministrazione, seppure in due tempi ha esibito al Collegio tutti i pareri necessari degli uffici interessati e lo schema di regolamento è stato deliberato preliminarmente dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2006, ma in data 28 settembre 2006 è giunta al Presidente del Consiglio di Stato una lettera del Ministro per l'attuazione del programma di Governo con allegate le linee guida per la redazione degli schemi di provvedimenti attuativi dell'articolo 29 del decreto legge n. 223 del 2006 convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 2006, già inviata a tutte le amministrazioni. In particolare si fa riferimento in questa direttiva ad una riduzione del trenta per cento della spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, ivi compresi, poteva apparire, gli uffici di diretta collaborazione di ogni Ministro.

Questo Collegio, nell'ordinanza istruttoria ha deciso che l'Amministrazione referente avrebbe dovuto rivedere e meglio anche specificare e illustrare, alla luce della direttiva, le modifiche regolamentari formulate, tenendo conto di quanto avrebbe detto conclusivamente il Ministero dell'economia e finanze e l'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini del suo istituzionale compito di coordinamento.

L'Amministrazione nella sua nota di risposta, munita anche di tutti i pareri richiesti (favorevoli), compreso anche quello dell'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio e del Ministro per l'attuazione del programma sostiene che come evidenziato nelle Linee guida per l'attuazione dell'art. 29 del decreto

legge n. 223 del 2006 trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a tutti i Ministeri il 25 settembre 2006, con la locuzione “*Segreteria tecnica*” si è inteso far riferimento o a strutture di supporto di organismi collegiali o a organismi collegiali denominati segreterie tecniche, in quanto incaricate di compiti tecnici e non amministrativi, e non alle segreterie tecniche a supporto dell’organo politico, che come tali – ad avviso dello scrivente – non rientrano nel novero di quegli organismi collegiali per i quali l’art. 29 del decreto legge n. 223 del 2006 prevede una riduzione del 30 per della spesa.

La locuzione “*segreteria tecnica*”, nel nostro ordinamento, può assumere infatti un duplice significato:

*a* – in una prima accezione (specificata), essa individua un’articolazione interna degli uffici di diretta collaborazione;

*b* – in una seconda accezione (aspecifica), essa designa strutture a supporto di organismi collegiali ovvero organismi collegiali incaricati di compiti tecnici e non amministrativi (a mero titolo esemplificativo, il decreto ministeriale 27 giugno 2006 del Ministro della salute, all’articolo 1, comma 2, fa riferimento alla “*segreteria tecnica della Commissione permanente per la revisione e pubblicazione della Farmacopea ufficiale*”).

Il testo delle Linee guida sull’attuazione dell’articolo 29 del decreto legge n. 223 del 2006 (che riprende a sua volta la relazione governativa al relativo disegno di legge di conversione), includendo nell’elenco esemplificativo degli organismi soggetti alla norma anche le “*segreterie tecniche*”, non si riferisce agli uffici di diretta collaborazione, ma utilizza detta locuzione nella sua accezione aspecifica. Infatti:

1- il testo delle Linee guida fa riferimento “...*alle segreterie tecniche, che svolgono prevalentemente compiti di monitoraggio di attività, di verifica di dati e di valutazione degli impatti o dei fabbisogni*”; gli organismi oggetto della riduzione della spesa e del riordino sono quindi individuati dal criterio di prevalente svolgimento di compiti di monitoraggio, verifica e valutazione. Tali non sono i compiti della “*segreteria tecnica*” di cui allo schema di regolamento in argomento, la quale dovrà invece svolgere un’attività di supporto al Ministro di

carattere conoscitivo specialistico per l'elaborazione, l'impostazione e la verifica degli effetti generali e di settore. Come si vede, l'attività di verifica costituisce solo uno degli aspetti di un complesso di funzioni più ampio e articolato collegate direttamente all'attività di elaborazione e impostazione delle politiche da parte del Ministro delle comunicazioni. Pertanto, la “*segreteria tecnica*” di cui allo schema in oggetto non rientra nel novero degli organismi di cui alle citate Linee guida;

2 – inoltre, l'esclusione dall'ambito dell'articolo 29 vale, in generale, per tutte le “*segreterie tecniche*” intese come articolazioni di uffici di diretta collaborazione: se infatti il criterio per assoggettare un organismo all'articolo 29 è quello della prevalenza di compiti di monitoraggio, verifica e valutazione, ne consegue che sono certamente da escludersi le segreterie tecniche in senso proprio, che svolgono in genere funzioni di supporto tecnico-scientifico del Ministro, anche attraverso l'elaborazione di documenti, indagini e rapporti, l'organizzazione e la partecipazione a tavoli di concertazione e momenti di approfondimento scientifico (si vedano in tale senso, ad esempio, il d.P.R. n. 98 del 2002, il d.P.R. n. 451 del 2000 e il d.P.R. n.216 del 2001, recanti i regolamenti di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione rispettivamente del Ministro dell'interno, del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del Ministro della salute).

#### CONSIDERATO

La Sezione condivide le conclusioni cui è pervenuta l'Amministrazione circa la non assoggettabilità degli organismi in questione al citato art. 29 del d.l. n. 223 del 2006, ma sulla base di argomentazioni parzialmente diverse.

Difatti, la dedotta differenza di funzioni fra quelle che vengono definite come segreterie tecniche “*specifiche*” (quelle in esame) e “*aspecifiche*” non è del tutto esatta. In realtà le segreterie tecniche che si possono definire piuttosto come “*politiche*” svolgono attività di supporto non differente dalle altre. Anche esse in sostanza hanno – o possono avere – compiti di “*monitoraggio di attività, di verifica di dati e di valutazione degli impatti e dei fabbisogni*”,

raccogliendo così gli elementi necessari per la formulazione dell'indirizzo pubblico.

Ma ciò non è sufficiente a farle rientrare nell'ambito degli organismi soggetti all'applicazione della norma in questione.

La stessa norma, infatti, detta nei commi successivi una disciplina, in particolare in ordine alla durata e al rinnovo, che ha come necessario presupposto l'esistenza di una struttura non condizionata temporalmente dall'incarico ministeriale, sulla base di un legame funzionale indiscutibile.

L'applicazione di tale disciplina è dunque sostanzialmente incompatibile con la natura di questi organismi, né è ipotizzabile una applicazione parziale, limitata al profilo economico (riduzione della spesa), ciò che condurrebbe ad una duplicità di situazioni soggettive contrastanti con la unitarietà della fattispecie legale.

Non si hanno dunque osservazioni da formulare in proposito.

Parimenti non si hanno osservazioni sugli altri profili di merito.

Infine dal punto di vista formale, si richiama per la redazione del testo, al rispetto della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/1000888/0.92., supplemento ordinario alla G.U. 3 maggio 2001, n. 101.

#### **P.Q.M.**

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Per estratto dal Verbale  
Il Segretario della Sezione  
(Licia Grassucci)

Visto  
Il Presidente della Sezione  
(Giancarlo Coraggio)