

Consiglio di Stato

SECRETARIATO GENERALE

N. 4661

Roma, add. 12 SET. 2008 2008

Risposta a nota del.....

N. Div.

OGGETTO

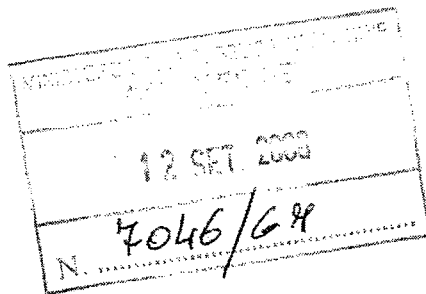
Schema di regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

MINISTERO ISTRUZIONE
UNIVERSITÀ E RICERCA
Gab. dell'On. Ministro

D'ordine del Presidente,
mi prego di trasmettere il
parere numero n. 2923/2008
emesso dalla Sezione
Consultiva per gli Atti
Normativi di questo
Consiglio sull'affare a
fianco indicato in
conformità a quanto
disposto dall'art.15 della
legge 21.7.2000, n.205.

ROMA

IL SEGRETARIO GENERALE





CONSIGLIO DI STATO
Sezione Consultiva per gli Atti Normativi
Adunanza del 28 agosto 2008

N. della Sezione: 2923/2008

OGGETTO:

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE,
DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA –
Schema di regolamento di
riorganizzazione del Ministero
dell'istruzione, dell'università e della
ricerca.

La Sezione

Vista la relazione rimessa con nota n.
2203A 00UFFLEG, in data 8 agosto
2008, con cui il Ministero procedente - Ufficio legislativo -chiede il parere del
Consiglio di Stato sullo schema in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Paolo De Ioanna;

PREMESSO:

In avvio della XV Legislatura (con il decreto legge n. 181 del 2006) l'area delle competenze materiali riconducibili alla pubblica istruzione, all'università e alla ricerca scientifica, prima organizzate in un'unica compagine ministeriale e intestate ad un'unica responsabilità politica, erano state divise e riorganizzate in due plessi ministeriali distinti (il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca scientifica). Da tale operazione ne era conseguita l'adozione di due distinti regolamenti di organizzazione delle articolazioni dei due Ministeri e di due regolamenti di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei due Ministri. La legge finanziaria per il 2008 (ultima della precedente Legislatura), ha stabilito che a partire dal Governo successivo a quello

in carica alla data della sua entrata in vigore, il numero dei Ministeri si sarebbe conformato alle statuizioni recate dal testo del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza tenere conto delle integrazioni e modificazioni intervenute successivamente. E' ragionevole affermare che, a prescindere dalle specifiche vicende politiche che sono alla base del *cd "spacchettamento"* dei ministeri ,deciso in avvio della breve XV Legislatura, vicende testimoniate anche dalla complessità e dalla lunghezza del processo di assestamento delle nuove compagini ministeriali, (il regolamento del Ministero dell'università "*spacchettato*" chiude il suo *iter* nel novembre 2007) è emerso in sede legislativa un largo consenso sulle linee di fondo relative alla struttura e all'articolazione dei Ministeri quale a suo tempo determinato dalla legge n. 300 del 1999. In avvio della XVI Legislatura, il nuovo Governo ha inteso ottemperare alle disposizioni della Legge finanziaria 2008, (art. 1, commi 376 e 377, della legge n. 244 del 2007), con gli aggiustamenti e le integrazioni ritenute necessarie. In particolare, con l'art. 1, comma 5, del decreto legge n. 85 del 16 maggio 2008 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 121 del 2008), si è stabilito che le funzioni del Ministero dell'università e della ricerca scientifica sono trasferite al Ministero della pubblica istruzione che, conseguentemente, assume la denominazione di Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR). Col presente parere viene esaminato lo schema di regolamento di organizzazione che riconduce nuovamente ad un unico plesso organizzativo le funzioni prima divise, ricomponendo un'unica responsabilità politica; il testo, al contempo, tiene conto delle prescrizioni recate dal successivo decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008) che, nel contesto della manovra di correzione d'urgenza dei conti pubblici, ha stabilito ulteriori economie di spesa nel funzionamento delle strutture ministeriali, assumendo come base di riferimento la somma degli oneri effettivi sostenuti dalle due compagini prima distinte. Anche in questo caso si è trattato della prosecuzione, con ulteriori effetti di restrizione, delle misure di contenimento della spesa ministeriale recate dalla legge finanziaria per il 2007, richiamate nel decreto legge n. 85 del 2008 sia ai fini della tecnica di razionalizzazione della rete territoriale periferica dei Ministeri, sia per tener conto delle riduzioni di spesa già

