



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. *5090/2010*

Roma, addi *18 NOVEMBRE 2010*

Risposta a nota del
N. _____

Div. _____

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

**REGOLAMENTO DI
ORGANIZZAZIONE DEL
MINISTERO DELLA SALUTE**

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il
parere numero **4609/2010** 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.

Allegati N. _____

MINISTERO DELLA SALUTE
UFFICIO LEGISLATIVO
(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

Il Segretario Generale

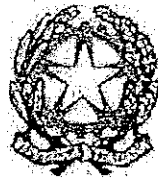
Autorello

Ministero della Salute
GAB
0008914-A-19/11/2010
C.1.b.c/0



80564205

Visto *(D)* _____



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 8 novembre 2010

NUMERO AFFARE 04609/2010

OGGETTO:

Ministero della salute - Ufficio legislativo.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante
"Regolamento di organizzazione del Ministero della salute".

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 100.1/2185-G/3511 del 24 settembre 2010 con la quale il Ministero della salute (Ufficio legislativo) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Giancarlo Montedoro;

Premesso

Con relazione trasmessa il 24 settembre 2010 il Ministero della salute ha riferito circa lo schema di regolamento di organizzazione dello stesso Ministero.

Si è rappresentato che lo schema di d.P.R. andrà a sostituire, in attuazione dell'art. 1 della legge 13 novembre 2009 n. 172, il

u

regolamento di organizzazione attualmente in vigore approvato con d.P.R. 28 marzo 2003 n. 129.

Va premessa, per chiarezza nel raffronto, una breve analisi del contenuto del vigente regolamento di organizzazione.

In primo luogo va rilevato che il Dicastero, alla stregua di tale regolamento, è strutturato in quattro dipartimenti.

L'art. 1 del d.P.R. n. 129 del 2003 recita :

“Per lo svolgimento delle funzioni di interesse sanitario di spettanza statale e salve le competenze delle Regioni come individuate dalla normativa vigente, il Ministero della salute, di seguito denominato Ministero, ai sensi dell'articolo 47-quater del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, introdotto dall'articolo 11 del decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, si articola nei seguenti dipartimenti:

a) dipartimento della qualità;

b) dipartimento dell'innovazione;

c) dipartimento della prevenzione e della comunicazione.

c-bis) Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti.”

Nello schema di regolamento in esame i dipartimenti scendono a tre (anche per effetto della riduzione degli assetti organizzativi imposta da recenti manovre finanziarie a partire dall'art. 74 del d.l. n. 112 del 2008, conv. con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133).

Essi sono, a tenore dell'art. 2 dello schema di regolamento in esame, il dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione; il dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del servizio sanitario nazionale, il dipartimento della sanità pubblica veterinaria, della sicurezza alimentare e degli organi collegiali per la tutela della

salute.

Si prevede inoltre, con innovazione rilevante che connota il testo, un ufficio generale non dipartimentale dalle competenze trasversali, quali ad es. quelle in materia di risorse, organizzazione e bilancio, la cui separata configurazione, troverebbe, secondo la relazione al provvedimento, *“una particolare giustificazione in una struttura ministeriale caratterizzata dalla prevalente natura tecnico sanitaria delle attività dipartimentali”*.

Conviene analizzare le principali trasformazioni della struttura e delle funzioni dei diversi dipartimenti.

A) *Dal dipartimento della qualità a quello della programmazione e dell'ordinamento del servizio sanitario nazionale.*

Nel regolamento vigente il dipartimento della qualità ha le funzioni seguenti ed è così strutturato ai sensi dell'art. 2 :

“1. Il dipartimento della qualità provvede alle attività ed agli interventi per lo sviluppo ed il monitoraggio di sistemi di garanzia della qualità del Servizio sanitario nazionale e per la valorizzazione del capitale fisico, umano e sociale. Ad esso sono demandati i compiti dell'osservazione sul servizio all'utente, della formazione del personale e dell'individuazione dei fabbisogni informativi.

2. Nell'ambito del dipartimento di cui al comma 1 sono istituite le seguenti direzioni generali:

a) direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema; b) direzione generale delle risorse umane e professioni sanitarie; c) direzione generale del sistema informativo.”

Nello schema di regolamento in esame il dipartimento della qualità diviene, con le modifiche necessarie, dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del servizio sanitario nazionale,



con la specificazione che le risorse umane affidate alla cura del dipartimento sono quelle del servizio sanitario nazionale (mentre quelle interne al Ministero sono curate dal previsto autonomo ufficio generale delle risorse dell'organizzazione e del bilancio) e con la soppressione della Segreteria del Consiglio superiore di sanità che viene fuso con altro Segretariato dando luogo - come si vedrà - alla direzione generale degli organi collegiali per la tutela della salute.

