

# Consiglio di Stato

SECRETARIATO GENERALE

N. 4660

Roma, addi. 12 SET. 2008 .....2008

Risposta a nota del.....

N. .... Div. ....

## OGGETTO

Schema di regolamento di riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

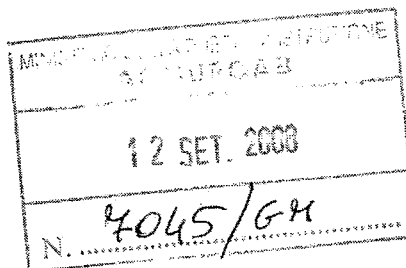
MINISTERO ISTRUZIONE  
UNIVERSITÀ E RICERCA  
Gab. dell'On. Ministro

D'ordine del Presidente,  
mi pregio di trasmettere il  
parere numero n. 2924/2008  
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

*[Handwritten signature]*





**CONSIGLIO DI STATO**  
*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

**Adunanza del 28 agosto 2008**

N. della Sezione:  
2924/2008

**OGGETTO:**

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE,  
UNIVERSITÀ E RICERCA - Schema di  
regolamento di riorganizzazione degli  
uffici di diretta collaborazione del  
Ministro dell'istruzione, dell'università  
e della ricerca.

***La Sezione***

Vista la relazione rimessa con nota n.  
2202 A00UFFLEG, in data 8 agosto  
2008 con la quale il Ministero- Ufficio legislativo -, chiede il parere sullo  
schema in oggetto;

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

**PREMESSO:**

1. Con l'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), ritornando ad una schema organizzativo  
della struttura di Governo (Presidenza del Consiglio e Ministeri) conformato,  
nelle linee di fondo, sulle previsioni della legge 30 luglio n. 300 del 1999, con

gli aggiustamenti e le integrazioni ritenute opportune. 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 riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che riconduce nuovamente ad un unico plesso organizzativo le funzioni prima divise, ricomponendo un'unica responsabilità politica; il testo in particolare intende ottemperare a quanto stabilito dall'art. 1, comma 17, del citato decreto legge n. 85 del 2008, dove si stabilisce che l'onere relativo ai contingenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, dei vice Ministri e dei sottosegretari di Stato nelle strutture che siano interessate a processi di accorpamento deve essere comunque inferiore, per non meno del 20 per cento al limite di spesa complessivo, riferito all'assetto vigente alla data di entrata in vigore del decreto legge, mentre l'art. 20 ribadisce l'unicità dei vertici di diretta collaborazione. La relazione tecnica segnala che l'operazione è stata attuata sia riducendo il numero complessivo del contingente finale, risultante dalla sommatoria dei due precedenti contingenti, sia riducendo il limite di spesa ; al contempo, la relazione tecnica offre puntuale dimostrazione della copertura dei maggiori oneri derivanti dalla scelta , recata dallo schema in esame, che intende attribuire al vice capo di gabinetto vicario una voce retributiva equivalente a quella di un dirigente generale; nonché derivanti dalla previsione secondo cui uno dei componenti del servizio di controllo interno sia un dirigente generale della PA collocato fuori ruolo. A tali maggiori oneri si provvede riducendo 4 posti di dirigenti di seconda fascia, ora effettivamente coperti e che si riferiscono a personale che andrà in quiescenza nel corso del 2008 e che non sarà sostituito. Si tratta di una riduzione, introdotta per ragioni di natura prevalentemente politiche, che si aggiunge a quella operata, nel parallelo schema di regolamento di organizzazione, in ragione del decreto

legge n. 85 del 2008 e ai sensi dell'art. 74, comma 1, del decreto legge n. 112 del 2008, successivo al d.l. n. 85 del 2008. Infatti il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008), 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.

### **CONSIDERATO:**

1. Anche per lo schema di regolamento in esame, come per quello “*generale*” che riorganizza l'intera articolazione del nuovo Ministero unificato, prima di procedere nell'esame di merito del testo occorre approfondire in via preliminare una questione, sollevata peraltro nella stessa relazione ministeriale che accompagna la richiesta di parere.

