

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Consultiva per gli Atti Normativi**

**Adunanza di Sezione del 12 settembre 2023**

**NUMERO AFFARE 00956/2023**

**OGGETTO:**

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente il Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, a norma dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 21 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74.

### **LA SEZIONE**

Vista la nota di trasmissione prot. n. 0419000 dell'11 agosto 2023 con la quale il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Marina Perrelli;

Premesso:

1. Con la nota di trasmissione prot. n. 0419000 dell'11 agosto 2023 il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste ha trasmesso lo schema di regolamento in oggetto, adottato, ai sensi degli articoli 3 e 13 del D.L. n. 173 del 2022, recante “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri”, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 204 del 2022, ed è destinato a sostituire ed abrogare, come espressamente sancito, nel corpo delle “disposizioni transitorie e finali”, il vigente decreto del Presidente del Consiglio dei

ministri 5 dicembre 2019, n. 179, recante disposizioni riguardanti l'organizzazione del Ministero.

2. Allo schema di regolamento sono allegati:

- a) il testo dello schema, munito della bollinatura del Ragioniere dello Stato;
- b) la relazione illustrativa di accompagnamento, sottoscritta dal Ministro ed anch'essa bollinata;
- c) la relazione tecnica, sottoscritta dal Ministro e anch'essa bollinata;
- d) la relazione di analisi tecnico-normativa (ATN);
- e) la nota dell'Ufficio legislativo del Ministero – controfirmata dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio – attestante che lo schema rientra nei casi di esclusione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);
- f) il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, espresso con nota prot. n. 34944 dell'11 agosto 2023, sottoscritta d'ordine del Ministro dal Capo dell'ufficio legislativo;
- g) il concerto del Ministro per la pubblica amministrazione, espresso con nota prot. n. ULM 0000722 – P- del 7 agosto 2023, sottoscritta d'ordine del Ministro dal Capo dell'ufficio legislativo;
- h) il testo a fronte del regolamento di organizzazione attualmente vigente e dello schema di decreto sottoposto a parere, sebbene nel caso di specie la tecnica legislativa scelta è la redazione di un nuovo testo e non la novella di quello precedente.

Considerato:

3. Lo schema di decreto in oggetto sostituisce ed abroga il vigente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 dicembre 2019, n. 179, recante Disposizioni riguardanti l'organizzazione del Ministero, adottato ai sensi

dell'articolo 1, comma 4, del D.L. n. 104 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2019, come modificato dai successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 marzo 2020, n. 53 e dell'11 aprile 2023, n. 72, ed è adottato a norma dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 21 aprile 2023, n. 44, recante “Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche”, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74 del 2023.

3.1. Lo schema in esame recepisce, come chiarito nella relazione illustrativa, le modifiche organizzative conseguenti:

a) all'incremento di 263 posti la dotazione organica dell'area dei funzionari del Ministero, disposto dall'articolo 1, comma 452, della n. 197 del 2022, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”, con la finalità di potenziare le strutture ministeriali, di rafforzare il contrasto alle pratiche commerciali sleali nell'ambito della filiera agroalimentare e il controllo nel settore di competenza, a tutela della qualità dei prodotti agroalimentari e della reputazione del made in Italy;

b) all'istituzione presso il Ministero dell'Autorità di gestione nazionale del piano strategico della PAC e al potenziamento delle direzioni generali - sezione A Agricoltura – con rideterminazione nel numero di 10 delle posizioni dirigenziali di livello generale, di 41 delle posizioni dirigenziali di livello non generale, di 461 delle unità nell'area dei funzionari, di 365 delle unità nell'area degli assistenti e di 8 unità nell'area degli operatori, prevista dall'art. 54 del D.L. n. 13 del 2023, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”, convertito con modificazioni, dalla legge n. 204 del 2023;

c) all'ulteriore incremento della dotazione organica del Ministero di 2 posizioni dirigenziale di livello generale, di 6 posizioni dirigenziali di livello non generale, di 60 unità nell'area funzionari e di 30 unità nell'area assistenti, previsto dall'art. 1, comma 2, del D.L. n. 44 del 2023, recante “Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche”, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74 del 2023.

