



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Arrivo - Roma, 16/09/2010
Prot. 01 / Gab / 0009096 / 1.26

35/6/4

Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 4117/2010

Roma, addì 15 set. 2010

Risposta a nota del
N. _____

Div. _____

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

**ORGANIZZAZIONE DEL
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE
POLITICHE SOCIALI.**

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il
parere numero **3639/2010** 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.

Resto in attesa dell' adempimento al parere interlocutorio.

Allegati N.
.....

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLE
POLITICHE SOCIALI UFFICIO
LEGISLATIVO**

(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

Il Segretario Generale

Antonello

Numero 6114/2010 e data 15/9/2010 Spedizione

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 03639/2010**OGGETTO:**

Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ufficio legislativo.
Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante
organizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

LA SEZIONE

Vista la relazione senza numero e data, trasmessa con nota n.
04/UL/0003892/L del 7 luglio 2010, con la quale il Ministero del
Lavoro e delle Politiche sociali (Ufficio legislativo) chiede il parere
del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore, Consigliere
Damiano Nocilla;

Premesso:

1. Riferisce l'Amministrazione che a seguito della l. 13 novembre
2009, n. 172 – che, modificando il comma 376 dell'art. 1 l. 24
dicembre 2007, n. 244, ha operato di nuovo lo scorporo tra il

Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il ministero della salute ed ha mantenuto in vigore (art. 1, co. 7) i regolamenti di organizzazione dei due ministeri, e cioè il d.P.R. 29 luglio 2004, n. 244 (riguardante il Ministero del lavoro e delle politiche sociali) ed il d.P.R. 28 marzo 2003, n. 129 (relativo al Ministero della salute), fino alla data di entrata in vigore dei nuovi regolamenti di organizzazione – si è reso necessario emanare un nuovo regolamento riguardante l'organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che tenesse conto delle numerose modifiche, che la normativa primaria ha nel frattempo apportato alle competenze del Ministero (così come disegnate dalla legislazione precedente), e delle esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica e degli organici delle pubbliche amministrazioni previste dalla l. 27 dicembre 2006, n. 296, dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112, e dal d.l. 31 dicembre 2009, n. 194.

L'esercizio del potere regolamentare in questione trova fondamento nel disposto dell'art. 17, comma 4 bis, l. 23 agosto 1988, n. 400

2. Come si è già accennato, dopo l'originaria previsione dell'art. 2 d.lgs. n. 300 del 1999, che prevedeva l'accorpamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con quello della salute, vari e ripetuti interventi di carattere legislativo hanno determinato variazioni ora in aumento, ora in detrazione delle competenze del Ministero. In particolare l'art. 9 d.l. 12 giugno 2001, n. 217, ha disposto una modificazione sostanziale del d.lgs. n. 300 del 1999, nel senso di ridisegnare, agli artt. 45 e ss., le competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di aggiungere, agli artt. 47 bis e ss., la disciplina delle competenze e dell'organizzazione del

Ministero della Salute.

Ciò ha comportato la mancata entrata in vigore del d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, recante regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, e la conseguente adozione di due distinti regolamenti di organizzazione, ancora vigenti malgrado le modifiche subite negli anni: il d.P.R. 29 luglio 2004, n. 244, recante regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ed il d.P.R. 28 marzo 2003, n. 129, recante regolamento di organizzazione del Ministero della salute.

Ulteriori interventi legislativi, nella precedente legislatura, sono stati introdotti, prima, con il d.l. 18 maggio 2006, n. 1181, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2006, n. 233, che ha separato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in due dicasteri: il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il Ministero della solidarietà sociale. Per la parte relativa al trasferimento di funzioni dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al Ministero del lavoro e della previdenza sociale e al Ministero della solidarietà sociale, è stato adottato il d.P.C.M. 30 marzo 2007, recante la ricognizione delle strutture e delle risorse dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della solidarietà sociale; si tratta di un d.P.C.M. che continua a trovare applicazione.