B) Dal dipartimento dell'innovazione a quello della sanità pubblica e dell'innovazione.

Nel regolamento vigente il dipartimento dell'innovazione è disciplinato dall'art. 3 nel modo che segue :

1. "Il dipartimento dell'innovazione svolge attività e interventi di propulsione e vigilanza per lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica in materia sanitaria e a sostegno di azioni di studio e creazione di reti integrate di servizi sanitari e sociali per l'assistenza a malati acuti, cronici, terminali, ai disabili ed agli anziani.

2. Nell'ambito del dipartimento di cui al comma 1 sono istituite le seguenti direzioni generali:

- a) direzione generale dei farmaci e dispositivi medici;*
- b) direzione generale della ricerca scientifica e tecnologica;*
- c) direzione generale del personale, organizzazione e bilancio."*

Il raffronto va operato con il dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione, che si arricchisce di una direzione generale della prevenzione (già collocata nel soppresso dipartimento della prevenzione e comunicazione), di funzioni, nell'ambito della direzione della ricerca scientifica e tecnologica relative alla vigilanza degli enti, di una direzione dei rapporti europei ed internazionali e di

una direzione generale della comunicazione e delle relazioni istituzionali, mentre "cede" la direzione generale del personale, organizzazione e bilancio che diviene ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio, in posizione di autonomia rispetto ai dipartimenti, e la direzione generale dei farmaci e dei dispositivi medici che viene collocata sostanzialmente presso il dipartimento della programmazione e dell'ordinamento sanitario nazionale.

Va ricordato che l'art. 4 del regolamento vigente così disciplina il dipartimento della prevenzione e comunicazione:

"Il dipartimento della prevenzione e della comunicazione provvede alle attività di coordinamento e vigilanza e di diretto intervento di spettanza statale in tema di tutela della salute, dell'ambiente e delle condizioni di vita e di benessere delle persone e degli animali, nonché all'informazione e comunicazione agli operatori ed ai cittadini e alle relazioni istituzionali interne ed internazionali.

2. Nell'ambito del Dipartimento di cui al comma 1 sono istituite le seguenti direzioni generali:

- a) Direzione generale della prevenzione sanitaria;
- b) Direzione generale della comunicazione e relazioni istituzionali;
- c) Direzione generale per i rapporti con l'Unione europea e per i rapporti internazionali."

Tutto il dipartimento soppresso finisce per confluire nell'architettura del nuovo dipartimento per la sanità pubblica e l'innovazione.

C) Dal dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti al dipartimento della sanità pubblica veterinaria, della sicurezza alimentare e degli organi collegiali per la tutela della salute.

Il vigente dipartimento è così disciplinato dall'art. 4 bis del



regolamento n. 129 del 2003:

“Il Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti provvede a garantire la sicurezza alimentare e la sanità veterinaria ai fini della tutela della salute umana e animale, nonché il benessere degli animali, la ricerca e la sperimentazione, il finanziamento ed il controllo degli Istituti zooprofilattici sperimentali, i rapporti internazionali concernenti il settore di competenza, anche nei confronti degli organismi internazionali e comunitari quali l’OIE, la FAO, l’OMS e l’UE, la valutazione del rischio in materia di sicurezza alimentare ed il coordinamento degli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC) e dei posti d’ispezione frontaliere veterinari (PIF); si occupa, altresì, della nutrizione, dei dietetici e degli integratori alimentari a base di erbe, del farmaco veterinario, dei fitofarmaci, dell’alimentazione animale e delle attività di verifica dei sistemi di prevenzione veterinaria ed alimentare.

2. *Nell’ambito del Dipartimento opera il Centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali e l’Unità centrale di crisi di cui all’articolo 1, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 2005, n. 244.*

3. *Nell’ambito del Dipartimento di cui al comma 1 sono istituite le seguenti direzioni generali:*

- a) Direzione generale della sanità animale e del farmaco veterinario;*
- b) Direzione generale della sicurezza degli alimenti e della nutrizione;*
- c) Segretariato nazionale della valutazione del rischio della catena alimentare.”*

Le prime due direzioni sono corrispondenti a quelle previste nel regolamento in esame, mentre la direzione generale degli organi collegiali per la tutela della salute scaturisce dalla fusione della Segreteria del Consiglio Superiore di Sanità prima collocata presso il

dipartimento della qualità e del Segretariato nazionale per la valutazione del rischio della catena alimentare.

