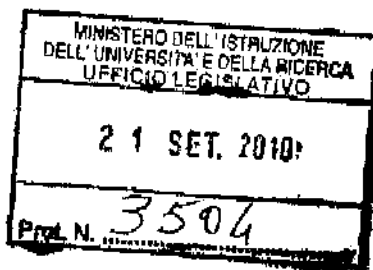


Mod. L7C13-CON



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. *4243/10*

Roma, addi *20 Settembre 2010*

Risposta a nota del
N. _____

Div. _____

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il
parere numero **3637/2010** emesso dalla SEZIONE
NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco
indicato.

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.
205.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

**MODIFICHE AL DPR 17/2009
CONCERNENTE LA
RIORGANIZZAZIONE DEL
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE,
DELL'UNIVERSITÀ E DELLA
RICERCA**

Allegati N. _____

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE
DELL'UNIVERSITA' E DELLA
RICERCA UFFICIO LEGISLATIVO**
(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

Il Segretario Generale

M. Tonello

Numero 4243/10 e data 20/9/2010

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 26 agosto 2010

NUMERO AFFARE 03637/2010**OGGETTO:**

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca.

Schema di regolamento recante: *“Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica del 20 gennaio 2009, n. 17, concernente la riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi dell'art. 2, comma 8-bis, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 25”.*

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa dal Ministero precedente – Ufficio legislativo, con nota n. A00/Uff.Leg./3083, in data 7 agosto 2010, e tutti gli allegati, con la quale è stato chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema in oggetto;

Esaminati tutti gli atti ed udito il relatore, cons. Paolo De Ioanna;

Premesso:

1. La relazione istruttoria avverte che la predisposizione dello schema

di regolamento in esame si è resa necessaria a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 25. In particolare l'articolo 2, comma 8-*bis* del provvedimento d'urgenza sopraccitato, impone alle amministrazioni di apportare entro il 30 giugno del corrente anno, in aggiunta ed in esito alle riduzioni già previste dall'articolo 74, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133, ulteriori riduzioni degli uffici di livello dirigenziale non generale e delle relative dotazioni organiche del 10%, nonché la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale al fine di raggiungere l'obiettivo della riduzione non inferiore al 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

Il successivo comma 8-*quater*, del medesimo articolo 2, dispone, inoltre, per le amministrazioni inadempienti il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

Il testo in esame propone pertanto, sulla base del quadro normativo richiamato, la modifica del decreto del Presidente della Repubblica del 20 gennaio 2009, n. 17, concernente la riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, su cui questo consesso si è espresso con parere n. 293 del 2008, nella Adunanza del 28 agosto 2008.

Viene proposta una ulteriore riduzione, pari al 10 per cento, degli uffici dirigenziali di livello non generale, rispetto alla riduzione già effettuata sulla base del citato articolo 74, comma 1, del decreto legge n. 12 del 2008.

La relazione riferisce che la rimodulazione dei posti nelle diverse direzioni generali, unitamente alla valutazione dei risultati conseguiti con la vigente struttura organizzativa, ha condotto a rivedere, all'interno del nuovo quadro legislativo di riferimento, attesa l'entrata in vigore, successivamente al dPR n. 17 del 2009, di nuove normative (quali il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e la legge 31 dicembre 2009, n. 196) le competenze di talune direzioni generali.

2. Il testo interviene con la tecnica della novella legislativa sul dPR del 20 gennaio 2009, n. 17; di seguito si dà conto in sintesi delle innovazioni introdotte.

All'articolo 1 – Dipartimento per l'istruzione – viene modificato l'articolo 5 del citato decreto del Presidente della Repubblica del 20 gennaio 2009, n. 17, (d'ora in avanti: decreto) prevedendo un taglio complessivo di 10 uffici dirigenziali non generali.

All'articolo 2 – Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca – viene modificato l'articolo 6 del decreto, applicando un taglio complessivo di 3 uffici dirigenziali non generali.

Inoltre, all'articolo 6 del decreto le competenze di cui al comma 4, lett. *m*) relative alla cura della banca dati sull'offerta formativa delle università, sono state precisate nel senso di individuare gli aspetti di competenza della Direzione rispetto alla banca dati; alla Direzione generale per gli studi, la statistica e i sistemi informativi, come emerge dalle modifiche riportate all'articolo 3, sono state assegnate le competenze relative alla progettazione e allo sviluppo della medesima banca dati, al fine di rendere unitaria la gestione delle differenti banche dati presenti nel Ministero e in vista della creazione di un'anagrafe

unica che dovrebbe seguire il percorso di studio dei ragazzi, a partire dalle scuole materne fino all'università.