La legge 24 dicembre 2007, n. 244, all'art. 1, comma 376, aveva previsto che, a partire dal governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della legge stessa, il numero dei ministeri fosse stabilito dalle disposizioni del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 nel testo originariamente pubblicato. In deroga a tale disposizione

all'inizio della legislatura in corso, è stato adottato il d.l. 16 maggio 2008, n. 85, convertito con modificazioni dalla l. 14 luglio 2008, n. 121, che ha previsto, all'art. 1, comma 1, l'istituzione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ed ai sensi dei commi 4 e 6, ha disposto il trasferimento al ministero del lavoro, della salute e della solidarietà sociale delle funzioni già attribuite al Ministero della solidarietà sociale e delle funzioni del Ministero della Salute, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale. Essendosi nel frattempo determinata la necessità di dare attuazione alle misure previste dall'art. 1, commi 404 e ss. della l. 27 dicembre 2006, n. 296 e dall'art. 74, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, era stato presentato uno schema di d.P.R. recante l'organizzazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ridefinendo gli assetti organizzativi ed il numero massimo delle strutture di primo livello: ciò per assicurare – secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 85 del 2008, convertito con modificazioni dalla l. 14 luglio 2008, n. 121, fermi restando i conseguenti processi di riallocazione e mobilità del personale – che al termine del processo di riorganizzazione fosse ridotta di almeno il 20 per cento, per quanto riguardasse le nuove strutture ministeriali, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti, rispettivamente, per i Ministeri di origine e per il nuovo Ministero di destinazione.

Durante il complesso procedimento di attuazione della disposizione da ultimo ricordata – procedimento che ha dato vita all'adozione di due d.P.C.M. datati rispettivamente 20 novembre e 13 novembre 2008 – era stato predisposto il regolamento di organizzazione del

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, la cui adozione è stata tuttavia bloccata dall'approvazione della l. 13 novembre 2009, n. 172, che ha di nuovo operato una separazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero della salute.

Contestualmente a tale processo è insorta la necessità di dare attuazione alle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di strutture e di organici previste dall'art. 1, commi 404 e ss., della l. 27 dicembre 2006, n. 296, dall'art. 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, e da ultimo dall'art. 2, comma 8 bis, del d.l. 31 dicembre 2009, n. 194, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25, che prevede ulteriori misure di riduzione del 10 per cento degli uffici di livello dirigenziale non generale e della dotazione organica del personale non dirigenziale.

3. Venendo al contenuto specifico della bozza di regolamento di organizzazione, di cui è questione, lo schema organizzativo, che in esso viene seguito, è quello per direzioni generali, coordinate da un Segretario generale, e coincide con lo schema adottato dal d.P.R. 29 luglio 2004, n. 244, con la sola differenza che, mentre quest'ultimo si configurava secondo una tecnica novellistica del d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, il regolamento in esame vuole presentarsi come una riscrittura organica dell'organizzazione del Ministero.

In particolare si prevede che il Ministero, per l'espletamento dei compiti ad esso demandati, sia articolato in dieci direzioni generali, coordinate da un segretario generale, e negli uffici di diretta collaborazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nonché nell'organismo indipendente di valutazione di cui all'art. 14

d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, per il quale è prevista una posizione di livello dirigenziale generale. Sia gli uffici di diretta collaborazione che l'organismo indipendente saranno disciplinati da apposito regolamento. Il Ministero è altresì articolato nella rete territoriale disciplinata dal Capo II dello schema di d.P.R. sul quale è richiesto parere. Il posto di funzione di livello dirigenziale generale del titolare dell'Organismo indipendente di valutazione continua ad essere computato nell'ambito della dotazione organica così come rideterminata con il presente regolamento.

Per quanto riguarda gli uffici di livello dirigenziale generale, l'Amministrazione fa presente che, al fine di armonizzare e razionalizzare l'esercizio delle funzioni, è prevista la riduzione delle posizioni dirigenziali di livello generale, che sono passate da 15 a 12, e che sono state fortemente ridotte le funzioni di livello dirigenziale non generale, che sono passate da un totale complessivo di 262 a 201 unità con un sostanziale ridimensionamento del numero degli uffici dirigenziali di livello dirigenziale non generale di oltre il 35 per cento sul territorio. Sul territorio è stato delineato – osserva l'Amministrazione – un assetto più razionale attraverso una migliore allocazione delle competenze e l'accorpamento in un unico ufficio in ambito regionale delle funzioni di tipo strumentale e logistico.