La relazione dà conto, nell'illustrare la pianta organica, delle riduzioni degli assetti organizzativi operati ai sensi dell'art. 74 del d.l. n. 112 del 2008 convertito in legge n. 133 del 2008 nonché delle ulteriori di cui all'art. 2 comma 8 *bis*, del d.l. n. 194 del 2009 conv. in l. n. 25 del 2010.

All'adunanza del 8 novembre 2010 la Sezione ha esaminato lo schema di regolamento.

Considerato

La Sezione esprime parere favorevole allo schema di regolamento di organizzazione del Ministero della salute trasmesso in data 24 settembre 2010, con le osservazioni che seguono.

1) La Sezione in primo luogo osserva che in nessuna parte della relazione illustrativa (trasmessa in copia semplice ed in allegato ai documenti relativi alle procedure di consultazione sindacale) si dà conto dell'avvenuta applicazione delle riduzioni di cui all'art. 1 comma 404 della legge n. 296 del 2006 (che avrebbe dovuto essere applicato rivedendo il precedente regolamento di organizzazione del 2003 entro il 2007).

Giova ricordare che l'art. 1 comma 404 dispone, per quanto di interesse, che: *"Al fine di razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei Ministeri, con regolamenti da emanare, entro il 30 aprile 2007, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvede:*

a) alla riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale, procedendo alla riduzione in misura non inferiore al 10 per cento di quelli di

livello dirigenziale generale ed al 5 per cento di quelli di livello dirigenziale non generale nonché all'eliminazione delle duplicazioni organizzative esistenti, garantendo comunque nell'ambito delle procedure sull'autorizzazione alle assunzioni la possibilità della immissione, nel quinquennio 2007-2011, di nuovi dirigenti assunti ai sensi dell'articolo 28, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in misura non inferiore al 10 per cento degli uffici dirigenziali;

b) alla gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica;

c) alla rideterminazione delle strutture periferiche, prevedendo la loro riduzione e, ove possibile, la costituzione di uffici regionali o la riorganizzazione presso le prefetture- uffici territoriali del Governo, ove risulti sostenibile e maggiormente funzionale sulla base dei principi di efficienza ed economicità a seguito di valutazione congiunta tra il Ministro competente, il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali ed il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione dei servizi comuni e l'utilizzazione in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica;

d) alla riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo;

e) alla riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione;

f) alla riduzione delle dotazioni organiche in modo da assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto (gestione delle risorse umane, sistemi informativi, servizi manutentivi e logistici, affari generali, provveditorati e contabilità) non ecceda comunque il 15 per cento delle risorse umane

complessivamente utilizzate da ogni amministrazione, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione del personale addetto alle predette funzioni che consentano di ridurre il numero in misura non inferiore all'8 per cento all'anno fino al raggiungimento del limite predetto...".

Nella relazione della Ragioneria Generale dello Stato del 29 luglio 2010, si dà atto che l'intervento è attuativo anche del disposto dell'art.1 comma 404 della legge n. 296 del 2006; tuttavia, si attesta in modo specifico solo la riduzione del personale adibito ad attività di supporto (lett. f) del comma 404 citato, nulla rilevandosi in modo specifico sugli ulteriori criteri di riorganizzazione che devono intendersi cumulativi e non alternativi e vanno sommati agli interventi di cui all'art. 74 del d.l. n. 112 del 2008.

Il Ministero ha successivamente trasmesso unitamente allo schema di regolamento ed alla relazione illustrativa, la relazione tecnica asseverata ai sensi dell'art. 1 comma 407 della legge n. 296 del 2006 da parte del competente ufficio centrale di Bilancio (come chiesto anche dalla Ragioneria Generale dello Stato con nota del 29 luglio 2010).

In essa sono resi dettagliati chiarimenti sulle modalità applicative dell'art. 1 comma 404 della legge n. 296 del 2006 .

In relazione alla citata relazione tecnica va esaminata la questione delle modalità di applicazione dei tagli lineari risultanti dalla contemporanea applicazione dell'art. 1 comma 404 della legge n. 296 del 2006 e dell'art. 74 del d.l. n. 112 del 2008 conv. in l.n. 133 del 2008.