3.2. Lo schema di regolamento, costituito da otto articoli e da due allegati che ne sono parte integrante:

a) all'articolo 1, rubricato “Funzioni ed organizzazione del Ministero”, elenca le funzioni esercitate; conferma la ripartizione in tre Dipartimenti per l'assolvimento dei compiti di competenza, procedendo alla loro ridenominazione: il “Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale” diviene “Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale”; 2) il “Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca e dell'ippica” diviene “Dipartimento della sovranità alimentare e dell'ippica”; 3) il “Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari” diviene “Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela, della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari”; istituisce al comma 5 il Comitato di Coordinamento, presieduto dal Capo di Gabinetto, a cui partecipano i Capi Dipartimento, che si riunisce con cadenza mensile o su richiesta del Capi di Gabinetto, con la finalità di assicurare la tempestiva attuazione degli indirizzi, dei programmi e delle funzioni assegnate ai Dipartimenti dal Ministro, nonché delle funzioni trasversali;

b) all'articolo 2, rubricato “Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale”, trasferisce le competenze relative al settore vitivinicolo al Dipartimento della sovranità alimentare e dell'ippica; introduce l'ulteriore

competenza prevista dal D.L. n. 13 del 2023 che ha istituito presso il Ministero dell’Autorità di gestione nazionale del piano strategico della PAC 2023-2027, ai sensi dell’art. 123 del Regolamento (UE) n. 2021/2115, istituendo, alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento, due uffici di livello dirigenziale non generale che svolgono le funzioni di detta Autorità; modifica la nomenclatura dei tre uffici di livello dirigenziale generale (Direzione generale delle politiche internazionali e dell’Unione europea; Direzione generale dello sviluppo rurale; Direzione generale dell’economia montana e delle foreste); incrementa il numero degli uffici dirigenziali non generali che da diciotto passano a venti;

c) all’articolo 3, rubricato “Dipartimento della sovranità alimentare e dell’ippica”, recepisce il trasferimento delle competenze relative al settore vitivinicolo dal Dipartimento della politica agricola

comune e dello sviluppo rurale; dispone l’accorpamento della gestione del personale, sottraendone la competenza all’ ICQRF; prevede l’articolazione in cinque uffici di livello dirigenziale generale e ne cambia la denominazione (Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare; Direzione generale per l’ippica; Direzione generale della pesca marittima e dell’acquacoltura; Direzione generale e delle risorse umane. Gestione unificata delle risorse umane; selezione, reclutamento, mobilità esterna ed interna, per il personale nei ruoli dell’ICQRF previa intesa con il Capo Dipartimento; Direzione generale degli Affari generali e del Bilancio); istituisce un ulteriore posto di funzione di livello dirigenziale generale per le specifiche esigenze di consulenza, studio e ricerca nelle materie di competenza degli uffici del Dipartimento, nonché due uffici di livello dirigenziale non generale alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento, con compiti di pianificazione strategica e di controllo;

d) all'articolo 4, rubricato "Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari", dispone il trasferimento della gestione delle risorse umane da ICQRF alla DIQPAI, previa intesa; aumenta gli uffici di livello dirigenziale generale da due a tre e modifica la denominazione di quelli esistenti (Direzione generale per il contrasto alle pratiche commerciali sleali e per le procedure sanzionatorie (COPRAS); Direzione generale della prevenzione e del contrasto alle frodi agro-alimentari (PREF); Direzione generale Uffici territoriali e Laboratori (TERR) - di nuova istituzione); aumenta il numero degli uffici a livello territoriale che da dieci passa undici, fermo restando il numero degli uffici di livello dirigenziale non generale (otto) e il numero dei laboratori (quattro), ciascuno dei quali costituisce un ufficio di livello dirigenziale non generale;

e) all'articolo 6, rubricato "Organismi operativi", recepisce le modifiche introdotte dall'art. 174 *bis*, comma 2, del Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, come modificato dall'articolo 17 *septies*, comma 3, della legge 6 agosto 2021, n. 113 che attribuisce la dipendenza funzionale del Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari (CUFAA) dell'Arma dei Carabinieri al Ministro della transizione ecologica, ora Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, fatta salva la dipendenza funzionale del Comando per la tutela agroalimentare dal Ministro MASAF; precisa che ciascuno dei due Ministri si avvale del Comando carabinieri per la tutela agroalimentare per lo svolgimento delle funzioni riconducibili alle rispettive attribuzioni;

f) all'articolo 7, rubricato "Dotazioni organiche e misure attuative", fissa, in applicazione della normativa primaria in attuazione della quale è stato adottato, come specificamente richiamata nel preambolo, il numero dei posti di funzione di livello dirigenziale generale in quindici posizioni, ivi comprese le posizioni dei tre

Capi di Dipartimento, ed il numero dei posti di funzione di livello dirigenziale non generale in sessantanove, di cui due presso gli uffici di diretta collaborazione; domanda a successivi decreti del Ministro, di natura non regolamentare, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale nell'ambito delle direzioni generali;

f) all'articolo 8, rubricato "Disposizioni transitorie e finali", prevede, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, l'abrogazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2019, n. 179 e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2023, n.72; stabilisce l'ultrattività della precedente disciplina quanto alle competenze dei preesistenti uffici dirigenziali fino all'adozione dei decreti di cui all'articolo 7, comma 3; contiene la clausola di invarianza finanziaria.