In vista delle necessarie sinergie da attuare ai sensi dell'art. 1, comma 9, della citata legge n. 172 del 2009, il disegno è delineato in coerenza con i processi di integrazione logistico-funzionale tra il Ministero e gli enti pubblici previdenziali, assicurativi e assistenziali vigilati, sicchè il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è chiamato a promuovere con gli enti previdenziali e assistenziali

pubblici vigilati l'integrazione logistica e funzionale delle sedi territoriali. A tal fine, gli enti previdenziali e assistenziali sono autorizzati a stipulare con il ministero apposite convenzioni per la valorizzazione degli immobili strumentali e la realizzazione di centri unici di servizio, riconoscendo al Ministero stesso canoni e oneri agevolati, anche in considerazione dei risparmi derivanti dalle integrazioni logistiche e funzionali.

Con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, verranno individuati gli ambiti e i modelli organizzativi di cui all'art. 1, comma 7, della l. 24 dicembre 2007, n. 247, al fine di realizzare sinergie e conseguire risparmi nel triennio 2010-2012 per un importo non inferiore a 100 milioni di euro.

L'Amministrazione ritiene che il complesso di tali interventi sia stato adottato in ottemperanza a quanto prescritto dall'art. 1, comma 404 ss., l. 27 dicembre 2006, n. 296, e dall'art. 74, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, nonché nel rispetto di quanto prescritto da ultimo dall'art. 2, comma 8 bis, del citato d.l. n. 194 del 2009, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25, ponendosi in linea con il disegno di razionalizzazione e contenimento degli organici perseguito dal legislatore in questi anni.

Considerato:

1. Il provvedimento normativo in esame dovrebbe porre un punto fermo nella confusa e complessa normativa di rango primario e secondario riguardante le funzioni e l'organizzazione del Ministero del lavoro, facendo un po' di chiarezza.

2. Si pone innanzi tutto la questione dell'osservanza del termine previsto dall'art. 1, comma 8, l. 13 novembre 2009, n. 172, a norma del quale "in ogni caso i detti Ministeri [id est: salute e lavoro e politiche sociali] sono tenuti a presentare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i provvedimenti di riorganizzazione ai sensi dell'art. 17, comma 4 bis, l. 23 agosto 1988, n. 400, e dell'art. 4, comma 1, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, anche ai fini dell'attuazione delle suddette misure".

A riguardo la Sezione osserva come il termine in questione sia stato posto nell'interesse stesso dell'Amministrazione e debba, quindi, essere interpretato, secondo la costante giurisprudenza della Sezione, come meramente sollecitatorio, escludendosi che lo stesso possa considerarsi perentorio.

3. Sempre sul piano generale sorge la questione della conformità della bozza del d.P.R. in oggetto alle numerose disposizioni concernenti il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica. A questo proposito va dato atto all'Amministrazione di aver svolto un articolato tentativo di riduzione delle direzioni generali e degli uffici di livello dirigenziale non generale, ma occorre tuttavia svolgere talune osservazioni.

L'Amministrazione ha preso a base dei suoi calcoli relativi alla riduzione del personale di livello dirigenziale generale e non generale le consistenze numeriche derivanti dalla somma delle direzioni generali e degli uffici di livello dirigenziale non generale facenti capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed al Ministero della solidarietà sociale, ed ha conseguentemente ritenuto che, avendo ridotto le dieci posizioni di dirigente generale del Ministero del

lavoro e le 5 posizioni di dirigente generale del Ministero della solidarietà sociale a 12 posizioni complessive di dirigente di prima fascia (10 direzioni generali più il Segretario generale ed il dirigente dell'Organismo indipendente di valutazione), sia stata data piena e completa attuazione a quanto richiesto dall'art. 1, comma 404 e ss., l. 27 dicembre 2006, n. 296, e dall'art. 74 d.l. 25 giugno 2008, n. 112, attraverso la soppressione di 3 direzioni generali (due del Ministero del lavoro ed una del Ministero della solidarietà sociale).