La relazione tecnica acquisita e la nota della Ragioneria dello Stato in atti attestano che i tagli sono stati operati correttamente per cui il

Ministero della salute, già istituito dal d.l. 12 giugno 2001 n. 217 (conv. in l. 3 agosto 2001 n. 317), poi confluito nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali per effetto del d.l. 16 maggio 2008 n. 85 (conv. in l. 14 luglio 2008 n. 121), e re-istituito con la legge n. 172 del 2009 come Ministero a sé stante, ora si presenta con un assetto organizzativo ridotto alle dimensioni richieste dalle varie manovre di finanza pubblica succedutesi nel tempo.

L'operazione di riduzione degli assetti organizzativi ha distintamente riguardato il personale di supporto, il personale dirigenziale di prima fascia e di seconda fascia, sulla dotazione organica , la riorganizzazione territoriale, ed appare quindi correttamente effettuata.

2) La seconda questione è relativa alla previsione di un ufficio dirigenziale generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio, al di fuori delle previste strutture dipartimentali (cfr. art. 9 dello schema di regolamento).

La relazione illustrativa si diffonde particolarmente su tale previsione giustificandola in realtà con riguardo alla trasversalità delle funzioni svolte dall'ufficio (gestione del personale, gestione dei flussi documentali, logistica, acquisizione di beni e servizi ecc.) che ne rendono opportuna una collocazione separata dai dipartimenti.

In proposito la Ragioneria Generale dello Stato ha formulato un'osservazione critica, nutrendo dubbi sulla praticabilità di una collocazione non dipartimentale dell'ufficio.

Ovviamente una conciliazione delle ragioni dell'amministrazione con quelle formali espresse dalla Ragioneria Generale dello Stato

sarebbe in astratto possibile prevedendo due soli dipartimenti tecnici, a fronte dei tre contemplati nello schema di regolamento in esame, e configurando l'ufficio come un dipartimento attraverso un eventuale ulteriore arricchimento delle sue attribuzioni.

Ma tale opzione indebolirebbe la natura tecnica del Ministero della salute, scelta discrezionale che l'amministrazione ha ritenuto di effettuare intestando tutte le strutture dipartimentali ad attività istituzionali di carattere tecnico e rivolte verso l'utenza.

Va inoltre considerato che la scelta di prevedere un ufficio autonomo non dipartimentale è in linea con quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 279 del 1997 e dall'art. 1 comma 404 della legge n. 296 del 2006: norme che, al fine del contenimento dei costi, prevedono la gestione unificata delle spese strumentali, comuni a più centri di responsabilità amministrativa, onde superare la presenza in ciascuna struttura dipartimentale di un ufficio in materia di personale, organizzazione e bilancio.

La relazione si diffonde poi in modo particolare sui vantaggi legati alla costituzione dell'ufficio al fine di: 1) garantire la concentrazione di responsabilità e l'autonomia operativa legata alla necessità di individuare il "*datore di lavoro*" di cui al d.lgs. n. 81 del 2008; 2) garantire l'esistenza di una struttura in grado di fungere da motore dell'innovazione negli assetti organizzativi con una logica unitaria; 3) garantire un'uniformità nella gestione contabile dei capitoli di bilancio, senza possibili effetti distorsivi collegati alla collocazione dell'ufficio nell'ambito di un solo Dipartimento.

Va altresì rilevato che la scelta del Ministero trova un precedente specifico nell'art. 23 del d.P.R. n. 197 del 2008 di disciplina del



regolamento di riorganizzazione del Ministero dello Sviluppo Economico.

Non vi sono quindi, in merito a detta scelta organizzativa di costituire un ufficio non dipartimentale per funzioni trasversali, rilievi od osservazioni della Sezione.

3) Ciò premesso sul piano dell'impostazione generale, la Sezione formula le seguenti osservazioni.

In relazione all'art. 2 comma 6 – norma che pone il problema degli organi competenti a curare il contenzioso anche garantendone il coordinamento – va rilevato che la disposizione prevista rimanda ad un decreto ministeriale (quello previsto dall'art. 12 comma 1) avente natura non regolamentare, adottato ai sensi dell'art. 17 comma 4 *bis* lettera e) della legge n. 400 del 1988 e successive modificazioni ed ai sensi dell'art. 4 commi 4 e 4 *bis* del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 e successive modificazioni.

Il decreto in questione dovrebbe intestare ad una direzione generale, nell'ambito di ciascun dipartimento, i compiti di coordinamento del contenzioso e di supporto ad attività di più direzioni generali.