interventive. In via di premessa va quindi sottolineata la lodevole tempestività con cui si è proceduto nella riconduzione ad unità della articolazione dei due Ministeri, riprendendo il disegno di semplificazione e razionalizzazione della struttura delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, a suo tempo delineato dalla citata legge n. 300 del 1999 ed oggi reso ancora più opportuno ed urgente dal preannunciato avvio di una fase di realizzazione concreta delle previsioni del nuovo titolo V della Costituzione. La necessità di pervenire rapidamente alla riorganizzazione della nuova, unitaria, compagine ministeriale si radica in particolare nell'esigenza di predisporre in tempo utile, prima dell'inizio del nuovo esercizio finanziario e soprattutto prima della avvio della sessione di bilancio per il 2009, e per il triennio 2009-2011, in Parlamento, del nuovo stato di previsione del Ministero unificato; infatti la tecnica delle missioni e dei programmi, che a partire dall'ultima sessione di bilancio della precedente Legislatura conforma gli stati di previsione della spesa dei Ministeri, è stata largamente utilizzata dal primo Governo della nuova Legislatura (con il decreto legge n. 112 del 2008), per disporre una serie di misure di riduzione orizzontale delle spese che per essere implementate in modo trasparente e razionale necessitano, oltre che di non irrilevanti innovazioni normative, della piena operatività di documenti contabili di previsione coerenti con le nuove articolazioni ministeriali.

CONSIDERATO:

1. Prima di procedere nell'esame puntuale del testo occorre approfondire in via preliminare una questione sollevata nella stessa relazione ministeriale che accompagna la richiesta di parere, questione che peraltro si ripropone in tutti gli schemi di regolamento di riorganizzazione di compagini ministeriali interessate dalle norme del decreto legge n. 85 del 2008. Infatti, il decreto legge n. 85 del 2008 ha previsto per i Ministeri coinvolti nel processo di riaccorpamento alcuni adempimenti di natura organizzativa, propedeutici all'adozione del regolamento di riorganizzazione, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988. Si tratta di tre decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri concernenti:

- la ricognizione delle strutture trasferite (art. 1, comma 8);

- i criteri e le modalità per la individuazione delle risorse umane relative alle funzioni riorganizzate (art. 1, comma 18);
- la definizione provvisoria degli uffici del Ministero (art. 1, comma 20).

Tali adempimenti propedeutici, del resto già previsti nella fase del *cd* “*spacchettamento*”, e puntualmente a suo tempo svolti, furono introdotti (ed ora confermati) allo scopo di rendere più fluido e veloce il processo di scissione (ora di riaccorpamento), intestando direttamente alla Presidenza del Consiglio il compito di definire e chiarire in via preliminare ed in modo omogeneo limiti e condizioni di tale fase, in modo da sciogliere, nella sede tecnicamente e politicamente più idonea e autorevole, eventuali conflitti. Questa chiave interpretativa può risultare utile per capire la ragione che ha condotto ora il Ministero proponente (ma si tratta di una situazione che come abbiamo osservato riguarda tutti gli schemi di regolamento di riorganizzazione) a ritenere giuridicamente possibile procedere nella definizione dello schema di regolamento di organizzazione, senza la previa adozione degli adempimenti propedeutici di cui ai commi 18 e 20 dell’art. 1 del decreto legge n. 85, mentre è stato adottato il d.P.C.M. di cui al comma 8. In sostanza, risulta adottato (ed in fase di registrazione presso la Corte dei conti), il d.P.C.M. che fotografa la situazione, di diritto e di fatto, delle risorse umane assegnate alle due compagini Ministeriali unificate, adempimento questo che dovrebbe costituire la base conoscitiva, logica e funzionale, su cui procedere nei passaggi successivi.