Ora, mentre il primo obbligo interveniva in vigore del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, onde la riduzione ivi prevista andrebbe applicata separatamente alle posizioni dirigenziali di prima fascia facenti capo ai due ministeri (del lavoro e della solidarietà sociale), la seconda riduzione, scaturente dall'art. 74 d.l. 25 giugno 2008, n. 112, si inserisce in un momento in cui era ancora vigente il d.l. 16 maggio 2008, n. 85, con il quale le competenze dei due Ministeri suddetti erano accorpate con quelle del Ministero della salute.

Pertanto la riduzione prevista dal succitato art. 74 andrebbe applicata al complesso delle posizioni dirigenziali generali dell'unico Ministero, salvo poi l'attribuzione di una parte di esse a ciascuno dei due Ministeri risultanti dallo scorporo previsto dalla l. 13 novembre 2009, n. 172.

Ciò detto in linea di principio, va riconosciuto che il processo di organizzazione e riorganizzazione è stato talmente complesso e caotico da non consentire che la normazione di rango secondario potesse tempestivamente adeguarsi alle variazioni della legislazione.

Tanto ciò è vero che, prima, il comma 4 dell'art. 74 d.l. n. 112 del 2008 dava per scontato che a quella data non si fosse ancora

proceduto alle riduzioni derivanti dalla l. n. 296/2006 e, poi, la suddetta l. n. 172 del 2009, all'art. 1, comma 7, ha stabilito che fino all'approvazione dei nuovi regolamenti di organizzazione siano fatti salvi il d.P.R. 28 marzo 2003, n. 129, recante regolamento di organizzazione del Ministero della Salute, ed il d.P.R. 29 luglio 2004, n. 144, recante regolamento di riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Quest'ultimo tuttavia precede l'istituzione del Ministero della Solidarietà sociale e prevede ben 13 direzioni generali più il Segretario generale.

Il successivo d.P.C.M. 5 ottobre 2005 prevedeva 15 posizioni di dirigente generale (cui si aggiungevano quattordici dirigenti generali collocati nei collegi sindacali di INPS, INAIL, INPDAP e IPSEMA). In successione il d.P.C.M. 30 marzo 2007 prevede 9 posti di funzione di dirigente di livello generale per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e cinque posti di pari funzione per il Ministero della solidarietà sociale [l'art. 3 rinvia per gli uffici di diretta collaborazione del Ministro (del lavoro e della solidarietà sociale) al d.P.R. 17 maggio 2001, n. 297, ove si prevede che al Servizio di controllo interno venga assegnato un dirigente di livello generale e che agli uffici di diretta collaborazione vengano assegnati non più di otto dirigenti generali senza nulla specificare sui dirigenti generali]; il d.P.C.M. 9 novembre 2007 trasferisce al Ministero della solidarietà sociale un dirigente di livello generale per le politiche antidroga, portando i posti relativi a tale funzione a sei; infine il d.P.C.M. 20 novembre 2008 prevede il trasferimento al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali di 5 direzioni generali del Ministero della solidarietà sociale.

In tale situazione, per quanto riguarda la riduzione dei posti di livello dirigenziale generale sembra alla Sezione necessario che l'Amministrazione chiarisca, innanzi tutto, analiticamente con riferimento alla base normativa di ciascuno di essi, quanti fossero i posti di funzione corrispondenti facenti capo al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed al Ministero della solidarietà sociale, comprendendo in essi quelli relativi ai due Servizi di controllo interno e quelli assegnati agli uffici di diretta collaborazione con ciascuno dei due Ministri. Inoltre va chiarito: se il posto di dirigente di livello generale previsto per l'Organismo indipendente di valutazione sia quello già previsto dall'art. 3 d.P.C.M. 30 marzo 2007; se è consentita ed in quali termini nella riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione l'assegnazione di dirigenti di livello generale (il che non potrà avvenire che dopo che si sarà conosciuto il contenuto del d.P.C.M. attuativo dell'art. 1, comma 6, l. n. 172 del 2009); quale sia l'incidenza del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, sul numero dei posti in organico (comprensivo di quelli risultanti dall'annotazione) di dirigente di prima fascia; come la sottrazione ulteriore di compiti al Ministero della solidarietà sociale, operata dal d.l. n. 85 del 2008 (art. 1, comma 14), non abbia potuto incidere sul numero di direzioni generali ritenute necessarie.