All'articolo 3 – Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali - viene modificato l'articolo 7 del decreto, attuando un taglio complessivo di 10 uffici dirigenziali non generali.

In particolare il comma 5 dell'articolo 7 viene sostituito integralmente attese le modifiche delle competenze della direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio idonee a rendere le competenze di tale direzione in linea con le recenti innovazioni introdotte dalla legge n. 196 del 2009.

Vengono previsti, oltre ai precedenti compiti, attività di supporto alla definizione della politica finanziaria del Ministero e cura della redazione delle proposte per il documento di decisione di finanza pubblica, nonché attribuzioni di funzioni miranti alla definizione di un modello di controllo che garantisca la coerenza dell'utilizzo dei fondi finalizzati allo sviluppo ed all'attuazione delle politiche relative ai settori di competenza del Ministero.

In merito alle competenze relative al controllo viene incardinata all'interno delle competenze della direzione generale la funzione di autorità di *audit*, secondo i regolamenti internazionali IIA 2010, sui fondi internazionali finalizzati allo sviluppo ed all'attuazione delle politiche relative ai settori di competenza del Ministero, il coordinamento, l'organizzazione e la formazione della funzione di revisione contabile nelle istituzioni scolastiche, le verifiche amministrativo contabili presso l'amministrazione, gli uffici periferici e le istituzioni scolastiche, oltre che le attività connesse all'ordinazione

primaria di spesa per il trattamento fisso ed accessorio del personale scolastico.

Il medesimo articolo, inoltre, reca modifiche alle competenze della direzione generale per gli studi, la statistica e i sistemi informativi, prevedendo l'ulteriore competenza della progettazione e dello sviluppo della medesima banca dati, al fine di rendere unitaria la gestione delle differenti banche dati presenti nel Ministero e in vista della creazione di un'anagrafe unica che segue il percorso di studio dei ragazzi a partire dalle scuole materne fino all'università.

All'articolo 4 – Uffici scolastici regionali, si è proceduto alla modifica dell'articolo 8 del decreto, applicando un taglio complessivo di 42 uffici dirigenziali di livello non generale.

E' stato previsto, nell'ambito delle competenze dei singoli uffici scolastici regionali, alla luce delle modifiche alla struttura del bilancio dello stato, previste dalla citata legge n. 196 del 31 dicembre 2009, e del bilancio assegnato al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che le funzioni relative alla assistenza, alla consulenza e al supporto, agli istituti scolastici autonomi per le procedure amministrative e amministrativo contabili e quelle relative all'utilizzo da parte delle scuole dei fondi europei, si svolgano in coordinamento con la Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio e con le Direzioni generali competenti.

La relazione istruttoria, in particolare, ricorda che l'articolo 21 della legge n. 196 del 2009 (riforma della cornice contabile), prevede che le unità di voto predisposte nella legge di bilancio siano costituite dai programmi e che la realizzazione di ciascun programma sia affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente

all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300. Essendo l'amministrazione del Ministero articolata in Dipartimenti (che sono unità organizzative di primo livello ai sensi della legge di bilancio annuale e di previsione), gli Uffici scolastici regionali (al pari delle direzioni generali dell'amministrazione centrale) non potrebbero più costituire autonomi centri di responsabilità amministrativa.

In merito all'articolazione periferica del Ministero in Uffici scolastici regionali, si segnala, che l'articolo 12, comma 3, del decreto, aveva previsto l'avvio di una procedura per la definizione di un modello organizzativo periferico su base regionale, in relazione a quanto disposto dall'art. 74, comma 3 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, *"fermo restando il mantenimento dei servizi assicurati a livello provinciale"*. Al riguardo, nella relazione istruttoria si sottolinea che, già con i decreti ministeriali recanti l'individuazione degli uffici dirigenziali non generali degli Uffici scolastici regionali, adottati ai sensi dell'art. 8 del decreto, e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 2010, si è provveduto a non istituire articolazioni organizzative provinciali, quali erano in precedenza gli Uffici scolastici provinciali. Infatti, i servizi a livello provinciale sono garantiti direttamente da Uffici della Direzione generale regionale, che provvedono, talora anche in modo non esclusivo, alle esigenze connesse alla struttura degli organici del personale della scuola, che è articolata su base provinciale.