2. Il Ministero spiega che gli adempimenti in questione non sarebbero stati adottati per le seguenti ragioni.

Per quanto riguarda il d.P.C.M. di cui al comma 18, *“si è concordato con il Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio e con le amministrazioni concertanti, di indicare, a completezza dei dati e della ricognizione da effettuare con il dPCM di cui al comma 8, la situazione relativa al personale (come dotazione organica di diritto e personale effettivamente in servizio), già negli allegati al dPCM adottato.*

Per quanto attiene, invece, al dPCM ai sensi del comma 20, si è ritenuto di non procedere, nell’ambito della facoltà lasciata all’Amministrazione dalle disposizioni, sia in considerazione del breve periodo di vigenza consentito dalla disposizione del decreto legge (sei mesi al massimo), sia dei limiti derivanti dalla

natura non normativa del previsto dPCM, la quale avrebbe finito per far coincidere in gran parte i contenuti del dPCM adottato ai sensi del comma 8 con quello adottato ai sensi del comma 20, rendendo difficilmente praticabili anche gli accorpamenti delle direzioni”.

3. Questa Sezione, preso atto della scelta di saltare la fase provvisoria di cui al comma 20, rileva, quanto al decreto previsto dal comma 18, che le spiegazioni fornite circa la mancata adozione del d.P.C.M. non sono convincenti.

Va ricordato che il comma 18 dell’art. 1 del decreto legge n. 85 stabilisce che con decreto del PCM, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro della pubblica istruzione e l’innovazione, sentiti i Ministri interessati, previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono determinati i criteri e le modalità per l’individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite. La norma intende garantire fluidità e speditezza al processo di riaccorpamento individuando l’autorità politica che dirime preventivamente eventuali conflitti; ma al contempo essa consente alle OO.SS di partecipare fin dall’inizio alla fase di riorganizzazione, sia pure in funzione consultiva, come del resto l’ordinamento prevede in via generale in tutti i processi di riorganizzazione, trattandosi di spostare risorse umane nel contesto di un indirizzo che nel caso di specie è chiamato anche a produrre ulteriori economie di spesa, sulla base anche del successivo decreto legge n. 112 del 2008. I concerti del Dipartimento affari giuridici della PCM e degli altri Ministeri interessati servono certamente a creare un punto di sintesi sostanziale e formale sulle scelte implicitamente alla base del d.P.C.M. di ricognizione dell’organico di diritto e di fatto delle strutture accorpate, adottato ai sensi del comma 8 dell’art. 1 del decreto legge citato (nel caso che ci occupa gli accorpamenti hanno riguardato in sostanza due direzioni generali dell’ex Ministero dell’università). Come diremo anche dopo, la scelta di utilizzare il personale di queste direzioni soppresse in nuove funzioni istituzionali e non in funzioni di supporto o a carattere strumentale può senz’altro considerarsi in linea con l’indirizzo legislativo già in essere e confermato in questa legislatura, volto a spostare il personale da funzioni di auto amministrazione verso funzioni che rispondono direttamente a domande dell’utenza dei servizi pubblici o comunque a funzioni istituzionali. Ma proprio scelte di questa natura chiamano