3.3. La base legale del decreto è rappresentata dall'articolo 25, comma 10, del S.L. n. 44 del 2023, ai sensi del quale – avuto riguardo alla "*modifica delle funzioni degli uffici*" – entro il termine di sessanta giorni dalla entrata in vigore del decreto deve essere approvato un nuovo "*regolamento di organizzazione*", ai sensi dell'articolo 1, comma 2.

Tale termine è stato prorogato al 30 ottobre 2023, per effetto dell'articolo 13 del D.L. n. 173 del 2022, come modificato dall'articolo 1, comma 5 del D.L. n. 75 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del 2023, espressamente richiamato dall'articolo 1, comma 2 del D.L. n. 44 del 2023.

Il citato articolo 13 prevede che, a fini acceleratori ed in deroga all'articolo 17, commi 2 e 4 *bis* della legge n. 400 del 1988, i regolamenti di organizzazione di tutti i Ministeri siano "*adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri*", fermo

restando l'obbligo di richiedere il parere del Consiglio di Stato. Ne consegue che, benché adottato nella forma del d.P.C.m., con una procedura semplificata ed esentato dall'AIR, in forza dell'articolo 6, comma 1, lettera h) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 169 del 2017, si tratta comunque di un regolamento per "l'organizzazione e la disciplina degli uffici" del Ministero, di cui all'articolo 17, commi 2 e 4 *bis*, della legge n. 400 del 1988, alla cui disciplina resta assoggettato, per quanto non espressamente derogato.

#### 4. Osservazioni preliminari della Sezione.

4.1. Il decreto sottoposto al parere di questo Consiglio, come espressamente dichiarato nella relazione illustrativa e nell'analisi tecnico normativa, sostituisce ed abroga il vigente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2019, n. 179, recante Disposizioni riguardanti l'organizzazione del Ministero, modificandone "integralmente" la struttura.

4.2. In via preliminare, la Sezione osserva che, sotto un profilo di ordine formale, l'approvazione del regolamento di organizzazione, con procedura semplificata e con la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si iscrive in una ormai consolidata linea di tendenza che, incidendo sul complessivo sistema delle fonti, registra una sostanziale fuga del procedimento ordinario, previsto dall'articolo 17, commi 2 e 4 *bis*, della legge n. 400 del 1988 e dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999, i quali prevedono regolamenti governativi di delegificazione, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Si tratta di una tendenza –dimostrata anche dalla circostanza che il precedente regolamento abrogato e sostituito ha la medesima forma del d.P.C.m.- che, per quanto beninteso avallata dalle normative di rango primario (che, con la loro



reiterata concatenazione, hanno di fatto sortito l'effetto di trasformare l'eccezione in regola, finendo per incidere sul sistema delle fonti), non va esente da perplessità. Come è noto, la Costituzione riserva alla legge l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri (art. 95, comma 3, Cost.). Si tratta, per consolidato intendimento, di una riserva di legge relativa, la quale, come tale, non esclude, nell'ambito della "cornice" delineata dalla fonte legislativa, il ricorso a fonti non legislative.

L'organizzazione interna dei ministeri è, infatti, disciplinata da una pluralità di fonti normative. Le strutture di primo livello (dipartimenti o direzioni generali) sono stabilite direttamente dalla legge, e segnatamente, dal decreto legislativo n. 300 del 1999, il quale fissa per ciascun ministero il numero massimo di dipartimenti o di direzioni generali, a seconda del modello organizzativo prescelto. Nell'ambito di tale struttura primaria, si provvede a definire il numero (nonché l'organizzazione, la dotazione organica e le funzioni) degli uffici di livello dirigenziale generale in cui sono articolati i dipartimenti o le direzioni generali, mediante regolamenti di delegificazione adottati con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi del richiamato articolo 17, comma 4 *bis*, della legge n. 400 del 1988 (in tal senso, con previsione generale, l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 300/1999).

L'articolazione interna degli uffici di livello dirigenziale generale è, poi, demandata al Ministro, che provvede, con proprio decreto di natura non regolamentare, alla individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e alla definizione dei relativi compiti (articolo 17, comma 4 *bis*, lettera e) della legge n. 400/1988 e articolo 4, comma 4 del decreto legislativo n. 300/1999).

Anche per la disciplina degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, l'assetto

ordinario delle fonti ministeriali (articolo 7 del decreto legislativo n. 300/1999) prevede che siano istituiti e disciplinati con regolamento *ex* articolo 17, comma 4 *bis*, della legge n. 400 del 1988.

4.3. A fronte di tale quadro, negli ultimi anni il legislatore ha fatto ricorso a procedure di semplificazione e accelerazione dei processi di riorganizzazione ministeriale mediante l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione di complessivi riordini degli assetti ministeriali, anche per finalità di *spending review*, o di singoli dicasteri. Tali modalità sono state sempre autorizzate – in correlazione alla dichiarata attitudine derogatoria – in via transitoria (da ultimo, con riferimento allo schema in esame, con l'articolo 1, comma 2, del D.L. n. 44 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74 del 2023).