Peraltro la stessa relazione istruttoria avverte che sono da attendersi ulteriori rimodulazioni dell'organizzazione periferica del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in esito agli accordi da

raggiungere in Conferenza Unificata sulla redistribuzione delle competenze in materia tra Stato e Regioni, in attuazione del Titolo V della Costituzione.

All'articolo 5 – Posti di funzione dirigenziale e dotazioni organiche del personale non dirigenziale – è aggiunto un comma 1 *bis* all'articolo 11 del decreto, con il quale si stabilisce che con successivo decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da emanare al termine della procedura di individuazione dei profili professionali di cui all'articolo 7, comma 3 del C.C.N.L. del comparto Ministeri, sottoscritto il 14 settembre 2007, i contingenti di organico del personale dirigenziale e non dirigenziale sono ripartiti nell'ambito delle strutture in cui si articola l'Amministrazione, nonché, limitatamente alle aree funzionali, nei profili professionali.

La tabella A, che fa parte integrante dello schema, in sostituzione della tabella A recata dal decreto, articola la riduzione del 10% della dotazione organica del personale dirigenziale di seconda fascia e del personale non dirigenziale.

Dagli atti emerge che lo schema è stato oggetto della prevista fase di consultazione con le organizzazioni sindacali.

Considerato.

1. Nell'insieme lo schema in esame appare aderente alle disposizioni recate dal decreto legge n. 194 del 2009, convertito nella legge n. 25 del 2010: utilizza la tecnica della novella legislativa e, come prima riferito, modifica alcuni articoli del regolamento di organizzazione in vigore. La relazione tecnica avverte che le norme non producono effetti abrogativi e l'assunto appare fondato.

2. La tecnica utilizzata per proseguire nella linea della riduzione della

spesa corrente è coerente con quella già utilizzata nel citato art. 74 del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008, dei cui tagli si era tenuto conto nella definizione del nuovo regolamento di organizzazione in vigore, su cui ora si interviene. Infatti, l'art. 1, comma 16, del decreto legge n. 85 del 2008, che ha riunificato nuovamente nel MIUR le funzioni dei due Ministeri dell'università e della pubblica istruzione, (separati nella precedente legislatura), stabiliva che avrebbero dovuto 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 fosse ridotta almeno del 20%, per le nuove strutture, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento. Inoltre, l'art. 74, comma 1, lett. a), del decreto legge n. 112 del 2008, ha imposto una ulteriore riduzione in misura rispettivamente non inferiore a 20% e al 15 % degli uffici dirigenziali generali e di quelli non generali rispetto a quelli in essere. La iniziale riunificazione del Ministero ha poi operato l'ulteriore 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.

3. La metodologia delle due operazioni che vengono ora proposte (organico del personale dirigenziale di livello non generale e spesa complessiva del personale non dirigenziale delle diverse aree professionali) è quindi diversificata, in ragione dello stessa tecnica di riduzione disciplinata dalla legge, tecnica che riprende, come abbiamo ricordato, quanto già stabilito nel citato decreto legge n. 112 del 2008.

Nel primo caso infatti la riduzione è riferita direttamente al numero dei dirigenti in organico; nel secondo caso è riferita al costo unitario lordo del personale delle diverse fasce, costo che viene decurtato del 10%, ottenendo una riduzione complessiva del 10% che viene stabilizzata traducendola in una riduzione degli organici. La riduzione è effettuata assumendo una base di riferimento appropriata e risulta ben documentata.

4. Nel ridurre gli organici lo schermo in esame propone anche alcune modifiche nelle competenze delle direzioni interessate dai tagli. Particolarmente incisiva la revisione delle competenze per il Dipartimento per la programmazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali che appare peraltro coerente con la nuova cornice contabile introdotta dalla legge n. 196 del 2009. Più in generale è interessante anche il tentativo di ricondurre ad una integrazione reale la gestione delle diverse banche dati presenti nel Ministero, in vista della creazione di una unica anagrafe generale che dovrebbe seguire il percorso di studio dei ragazzi, a partire dalle materne e fino all'Università.