Analogamente, avendo l'Amministrazione preso a base per i propri calcoli il numero di 262 posti di livello dirigenziale non generale, non è chiaro come il 25% di tali posti non corrisponda a 65 posti da portare in riduzione, ma a 61 (quelli effettivamente dedotti dagli iniziali 262 posti). Va segnalato inoltre come sussista una discrasia tra quanto disposto dal comma 2 dell'art. 16 del progetto di d.P.R.

in esame e quanto previsto dall'annotazione alla Tab. A.

Il primo recita: "I posti di funzione di livello dirigenziale non generale degli uffici di diretta collaborazione... e dell'Organismo indipendente di valutazione.... sono individuati nel numero complessivo di nove", l'annotazione, invece, nel prevedere un organico di 201 posti dice: "comprensivi dei nove posti presso gli uffici di diretta collaborazione", senza specificare se si considera tra questi ultimi anche l'Organismo indipendente.

Infine, la Sezione non può trascurare il fatto che, alla data in cui è chiamata a pronunciarsi, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, è già stato convertito in legge. Di qui l'esigenza che le disposizioni della bozza di regolamento in esame tengano analiticamente conto di quanto esso dispone. Occorre pertanto che l'Amministrazione riveda il testo sottoposto al parere della Sezione secondo l'esigenza più sopra riferita.

4. Passando ora ad una analitica considerazione delle singole disposizioni della bozza di provvedimento normativo, occorre innanzi tutto integrare il preambolo con il riferimento al d.l. n. 78 del 2010 ed alla relativa legge di conversione. Inoltre va perfezionato il riferimento al d.P.C.M. attuativo del comma 6 dell'art. 1 l. n. 172 del 2009.

All'art. 1 il riferimento agli artt. 45 e 46, lett. c) e d) del d.lgs. n. 300 del 1999 andrà integrato con il rinvio alle successive modificazioni ed integrazioni subite da quest'ultimo atto di rango legislativo.

All'art. 3 si segnala che occorre un coordinamento più chiaro tra quanto disposto dalle lett. e) e f) e quanto dispone l'art. 4 sulle competenze della Direzione generale per le politiche del personale.

Analogamente il Servizio ispettivo, di cui al comma 2, facente capo al Segretariato generale rischia di creare duplicazioni con le competenze della suddetta Direzione generale per le politiche del personale e con quelle dell'Organismo indipendente di valutazione della performance.

Alla lett. g) deve essere eliminato il riferimento all'Istituto affari sociali (IAS), mentre la lett. i) deve essere coordinata con quanto previsto dall'art. 7 in ordine alle competenze della Direzione generale delle relazioni industriali.

All'art. 4 le competenze della Direzione generale per le politiche del personale in ordine alla programmazione, coordinamento operativo e verifica dei risultati degli uffici territoriali in raccordo con le direzioni generali e nell'ambito del coordinamento dell'azione amministrativa esercitata dal Segretario generale appare riduttiva rispetto alla previsione del comma 2 dell'art. 14, secondo la quale le strutture organizzative territoriali dipendono "organicamente e funzionalmente" dalla Direzione generale per le politiche del personale in raccordo con la funzione esercitata dal Segretario generale; ma nello stesso tempo, visto che le articolazioni territoriali esercitano per lo più funzioni ispettive, sembrano svuotare di significato le attribuzioni della Direzione generale per l'attività ispettiva.

All'art. 6 ci si domanda se la disciplina dell'esonero dai contributi per la disoccupazione involontaria non possa rientrare nella più generale nozione di "sgravi contributivi", che sono invece attribuiti alla Direzione generale per le politiche previdenziali ed assicurative, di cui al successivo art. 9.