direttamente in gioco interessi professionali dei lavoratori, tutelati appunto attraverso la previa consultazione delle OO.SS e nel contempo richiedono una valutazione politico – amministrativa in una sede più elevata, quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Quanto alla partecipazione consultiva, l'urgenza di provvedere e la necessità di realizzare quanto stabilito dalla legge non valgono a travolgere i requisiti di legalità procedurale che la stessa decretazione d'urgenza ha inteso confermare in modo esplicito. Si tratta allora di capire, al di là del dato formale, se le concrete modalità con cui si è svolta la consultazione delle OO.SS sullo schema di regolamento di organizzazione in esame, abbiano in effetti consentito alle rappresentanze dei lavoratori di rendersi pienamente conto della tecnica e delle scelte implicite nello schema loro sottoposto; in particolare, se l'adempimento richiesto dal comma 18 dell'art. 1 sia stato comunque realizzato, in via sostanziale, nella stesura dello schema in esame e se le OO.SS in occasione dell'esame consultivo di questo testo abbiano avuto tempo e modo per esprimersi con piena cognizione dei criteri e metodi implicitamente adottati nella sua redazione.

Al riguardo va segnalato che dagli atti trasmessi si evince che lo schema di d.P.C.M. concernente la ricognizione immediata delle strutture trasferite è stato trasmesso alla PCM in data 23 luglio 2008 e risulta completato nelle sottoscrizioni e poi trasmesso alla Corte dei conti in data 6 agosto. Dagli atti relativi all'incontro con le OO.SS in data 31 luglio 2008 non emerge se queste ultime abbiano avuto in visione lo schema di regolamento in esame (unitamente a quello relativo agli uffici di diretta collaborazione), con allegato anche lo schema del d.P.C.M. relativo alle strutture trasferite. Si deve comunque presumere che le OO.SS convocate rappresentino i dipendenti di entrambi i Ministeri riaccorpati, (anche se di ciò non vi è evidenza nello scarno verbale) e che dette organizzazioni sindacali si siano espresse sulla schema in esame a cui era allegato lo schema di d.P.C.M. ai sensi del comma 8 dell'art. 1 del decreto legge citato; ciò si può in una certa misura dedurre dalla circostanza che le OO.SS hanno raccomandato che *“gli Uffici scolastici provinciali continuino a garantire il mantenimento dei servizi essenziali al funzionamento del sistema scolastico e che sia assicurata una più razionale distribuzione del personale in servizio presso l'ex Ministero della pubblica*

istruzione e l'ex Ministero dell'università e della ricerca". Inoltre le OO.SS si sono riservate di trasmettere osservazioni scritte su specifici punti, osservazioni alle quali si presume che l'Amministrazione abbia risposto. Queste sommarie indicazioni recate dal verbale consentono di presumere che le OO.SS siano state comunque informate dei criteri e dei metodi con cui si è proceduto nella assegnazione del personale trasferito, come è confermato dalla circostanza che l'Amministrazione *"a completezza dello schema di d.P.C.M. ai sensi dell'art. 8 (ha provveduto) a indicare in allegato l'organico di fatto e di diritto delle strutture trasferite,"* (come si legge nella relazione).

In conclusione si può ritenere che le lodevoli ragioni di celerità nel varo dello schema in esame siano state comprese e condivise anche dalle OO.SS, per le ragioni sostanziali evocate in premessa e che i criteri e metodi nell'utilizzo del personale siano stati adeguatamente illustrati e discussi nell'incontro con le OO.SS, avente specificamente ad oggetto lo schema in esame, con allegato anche lo schema di d.P.C.M., ai sensi del comma 8 dell'art. 1 del decreto legge n. 85 del 2008.

Rimane peraltro il sovvertimento dello schema procedimentale, e cioè la mancanza del d.P.C.M. e quindi della valutazione delle esigenze reali di risorse umane da destinare alla nuova struttura unificata, ma qui l'unanime assenso e della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle altre autorità coinvolte - con la conseguente assunzione di responsabilità - induce a confinare il vizio, nel campo della mera forma.