Infatti, il decreto legge n. 85 del 2008 ha previsto per i Ministeri coinvolti nel processo di riaccorpamento alcuni adempimenti di natura propedeutica 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 le 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 di “*spacchettamento*”, e puntualmente a suo tempo svolti, furono introdotti (ed ora confermati) proprio 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 omogenea e preliminare 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 il

Ministero proponente (ma si tratta di una situazione che riguarda tutti gli schemi di regolamento di riorganizzazione) a ritenere giuridicamente possibile la non 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 è 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. In particolare, quanto al decreto previsto al comma 18, la Sezione si è pronunciata nel parere reso in pari data sul parallelo schema di regolamento relativo all'organizzazione del Ministero unificato. Alla relativa motivazione può dunque farsi rinvio riproponendo le conclusioni cui in quella sede si è pervenuti.

Premesso, infatti, che la mancanza di tale decreto configura comunque un *vulnus* procedimentale di cui il Ministero procedente e la Presidenza del Consiglio si assumono la piena responsabilità, si deve tuttavia constatare che, quanto alla partecipazione sindacale prevista nel procedimento, emerge che vi è stato un confronto tra l'Amministrazione e le OO.SS e che queste ultime sono state messe in condizione di comprendere le modalità con cui l'Amministrazione intendeva procedere al riassetto organizzativo.

Come pure non può non prendersi atto dei pareri favorevoli espressi da tutte le autorità (Presidenza Consiglio dei Ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione) che avrebbero dovuto partecipare all'adozione del d.P.C.M..

Ciò consente alla Sezione di non esprimere una valutazione preclusiva dell'ulteriore *iter* del provvedimento in esame, ferma restando la responsabilità dell'Amministrazione procedente e della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la violazione formale dello schema procedimentale imposto dalla norma primaria.

3. Passando all'esame dello schema di regolamento concernente la struttura degli uffici di diretta collaborazione, va osservato che esso non pone particolari problemi sotto il profilo della legittimità, in quanto conforme alla normativa primaria che ne costituisce il fondamento, a partire dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Come osservato in premessa, l'operazione di accorpamento dei due gabinetti è stata realizzata sia riducendo il numero dei contingenti sia intervenendo sul limite complessivo della spesa. In particolare, per quanto riguarda i contingenti, la riduzione è stata operata partendo dalla situazione costituita dalla somma dei contingenti dei due precedenti gabinetti; secondo la relazione tecnica, il contingente di personale di diretta collaborazione scende da 294 a 236; il personale dirigenziale da 22 a 16 (di cui un incarico dirigenziale generale); gli estranei a contratto da 30 a 20; gli esperti e consulenti da 30 a 15. Nel complesso, la razionalizzazione introdotta appare in linea con la previsione di legge.

4. Va tuttavia segnalato un punto specifico, richiamando l'attenzione del Ministero procedente sulla scelta di sacrificare, per ragioni contabili di copertura, quattro figure di dirigenti di seconda fascia, operanti negli uffici periferici, per garantire i trattamenti economici di due figure professionali presenti nel Gabinetto (il vice Capo di gabinetto con funzioni vicarie e il dirigente generale fuori ruolo da collocare nel collegio del Servizio di controllo interno).

La Sezione non ha obiezioni da sollevare alla riduzione in sé dei posti di dirigente periferico, che anzi appare coerente con l'avvio sostanziale della riforma delle strutture relative volute dall'articolo 74, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008; ma è la finalizzazione alle esigenze del gabinetto che lascia perplessi.

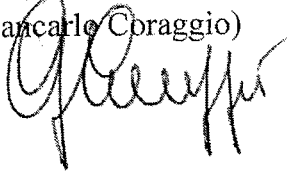
Insomma, da una parte, si afferma – nella relazione al regolamento di organizzazione del ministero - la impossibilità di avviare concretamente la riforma prevista dall'articolo 74, che richiederebbe la soppressione immediata dei relativi posti di organico di dirigenti di seconda fascia, dall'altra, si procede parzialmente su questa strada in base a discutibili esigenze contingenti.

5. Sul piano funzionale va poi rilevato che l'art. 8 definisce correttamente le funzioni della Segreteria tecnica del Ministro, ma non ne disciplina la struttura: numero e caratteristiche dei componenti. In ogni caso, per una gestione equilibrata e trasparente delle risorse finanziarie destinate al Gabinetto, appare opportuno predeterminare almeno il numero massimo dei componenti di questa struttura e le loro caratteristiche professionali.

**P.Q.M.**

La Sezione esprime parere favorevole con le osservazioni svolte nelle motivazioni.

Il Presidente della Sezione  
(Giancarlo Coraggio)



Il Segretario d'adunanza  
(Maria Barbagallo)