Quanto, poi, all'art. 7, che attribuisce alla Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro il coordinamento e la partecipazione a tutte le attività di rilievo internazionale, per quanto di competenza, e la cura dei rapporti con l'UE, l'OIL, l'ONU, il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, non si può non sottolineare come si tratti di competenze che, da un lato, interferiscono con l'attività svolta dal Segretariato generale, di cui alla lett. i) del comma 1 dell'art. 3, e dall'altro vedono contemplate competenze analoghe della Direzione generale dei servizi per il lavoro, di quella per le politiche previdenziali e assicurative e di quella per l'inclusione e le politiche sociali.

All'art. 8 andrebbe fatta salva la previsione della lett. d) del comma 14 dell'art. 1 del d.l. 16 maggio 2008, n. 85, che riserva al Presidente del Consiglio l'espressione dei concerti in una serie di fattispecie attinenti alla parità tra uomo e donna.

Quanto, poi, all'art. 10, occorre far presente che il suddetto comma 14 dell'art. 1 d.l. n. 85 del 2008, alle lett. a) e b), riserva alla Presidenza del Consiglio le politiche giovanili e le politiche per la famiglia, nonché quelle per l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, onde si ritiene opportuna una migliore specificazione delle politiche, che residualmente dovranno essere esercitate dalla competente Direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'art. 11 contempla tra le competenze della Direzione generale per il terzo settore la "diffusione dell'informazione in materia di terzo settore", con ciò creando un'evidente interferenza con le

competenze della Direzione generale per la comunicazione e l'informazione in materia di lavoro e politiche sociali.

Quanto all'art. 12 si pone la questione se le competenze alla tenuta del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati non sia più propriamente da trasferire alla Direzione generale per il terzo settore e se la vigilanza sul soggiorno dei minori stranieri non debba attribuirsi alla Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali.

L'art. 13, demandando alla Direzione generale per l'attività ispettiva l'attività di vigilanza in materia di sicurezza e salute del lavoro, sembrerebbe ripetere competenze che l'art. 7 attribuisce alla Direzione generale delle relazioni industriali.

Quanto, poi, all'art. 14 va notato che occorrerebbe specificare che il responsabile delle Direzioni regionali è di livello dirigenziale non generale.

Per ciò che attiene al personale di livello non dirigenziale, l'Amministrazione referente fa presente che è in corso un ampio processo di ristrutturazione, che dovrebbe consentire un pieno adeguamento alle disposizioni di cui all'art. 74 d.l. n. 112 del 2008. In tale situazione i dati contenuti nella Tab. A, richiamata dall'art. 15, possono essere ritenuti realistici, salvo, naturalmente una successiva verifica da parte degli organi competenti allorchè il processo di ristrutturazione potrà ritenersi completato.

All'art. 17 deve rilevarsi innanzi tutto come l'abrogazione del solo d.P.R. 29 luglio 2004, n. 244, che era stato redatto secondo la tecnica novellistica, manterrebbe in vita le disposizioni degli artt. 1, 6, 7, 9 comma 1, primo periodo, comma 2 e comma 3 del d.P.R. 26

marzo 2001, n. 176. Ora, l'art. 1 è assorbito dall'art. 1 del presente decreto, l'art. 6 dall'art. 16 del presente decreto, l'art. 7 dall'art. 15 del presente decreto, l'art. 9, 1° comma, primo periodo, dall'art. 18 del presente decreto. Resterebbero in vita soltanto i commi 2 e 3 dell'art. 9 del suddetto d.P.R. n. 176 del 2001, che, ove l'Amministrazione intendesse nella propria discrezionalità adeguarvisi, potrebbero ben essere inseriti nel regolamento sul quale si chiede il parere.