Appare, allora, evidente che, per effetto del succedersi cadenzato delle reiterate disposizioni derogatorie, si è finito per stabilizzare, trasformandolo in regola, un regime formale (e procedimentale) alternativo a quello ordinario, tanto è vero che che pressoché tutti i regolamenti di organizzazione dei Ministeri hanno assunto, all'attualità, la forma del d.P.C.M., ivi compresi quelli abrogati e sostituiti dallo schema di decreto sottoposto a parere (d.P.C.m. n. 5 dicembre 2019, n. 179 e d.P.C.m. 11 aprile 2023, n. 72).

Le maggiori criticità, in una prospettiva di sistema, si incentrano, come è chiaro:

a) sotto un profilo sostanziale, sulla sistematica sottrazione delle scelte organizzative dell'amministrazione centrale al preventivo vaglio delle Commissioni parlamentari, che – se poteva trovare giustificazione, in via di semplificazione, nelle situazioni di ridimensionamento delle piante organiche e dell'assetto degli uffici e di riduzione delle risorse finanziarie – pone complessi problemi nei casi più recenti, ivi compreso quello in esame, in cui l'assetto organizzativo è strutturato

con esito incrementale ed è correlativamente prevista una necessaria provvista economica e di personale, il cui controllo finisce per essere sottratto al vaglio parlamentare e, in definitiva, al circuito democratico;

b) sotto un profilo formale, sulla obiettiva incertezza indotta nel (ben ordinato) sistema delle fonti.

Per il primo aspetto, non può non rimarcarsi che – sia pure in conformità a previsioni di rango normativo primario e prendendo atto della sussistenza della copertura finanziaria, validata dalla bollinatura del Ragioniere generale dello Stato – l'effetto incrementativo sugli assetti organizzativi (anche in termine di risorse umane, reali e finanziarie) risulta significativo. Proprio in relazione al Ministero richiedente, oggetto dello schema in esame, si può osservare che nell'arco di meno di due anni si sono susseguite plurime disposizioni normative che ne hanno incrementato in modo notevole la dotazione organica (263 posti dell'area dei funzionari di cui all'articolo 1, comma 452, della n. 197 del 2022; 10 posizioni dirigenziali di livello generale, 41 posizioni dirigenziali di livello non generale, 461 unità nell'area dei funzionari, 365 unità nell'area degli assistenti e 8 unità nell'area degli operatori, previste dall'art. 54 del D.L. n. 13 del 2023, convertito con modificazioni, dalla legge n. 204 del 2023;

2 posizioni dirigenziale di livello generale, 6 posizioni dirigenziali di livello non generale, 60 unità nell'area funzionari e 30 unità nell'area assistenti, previsto dall'art. 1, comma 2, del D.L. n. 44 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74 del 2023).

Sotto il secondo aspetto, giova richiamare il parere della Sezione n. 1375 del 2021, formulato sullo schema di d.P.R. recante modifiche al regolamento di organizzazione degli uffici centrali del Ministero dell'interno, che – avuto riguardo alla stagione derogatoria e transitoria dei d.P.C.m. di organizzazione dei Ministeri –

ha evidenziato le difficoltà derivanti dalla concatenazione di due diverse fonti di regolazione in questa materia (il regolamento governativo emanato con d.P.R. secondo lo schema ordinario e il d.P.C.m. di organizzazione, utilizzato in via eccezionale e provvisoria), evidenziando l'opportunità di ricondurre le norme dei d.P.C.M. nell'alveo della fonte ordinaria del regolamento governativo, anche per mero recepimento testuale e senza la necessità di modificazioni nel contenuto, quando non dovuto a norme di legge sopravvenute o a esigenze di coordinamento.

4.4. Più in generale, la Sezione, ricordando che la semplificazione dell'ordinamento passa anche attraverso la stabilità della fonte individuata in via ordinaria per l'intervento normativo di volta in volta interessato, auspica l'avvio di una riflessione sistemica e generale per favorire un atteggiamento uniforme sulla questione per tutti i Ministeri.

A tal fine ritiene opportuno trasmettere il presente parere al Presidente del Consiglio dei Ministri e al DAGL, per le valutazioni di competenza.

Vale, ancora, soggiungere che la descritta semplificazione procedimentale realizza, in concreto, una deroga implicita alla previsione dell'articolo 1, comma 1 lettera ii) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, che prevede l'emanazione con decreto del Presidente della Repubblica di "tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri": il che si pone in contrasto con il principio (articolo 1, comma 2 l. cit.) che ogni modifica, integrazione, sostituzione o abrogazione del tassativo elenco degli atti "di competenza del Presidente della Repubblica" debba operare "in modo espresso", e non implicito o surrettizio.