4. Passando ad esaminare i contenuti dello schema di regolamento, va sottolineato che la riorganizzazione proposta tiene conto anche delle ulteriori riduzioni di spesa previste dall'art. 74 del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008. Infatti, l'art. 1, comma 16, del decreto legge n. 85 del 2008, stabilisce che devono essere ridefiniti gli assetti organizzativi ed il numero massimo delle strutture di primo livello, in modo da assicurare, fermi restando i conseguenti processi di riallocazione e mobilità del personale, che al termine del processo di riorganizzazione sia ridotta almeno del 20%, per le nuove strutture, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti rispettivamente per i Ministeri di origine ed i Ministeri di

destinazione. Inoltre, l'art. 74, comma 1, lett. a), del decreto legge n. 112 del 2008, impone una ulteriore riduzione in misura, rispettivamente non inferiore al 20% e al 15 %, degli uffici dirigenziali generali e di quelli non generali. La riorganizzazione opera quindi sia la riduzione complessiva dei limiti di spesa (pari al 20%), sia la contrazione dei posti di dirigente, generale e non generale, sia infine la riduzione della spesa complessiva (meno dieci per cento) relativa al contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico strumentali (art.1, comma 1, lett.b) del decreto legge n. 112 del 2008. Peraltro, in coerenza con quanto previsto dal comma 4 dell'art. 68 dello stesso decreto legge n. 112 del 2008, nel calcolo della riduzione da operare sui posti di direzione generale e non generale, si è tenuto conto delle riduzioni già operate, in applicazione della legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 404, della legge n. 296 del 2006), per i due *ex* Ministeri: la riduzione degli uffici dirigenziali generali scende al 10% e quella degli uffici non generali al 15%. Si deve altresì supporre che la relazione tecnica (validata dalla Ragioneria generale dello Stato), abbia tenuto conto degli effetti contabili della mancata realizzazione (entro il 30 ottobre 2008) della razionalizzazione della rete periferica e che quindi tale razionalizzazione non era stata mai calcolata ai fini degli effetti netti di correzione dei conti pubblici derivanti dalla decretazione d'urgenza richiamata, che guida limiti ed effetti finanziari della riunificazione dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e ricerca.

5. Per quanto si riferisce alle riduzioni di spesa previste dal decreto legge n. 85 e dal successivo d.l. n. 112, la relazione tecnica allegata, validata dalla Ragioneria generale dello Stato, fornisce un quadro analitico delle riduzioni effettuate, in coerenza con le disposizioni di legge, anche se tutta la tecnica dei raffronti tra la somma dei limiti di spesa dei due Ministeri unificati non si comprende quale riferimento prenda a base: la legge di bilancio approvata, l'assestamento o le previsioni definitive quali emergono in sede di rendiconto.

Va comunque segnalato che la riduzione del personale impiegato presso gli uffici di supporto e strumentali (riduzione che risponde ad un indirizzo stabilito nella legge finanziaria per il 2007), viene realizzata spostando verso funzioni istituzionali tutto il personale utilizzato in funzioni di supporto nelle due direzioni generali dell'*ex* MUR soppresse.

6. Venendo ai contenuti del regolamento, con l'art. 1 dello schema in esame si fissa il modello organizzativo dipartimentale che viene adottato per la struttura unificata del Ministero, con connessa soppressione del Segretariato generale che operava nella struttura dell'ex Ministero dell'università e della ricerca. Si tratta di una scelta che appare coerente con il dettato legislativo e che riporta ad unità, nel nuovo MIUR, le direzioni generali dell'ex Ministero dell'università, ricreando un'unica direzione del personale ed un'unica struttura competente a gestire i processi informatici. Le attribuzioni dei tre Dipartimenti assorbono le competenze di tutte le direzioni generali dei due Ministeri; in particolare, le attribuzioni istituzionali delle direzioni generali dell'ex Ministero dell'università vengono tutte ricondotte al Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca, che distribuisce le sue competenze tra quattro direzioni generali, mentre le due direzioni generali del personale e dell'informatica, come già osservato, sono assorbite tra le competenze del Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e per la comunicazione, che con le sue quattro direzioni generali diviene il vero motore progettuale della organizzazione della nuova compagine ministeriale, organizzazione che dovrà comunque essere oggetto di verifica biennale, *“al fine di accertarne funzionalità ed efficienza e di adeguarne le funzioni ai processi di attuazione dell'art. 117 della Costituzione”*. A livello periferico continuano ad operare gli uffici scolastici regionali che assumono una delicata funzione di snodo operativo sul territorio in vista della graduale attuazione dell'art. 117 Costituzione al fine di assicurare la continuità istituzionale del servizio scolastico e salvaguardare i diritti fondamentali dei cittadini. Su questo punto, si segnala che nell'art. 8, comma 3, dello schema, appare giuridicamente più appropriato evocare in modo preciso l'art. 117, comma 3, lett. m) della Costituzione e la garanzia ivi stabilita dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali, garanzia che, come è noto, è intestata alla competenza esclusiva dello Stato e, quindi, rimessa alla competenza istituzionale del Ministero dell'istruzione.