In proposito la Sezione osserva che la disposizione manca di una disciplina transitoria che stabilisca a chi spetta curare il coordinamento del contenzioso in attesa dell'adozione del decreto non regolamentare, è difettosa quanto al coordinamento di un contenzioso che investa più dipartimenti, ovvero competenze "intrecciate" di uno o più dipartimenti e del previsto ufficio non dipartimentale.

Potrebbe inoltre l'amministrazione valutare se sia possibile demandare al decreto non regolamentare il coordinamento fra

dipartimenti o fra dipartimenti ed ufficio di cui all'art. 9 dello schema di regolamento, lasciando invece ad atti organizzativi del Capo Dipartimento il coordinamento fra uffici di livello dirigenziale non generale dello stesso Dipartimento.

Quanto all'art. 2 comma 9 in tema di gare si rileva che la norma prevede, con formulazione non del tutto chiara, che ciascun dipartimento fornisca supporto, in raccordo con l'ufficio generale per le risorse, l'organizzazione ed il bilancio, per *"l'organizzazione e l'espletamento delle gare riguardanti l'attività delle direzioni generali di afferenza"*.

La norma può dar luogo ad incertezze perché non chiarisce quale sia l'organo competente all'adozione degli atti di gara.

In tal modo i vantaggi legati alla previsione di un ufficio organizzativo autonomo con competenze trasversali rischiano di perdersi.

Occorre quindi che l'amministrazione chiarisca, anche in relazione al disposto di cui all'art. 9 comma 1 dello schema di regolamento, per il quale l'ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio è competente in materia di *"programmazione, acquisizione e gestione dei servizi e dei beni mobili ed immobili"*, che è in capo al predetto ufficio che si concentra la competenza in materia di adozione degli atti di gara, fermo restando che le direzioni generali dei diversi dipartimenti ai quali la gara afferisce, forniscono il supporto necessario per la redazione e la predisposizione degli atti.

Ritiene la Sezione che la competenza dell'ufficio di cui all'art. 9 dello schema di regolamento in materia di atti di gara sia già prevista in modo implicito ove si utilizza la parola *"acquisizione"*.



In conseguenza, Part. 2 comma 9, dello schema di regolamento potrebbe modificarsi nel senso di indicare in modo espresso la competenza dell'ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio in materia di adozione degli atti di gara.

In caso diverso, occorrerà chiarire quali uffici nell'ambito del Dipartimento siano competenti e quali poteri spettino all'ufficio di cui all'art. 9 per assicurare l'uniformità e la legittimità delle procedure di gara.

In relazione all'art. 2 comma 10, che disciplina, tra l'altro, la presidenza della Conferenza dei capi dipartimento, occorre inserire, all'ultimo periodo, dopo le parole *"La conferenza è presieduta dal capo dipartimento con maggiore anzianità"* l'inciso *"quando non sia presente il Ministro"*.

All'art. 4 comma 5 potrebbe prevedersi che la gestione editoriale del sito internet del Dicastero sia effettuata in raccordo con l'ufficio relazioni con il pubblico, al fine di garantire l'opportuna proiezione del sito verso le tematiche dell'utenza ed una maggiore trasversalità di gestione dello stesso.

All'art. 6 comma 2, ove in parentesi legge (118) andrebbe meglio scritto: *(servizio 118)*.

All'art. 9 comma 1, ove si enumerano le competenze dell'ufficio non dipartimentale più volte citato, va considerata l'eventualità di dotare il predetto ufficio di competenza in materia di *"elaborazione e proposta di progetti di razionalizzazione delle strutture periferiche del Ministero"*.

L'art. 10 potrebbe recare traccia di attività volte a regionalizzare in futuro gli uffici periferici, semplificandoli ed accorpandoli in sede di



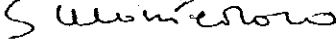
periodico riordino dell'organizzazione del Ministero.

Ovviamente sullo schema di regolamento dovranno intervenire, oltre i concerti già citati nelle premesse del provvedimento, l'intesa del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del tesoro come previste dall'art. 17 comma 4 *bis* della legge n. 400 del 1988 per cui in tal senso occorrerà rivedere la premessa del provvedimento.

Con le precedenti osservazioni la Sezione esprime, in conclusione, parere favorevole.

P.Q.M.

La Sezione consultiva per gli atti normativi esprime parere favorevole, con le osservazioni di cui in parte motiva, sullo schema di regolamento di organizzazione del Ministero della salute.

L'ESTENSORE
Giancarlo Montedoro


IL PRESIDENTE
Luigi Cossu



IL SEGRETARIO

(Massimo Meli)