4.5. Fatta questa premessa di carattere generale sullo strumento normativo utilizzato, la Sezione osserva, sempre in via preliminare, che, nonostante lo stesso Ministero proponente affermi che lo schema di regolamento comporta una "integrale" modifica della struttura ministeriale, la "relazione" predisposta per

chiarire ed illustrare, nei tratti essenziali e qualificanti, i termini, le modalità e le ragioni della prefigurata “*organizzazione*” e “*disciplina*” degli uffici è formulata, nel suo complesso, con tratto esplicativo scarno e sintetico, in termini piuttosto apodittici che realmente “*illustrativi*”, in quanto meramente ripetitivi, o sostanzialmente riproduttivi, del testo dello schema normativo elaborato.

In particolare, la relazione illustrativa si limita a riportare la cronologia delle disposizioni normative che hanno previsto gli incrementi della dotazione organica del Ministero e a richiamare le finalità di carattere generale individuate da ciascuna di esse: nel caso della legge n. 197 del 2022 il potenziamento delle strutture ministeriali, il rafforzamento del contrasto alle pratiche commerciali sleali nell’ambito della filiera agroalimentare e del controllo a tutela della qualità dei prodotti agroalimentari e della reputazione del made in Italy, nel caso del D.L. n. 13 del 2023, convertito, con modificazioni, nella legge n. 204 del 2023, l’attuazione del PNRR e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR, nel caso del D.L. n. 44 del 2023, convertito, con modificazioni, nella legge n. 74 del 2023 il rafforzamento dell’organizzazione della pubblica amministrazione.

Manca, invece, ogni ulteriore indicazione sulla *ratio* delle modifiche introdotte, nonostante le stesse comportino importanti spostamenti di materie dalla competenza di un dipartimento all’altro e la riorganizzazione integrale degli stessi, come sottolineato dalla stessa documentazione di accompagnamento dello schema.

4.6. Sul punto, si richiama, in via generale, quanto più volte segnalato (ad es. con i pareri nn. 2213/2018 e 2862/2019) circa l’esigenza che le relazioni illustrative “*diano compiutamente conto delle finalità dei provvedimenti normativi, nonché degli strumenti e dei meccanismi giuridici approntati per conseguirle*”: ma ciò non al fine di svolgere un sindacato sull’eventuale nucleo discrezionale “puro” delle scelte normative-organizzative dell’amministrazione. Al riguardo vale la pena di ribadire

che il merito in senso “tradizionale”, a seguito della formulazione, ben nota, dell’art.1 (attuale) della legge n. 241 del 1990 – e, in verità, sviluppando in logica coerenza le previsioni dell’art. 97 della Costituzione (già di per sé sufficientemente precettivo in materia giuridico-organizzativa) – è stato progressivamente, per così dire, assorbito nell’ambito del principio di legalità dell’azione amministrativa; e ciò mediante clausole, di indubbia valenza sul piano del riscontro della legittimità, quali quelle di economicità, efficacia, imparzialità e, in complemento dei “principi dell’ordinamento comunitario”, quella di “proporzionalità”, nelle sue varie declinazioni (*idoneità* dei mezzi rispetto allo scopo perseguito, *necessarietà* ponderata delle scelte nel senso della minor onerosità da preferire, ed, infine, *adeguatezza*, che ha il ruolo di guida nella comparazione tra interesse legale, legalmente tipizzato, principalmente perseguito e l’insieme delle altre posizioni giuridicamente protette modificate o, comunque, coinvolte in questo perseguimento).

Dunque, in particolare, l’organizzazione pubblica si fonda sulle previsioni fondamentali di una Costituzione (rigida, cioè limitatamente “disponibile” anche per il Legislatore in sede di procedimento di revisione costituzionale), sicché – anche attraverso le consequenziali irradiazioni sulle leggi ordinarie, proprie della materia organizzativa, delle clausole costituzionali e di quelle cui al citato art. 1 della legge generale sull’azione amministrativa – si perviene ad un quadro dello “Stato di diritto” (costituzionale), per cui l’attività, anche normativa, di strutturazione ed articolazione dei “pubblici uffici”, risulta ormai oggetto di un complesso sistematico (anche di livello comunitario) di norme primarie sufficientemente dettagliate, al punto da costituire dei veri e propri parametri legali. Questo Consiglio, dunque, in via di opinamento sull’osservanza dell’intero quadro della descritta sfera di legalità, è chiamato a valutare la coerenza logica interna, la “qualità sostanziale”, e la connessa proporzionalità delle soluzioni normative

predisposte rispetto agli obiettivi dichiarati dal “titolo” – norma formalmente e materialmente primaria – che, all’interno della sistematica costituzionale e legislativa di settore, legittima l’adozione dell’atto regolamentare (Cons. Stato, n. 2213 del 2018; Cons. Stato, n. 2862 del 2019).