5. Circa le articolazioni degli uffici, va rilevato che il testo, diversamente da quanto consente ora l'articolo 41, comma 10, del d.l. n. 207 del 2008, convertito nella legge n. 14 del 2009, indica in modo preciso il numero di uffici destinati a ciascuna struttura dirigenziale di livello generale, rinunciando così ad un grado di flessibilità organizzativa, ma in coerenza con quanto più volte espresso da questa Sezione in altre occasioni.

6. Va segnalata la modifica dell'art 8 del regolamento, nella parte in cui elimina la configurazione degli Uffici scolastici regionali come

autonomi centri di responsabilità. Non si può non rilevare al riguardo che tale rilevante modifica sembra operare in netta controtendenza rispetto alle esigenze funzionali dello statuto di conclamata autonomia che caratterizza le istituzioni scolastiche. Non si comprende, in sostanza, in che modo la misura possa valorizzare l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche quando propone in fatto una forte ricentralizzazione della gestione della spesa. Nella relazione tecnica si spiega che tale scelta deriva dalla disposizione recata dall'art. 21 della legge n. 196 del 2009, dove si stabilisce che l'unità di voto parlamentare del bilancio è costituita dal programma e che detto programma deve essere gestito da un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 300 del 1999. Essendo l'amministrazione del Ministero articolata in dipartimenti, che sono unità di primo livello, gli uffici scolastici regionali non potrebbero costituire autonomi centri di responsabilità amministrativa.

Se ne prende atto, non senza rilevare che tale rilevante riforma avrebbe probabilmente richiesto un processo più graduale in grado di garantire sia un controllo adeguato da parte del Parlamento sulla discrezionalità dell'esecutivo nell'utilizzare delle risorse, al di sotto dell'unità di voto parlamentare, sia una riflessione più profonda e articolata sui rapporti tra autorizzazione legislativa e flessibilità amministrativa.

7. La riforma comporta una riduzione significativa del numero delle unità sottoposte al voto parlamentare: prima del 2000 il Parlamento votava circa 7.000 capitoli, tra il 2000 e il 2007 votava circa 1.500 unità previsionali di base, tra il 2008 e il 2010, 750 macroaggregati sono stati oggetto di voto. Nel bilancio 2011 il Parlamento si deve preparare a

votare tra le 170 e le 180 unità di voto. Una innovazione dunque molto importante, se misurata in termini di potere parlamentare sull'uso delle risorse da parte del governo ma che avrebbe probabilmente richiesto maggiore attenzione alle ricadute gestionali e una certa gradualità. E' evidente infatti che più si innalza il livello di voto, cioè più si riducono le unità di voto, più si autorizza la discrezionalità dell'esecutivo ad utilizzare le risorse, al di sotto dell'unità di voto parlamentare. Nelle esperienze fatte da altre democrazie rappresentative, tale profilo (maggiore flessibilità all'esecutivo), si associa ad una forte accentuazione della responsabilità gestionale del dirigente (si allentano i controlli *ex ante* sugli *input*) e ad un maggior controllo sui risultati, agevolato dalla struttura per funzioni del bilancio. Sarebbe stato necessario, dunque, un reale potenziamento negli strumenti di controllo e di informazione a disposizione del Parlamento.

Il secondo aspetto riguarda la funzione della specifica autorizzazione legislativa di spesa e i suoi rapporti col bilancio. Infatti, sottostanti ai programmi, unità di voto parlamentare, si trovano numerose autorizzazioni legislative, anche pluriennali. Ora la formalizzazione del programma come unità di voto parlamentare che individua una linea di intervento appare come il lodevole tentativo di stabilizzare e dare ordine ad una vicenda sviluppatasi in modo disorganico, ma avrebbe richiesto un processo graduale e trasparente di ricomposizione delle fonti che fanno da base di riferimento ad ogni programma.

E il bisogno di tale riflessione di ordine generale è testimoniato proprio dalla soluzione che viene proposta con le norme dello schema in esame che, seppure aderenti alla lettera della norma primaria, appaiono poco coerenti con una reale responsabilizzazione del dirigente generale che

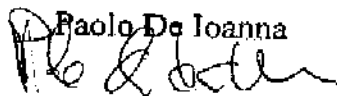
opera a contatto con le esigenze del territorio regionale.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole con osservazioni.

L'ESTENSORE

Paolo De Ioanna



IL PRESIDENTE

Giancarlo Coraggio



IL SEGRETARIO

Massimo Meli