7. Va segnalato che la relazione afferma che non è possibile dare attuazione alla previsione dell'art. 74, comma 3, del citato decreto legge n. 112 del 2008 che dispone, sempre entro il 30 ottobre 2008, la rideterminazione della rete periferica

del Ministero oppure (in alternativa) la riorganizzazione delle esistenti strutture periferiche nell'ambito degli uffici territoriali del Governo, secondo le procedure già fissate dalla legge finanziaria per il 2007; diversamente, come anche le OO.SS avevano segnalato, si rischierebbe di compromettere l'avvio ordinato del nuovo anno scolastico. Si prevede pertanto all'articolo 12, comma 3, che con un piano operativo biennale si provvederà a ridefinire il modello organizzativo su base regionale, *“anche attraverso la previsione a livello provinciale di semplici presidi amministrativi di livello non dirigenziale”*.

La soluzione proposta è in contrasto col dato normativo primario. La Sezione, pur prendendo atto della impossibilità tecnica di attuare integralmente la riforma nella imminenza dell'apertura dell'anno scolastico, deve tuttavia condizionare il suo parere favorevole ad un suo avvio effettivo nonchè alla sua conclusione prima del successivo anno scolastico.

In concreto, è necessario che nel testo del regolamento, all'art. 12, dopo il comma 3, sia inserita una disposizione che stabilisca che i posti di dirigente di seconda fascia coperti in atto negli uffici provinciali vadano a comporre un ruolo ad esaurimento, fino all'adozione del nuovo modello organizzativo su base regionale.

Nello stesso articolo, l'attuale comma 3 va riscritto nei seguenti termini: *“Entro l'anno scolastico 2008/2009 si procederà alla riorganizzazione delle strutture periferiche del Ministero in attuazione dell'articolo 74, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112.”*.

8. Infine va evidenziato che lo schema di regolamento in esame appare in linea con le indicazioni interpretative a suo tempo espresse da questo Consesso con riferimento alla tecnica da seguire per la identificazione del numero di uffici dirigenziali generali e delle loro competenze. Si fa rinvio in particolare ai pareri emessi da questa Sezione in data 27 agosto 2007 (nn. 3148 e 2149). In sostanza, la declaratoria delle competenze delle strutture dirigenziali generali si accompagna con la definizione previa del numero di uffici dirigenziali non generali che saranno chiamati a svolgere queste competenze. Coerentemente con questa impostazione, l'art. 11 dello schema stabilisce, con disposizione di ordine generale, che entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento di organizzazione, interverrà

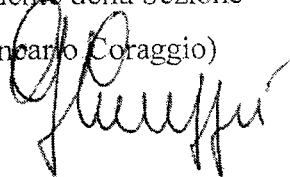
la definizione dei compiti degli uffici non dirigenziali, con un successivo decreto ministeriale di natura non regolamentare.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole con le condizioni di cui al punto 7 e le altre osservazioni recate nelle motivazioni.

Il Presidente della Sezione

(Giancarlo Coraggio)



Il Segretario di adunanza

(Maria Barbagallo)