Siffatta esigenza, sotto il profilo formale, fonda, del resto, sulla *necessaria completezza e specificità* della relazione che deve accompagnare la richiesta di parere (cfr., di nuovo, articolo 36 r.d. n. 444/1942), avuto segnato riguardo – relativamente ai regolamenti preordinati alla organizzazione e disciplina degli uffici – alla necessità di una *puntuale e circostanziata* verifica del rispetto dei criteri di *razionalità organizzativa* imposti dall’articolo 17, comma 4-bis legge n. 400 cit. e dall’articolo 4 decreto legislativo n. 300/1999.

4.7. In correlazione al profilo da ultimo evidenziato, la Sezione prende atto, relativamente alla esenzione dall’analisi di impatto della regolazione (AIR), della circostanza che il Ministero ha indirizzato una nota al DAGL nella quale ha asserito che il provvedimento in oggetto “*benché adottato nella forma del D.P.C.M., si sostanzia in un regolamento di riorganizzazione e di riordino degli uffici del Ministero, a norma dell’art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988*”.

In proposito, si rammenta che nella “Guida all’analisi e alla verifica dell’impatto della regolamentazione”, adottata con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018, tra le cause di esclusione dall’AIR si fa riferimento ai “*provvedimenti di organizzazione degli uffici e di riordino*” (paragrafo 4.2.1, lettera h), omettendo qualsiasi riferimento alla forma degli stessi, e si conclude nel senso che, in considerazione del suo contenuto di natura prettamente organizzativa, la relativa elaborazione rientri nella fattispecie di esclusione prevista dall’articolo 6, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169. La nota, inoltre, è positivamente vistata dal Capo del DAGL.



Per tal via, il procedimento seguito appare formalmente corretto, alla luce di quanto disposto dall'articolo 6 del d.P.C.m. 15 settembre 2017, n. 169, “*Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione ai fini dell'esenzione dall'AIR*”, ai sensi del quale spetta, appunto, al DAGL, come occorso nella vicenda in esame, verificare la sussistenza di una delle cause di esclusione indicate dal comma 1 dello stesso articolo.

4.8. Cionondimeno, a prescindere dal dato formale per cui il d.P.C.m. citato rientra fra i casi di esclusione dall'AIR (che il tenore del comma 3 induce a interpretare tassativamente), la Sezione ritiene di osservare, in linea generale, quanto segue.

Scopo dell'AIR è fornire al decisore “*un supporto informativo in merito all'opportunità e ai contenuti dell'intervento normativo*”. Come tale, essa “*è riservata ad iniziative normative di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni*” (articolo 2, comma 3, d.P.C.M. cit.). L'esenzione per i regolamenti di organizzazione dei Ministeri di cui al citato articolo 17, comma 4 *bis*, della legge n. 400 del 1988 è giustificata sull'assunto – normativamente cristallizzato nel suddetto articolo 6 del d.P.C.m., ma di per sé opinabile – che le modalità secondo le quali vengono organizzati i ministeri, con l'allocazione di funzioni e competenze e la conseguente articolazione delle strutture, siano destinate ad avere impatto limitato o nullo su cittadini e imprese.

Orbene, la incisività, ampiezza e frequenza degli interventi di riordino dei ministeri che si vanno succedendo, insieme alla progressiva costante crescita delle funzioni e dei compiti attribuiti alle pubbliche amministrazioni – anche per il vistoso incremento dei carichi di provenienza eurounitaria – con le correlate problematiche di allocazione nelle strutture organizzative e articolazione di queste



e con fenomeni di sovraccarichi e frammentazione, inducono a sollecitare l'opportunità di ripensare i termini della predetta esenzione.

L'AIR ben potrebbe, del resto, rappresentare lo strumento mediante il quale l'amministrazione è chiamata a rendere esplicita la *ratio* di decisioni organizzative che troppo spesso, nelle relazioni illustrative di accompagnamento agli strumenti di riordino, vengono giustificate (come è successo anche nel caso in esame) con argomentazioni troppo generiche, quando non meramente apodittiche.

4.9. Si rileva, infine, quale ultima osservazione di carattere preliminare, che la richiesta di parere è accompagnata dalla trasmissione degli “*atti di concerto*” resi, come prescritto dalla richiamata normativa primaria, dal Ministro per la pubblica amministrazione e dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Sul punto, occorre sottolineare la rilevanza non formale di tale significativo momento codecisionale, in ordine al quale la Sezione ha in più occasioni affermato che nella relativa manifestazione sono implicite la discussione e il confronto tra plurime volontà, che trovano una composizione proprio a seguito ed in virtù del concerto, in un momento in cui la volontà definitiva non si è ancora formata (Cons. Stato, n. 1083 del 2023).

In tale prospettiva, il “concerto” esprime – in ordine alla proposta elaborata, in via preliminare, dall'autorità concertante – una *adesione sostanziale*, conseguente al concreto apprezzamento di compatibilità degli interessi pubblici a confronto, che abilita anche alla formulazione di eventuali suggerimenti e alla elaborazione di proposte di modifica o di integrazione: sicché non a caso, nel conflitto, è prevista la composizione in sede di Consiglio dei ministri (cfr. articolo 5, comma 2 lettera c-bis) legge 23 agosto 1988, n. 400).

Per tal via – pur con l'elevato tasso di politicità e l'ampia discrezionalità che connota l'attività di concertazione a livello ministeriale – la sua manifestazione,

ancorché non integri un atto unitario e formalmente complesso, ma si atteggi a mero modulo procedimentale, realizza una effettiva compartecipazione alla elaborazione del provvedimento o dell'atto, per la quale l'autorità concertata esprime sulla proposta elaborata dall'autorità concertante una effettiva valutazione di compatibilità con gli interessi di cui è portatrice, con ciò realizzandosi una forma di concorso nel volere che è, ad un tempo, sostanziale codeterminazione del voluto. Di tal che – benché rientri nell'ordine del possibile che l'autorità concertata nulla abbia da osservare sullo schema di atto – è bene rimarcare che si tratta pur sempre di un caso limite, che non può valere a ridurre il concerto – svilendone importanza, senso e funzione – a mera e vacua formula di stile.

In analoghe situazioni, del resto, la Sezione non ha ommesso di evidenziare che neppure l'approvazione in Consiglio dei Ministri con la mera presenza, senza osservazioni, dei Ministeri concertanti è, come tale, sufficiente a integrare la fattispecie, che sollecita piuttosto l'adozione di un atto d'assenso formale (con riguardo alla necessaria previa acquisizione del concerto ministeriale, si vedano i pareri 1° giugno 2018, n. 1450; 7 ottobre 2016, n. 2059; 6 ottobre 2015, n. 2750; 1° settembre 2015, n. 2473; 18 novembre 2011, n. 4228; 8 giugno 2010, n. 2598; 1° giugno 2010, n. 2527).

Ne discende, in termini generali, che il concerto non può essere surrogato: a) né da un mero e “secco” nulla-osta, con il quale il Ministero concertante si limiti, con formula essenzialmente negativa, ad escludere la mera sussistenza di ragioni preclusive alla decisione della autorità precedente; b) né da una (postuma) “approvazione”, in cui la volontà – espressa nell'atto da approvare – risulta già formata, sicché chi approva ben può essere portatore di un interesse diverso rispetto a chi ha compiuto l'atto produttivo di effetti giuridici.

4.10. Alla luce delle suesposte considerazioni, se il concerto del Ministero dell'economia e finanze deve ritenersi espresso attraverso la bollinatura e la mancanza di osservazioni, appare, invece, eccessivamente scarno quello del Ministro della funzione pubblica, a maggior ragione in considerazione del fatto che ha ad oggetto un provvedimento di *modifica integrale dell'organizzazione* di un Ministero e che, quindi, verte su una delle funzioni e competenze principali del Ministero concertante.

5. Esame dei punti rilevanti.

5.1. Lo schema di regolamento, costituito da otto articoli e da due allegati che ne sono parte integrante, sostituisce ed abroga il vigente Regolamento di riorganizzazione del Ministero, di cui al d.P.C.m. 5 dicembre 2019, n. 179, modificato dal successivo d.P.C.m. 11 aprile 2023, n. 72.

5.2. L'articolo 1, rubricato "Funzioni ed organizzazione del Ministero", elenca le funzioni esercitate, conferma la ripartizione del Ministero in tre Dipartimenti per l'assolvimento dei compiti di competenza, procedendo alla loro modifica della loro nomenclatura in "Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale", "Dipartimento della sovranità alimentare e dell'ippica" e "Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela, della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari", nonché ad istituire al comma 5 il Comitato di Coordinamento, presieduto dal Capo di Gabinetto, a cui partecipano i Capi Dipartimento, con la dichiarata finalità di assicurare la tempestiva attuazione degli indirizzi, dei programmi e delle funzioni assegnate ai Dipartimenti dal Ministro, nonché delle funzioni trasversali.

Al riguardo la Sezione non ha nulla da osservare, attesa la evidente ed esclusiva funzione di centro di coordinamento del Comitato presieduto dal Capo di

Gabinetto che istituzionalizza un luogo di raccordo delle attività dei tre Dipartimenti.

5.3. I successivi articoli 2, rubricato “Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale”, 3, rubricato “Dipartimento della sovranità alimentare e dell’ippica”, e 4, rubricato “Dipartimento dell’Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari”, elencano le competenze esercitate da ciascun Dipartimento, trasferendone alcune da un Dipartimento ad un altro, ne riorganizzano le Direzioni generali, talora incrementandole, istituiscono nuovi uffici di livello dirigenziale non generale.

5.3. Con riguardo a tutte e tre le predette disposizioni che si sostanziano in lunghe elencazioni di competenze, di non facile lettura, la Sezione osserva non è dato riscontrare, sotto vario profilo, il pieno rispetto dei criteri generali che – nella prospettiva della garanzia di *razionalità, coerenza, adeguatezza ed efficienza* dell’assetto interno del Ministero, imposta dal principio di buon andamento di cui all’art. 97 della Costituzione – devono orientare l’organizzazione e il riordino degli uffici, ai sensi dell’articolo 17, comma 4 *bis* legge n. 400/1988 e degli articoli 1 della legge n. 241/1990 e 2 del decreto legislativo n. 165/2001, espressamente richiamati dall’articolo 4, comma 3 del decreto legislativo n. 300/1999.

Si allude, in particolare:

a) alla necessità di orientare la analitica definizione dell’assetto organizzativo alla (preliminare ed accurata) individuazione delle “*funzioni omogenee*” di pertinenza del Ministero (cfr. articolo 17, comma 4-bis, lettera b) l. cit.), in guisa da evitare le “*duplicazioni funzionali*” tra diverse direzioni od uffici, rifuggendo dalla logica (che marca una vera e propria inversione metodologica, sotto il profilo allocativo) di attribuzione dei “compiti” e dei “programmi di attività”, quale mero corollario

della istituzione dell'organo (cfr. articolo 2, comma 1, lettera a) decreto legislativo n. 165 cit.);

b) alla doverosa garanzia di “flessibilità”, che eviti il rischio di confusione che si annida – specialmente in presenza di una istituzione incrementale, a tratti marcata, di nuovi organi ed uffici, destinati ad innestarsi sulla situazione preesistente – nella pura e semplice elencazione cumulativa di attribuzioni, sottratta ad un vaglio di intellegibile coerenza, adeguatezza e proporzionalità;

c) alla puntuale perimetrazione delle “competenze di supporto” rimesse, in via esclusiva, agli “uffici di diretta collaborazione” (cfr. articolo 17, comma 4-bis lettera a) l. n. 400 cit.), con puntuale indicazione delle modalità di “raccordo” tra amministrazione e “direzione politica” e di “collegamento delle attività degli uffici” (cfr. articolo 2, comma 1 lettera c) decreto legislativo n. 165 cit.);

d) ad una ragionata “verifica” della potenziale incidenza delle opzioni organizzative sui “risultati” complessivamente attesi in ordine alla attività amministrativa orientata all'esercizio delle funzioni (articolo 17, comma 4-bis, lettera c) legge 400 cit.).

5.4. La Sezione, nel ribadire quanto già affermato nel parere n. 562 del 2023, reso proprio sullo schema di d.P.C.M. di modifica del Regolamento di riorganizzazione del Ministero proponente di cui al d.P.C.m. n. 179 del 2019, circa il rischio che una simile tecnica legislativa possa generare “*sovrapposizioni ed incertezze*” sull'ordine legale delle competenze attribuite a ciascun Dipartimento, suggerisce al Ministero di riformulare i predetti tre articoli, concernenti i tre Dipartimenti in cui lo stesso è suddiviso, partendo dall'individuazione delle “funzioni omogenee” di sua pertinenza, anche mediante il richiamo alle fonti normative, per poi giungere ai compiti.

5.5. La Sezione rileva, infine, che in mancanza di qualsiasi indicazione e/o motivazione contenuta nella relazione illustrativa rimangono privi di una valida motivazione sia il trasferimento delle competenze relative al settore vitivinicolo dal Dipartimento della politica agricola

comune e dello sviluppo rurale al Dipartimento della sovranità alimentare e dell'ippica, che l'accorpamento a quest'ultimo della gestione del personale dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari, sottratto al relativo Dipartimento, salvo poi prevedere l'intesa con il Capo dello stesso.

In assenza di qualsiasi motivazione a supporto delle predette scelte organizzative, motivazione non rinvenibile né nella relazione illustrativa né nell'ulteriore documentazione a corredo dello schema di decreto, entrambe appaiono non essere il frutto di una ragionata “verifica” della potenziale incidenza delle opzioni organizzative sui “risultati” complessivamente attesi in ordine alla attività amministrativa orientata all'esercizio delle funzioni.

6. Nei suesposti termini è il parere della Sezione.

P.Q.M.

Nei suesposti termini è il parere della Sezione.

Si dispone, a cura della segreteria della Sezione, la trasmissione del presente parere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Dipartimento degli Affari giuridici e legislativi.

L'ESTENSORE  
Marina Perrelli

IL PRESIDENTE  
Luciano Barra Caracciolo

## IL SEGRETARIO

Cesare Scimia