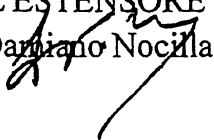
Quanto, infine, all'espressa abrogazione del d.P.C.M. 30 marzo 2007 va, innanzi tutto, tenuto conto che esso era già stato in buona parte implicitamente abrogato dalla l. n. 172 del 2009, che al comma 7 dell'art. 1 ha disposto che fino alla data di entrata in vigore dei nuovi regolamenti di organizzazione sia fatto salvo il d.P.R. 29 luglio 2004, n. 244, nonché, per quanto compatibili, le previsioni di cui all'art. 2, comma 2, e di cui all'art. 3, comma 4, lett. b) e c), del d.P.C.M. 30 marzo 2007. La prima previsione dovrebbe ritenersi superata con l'emanazione del regolamento in esame, mentre la seconda sarà superata allorchè sarà data completa attuazione al processo di organizzazione attraverso l'emanazione del regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Il comma 4 dell'art. 3 del d.P.C.M. assume attualmente valore, in quanto integrativo del d.P.R. 17 maggio 2001, n. 297, la cui vigenza è fatta salva dal succitato comma 7 dell'art. 1 l. n. 172 del 2009.

In tale situazione appare alla Sezione opportuno che si proceda anche all'abrogazione espressa di tutti quegli atti, come il d.P.C.M. 9 novembre 2007 o il d.P.C.M. 20 novembre 2008, la cui vigenza sembrerebbe aver perso ogni ragion d'essere.

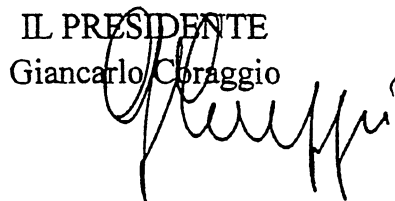
P.Q.M.

Sospende l'espressione del parere in attesa che l'Amministrazione proceda agli adempimenti di cui in motivazione e fornisca i necessari chiarimenti.

L'ESTENSORE
Damiiano Nocilla

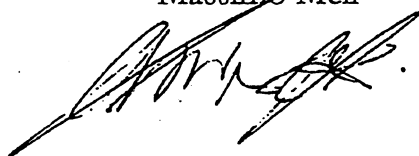


IL PRESIDENTE
Giancarlo Coraggio



IL SEGRETARIO

Massimo Meli





Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 5304

Roma, addì 3 dicembre 2010

Risposta a nota del

N.

Div.

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il parere numero **3639/2010** 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:

**ORGANIZZAZIONE DEL
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE
POLITICHE SOCIALI.**

Allegati N.
.....

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLE
POLITICHE SOCIALI UFFICIO
LEGISLATIVO**

(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

Il Segretario Generale

M. Toselli



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 25 novembre 2010

NUMERO AFFARE 03639/2010

OGGETTO:

Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ufficio legislativo.
Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante
organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

LA SEZIONE

Vista la relazione senza numero e data, trasmessa con nota n.
04/UL/0003892/L del 7 luglio 2010, con la quale il Ministero del
lavoro e delle politiche sociali (Ufficio legislativo) chiede il parere
del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Vista la propria pronuncia del 26 agosto 2010;

Vista la nuova relazione senza numero e data, trasmessa con nota n.
04/UL/0005453/L del 21 ottobre 2010, con la quale
l'Amministrazione fornisce i chiarimenti richiesti e trasmette un
nuovo testo del provvedimento normativo in oggetto;

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore, Consigliere
Damiano Nocilla;

Premesso:

Fondamento e contenuto del regolamento di organizzazione in oggetto sono stati già illustrati nella premessa al parere interlocutorio della Sezione del 26 agosto 2010.

In quest'ultima Adunanza la Sezione, dopo aver esaminato il d.P.R. recante organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, adottava un parere, nel quale si chiedeva, innanzi tutto, che l'Amministrazione fornisse chiarimenti in ordine al criterio adottato per calcolare la riduzione delle posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia previste nel decreto di riorganizzazione, e rendesse esplicito come il testo in oggetto si coordinasse con le disposizioni contenute nel d.l. 31 maggio 2010, n. 78. Inoltre il predetto parere svolgeva talune osservazioni riguardanti singole disposizioni contenute nel testo trasmesso unitamente alla relazione presentata il 7 luglio 2010.

Con successiva relazione del 21 ottobre 2010, l'Amministrazione, dopo aver fornito ampi e dettagliati chiarimenti in ordine ai criteri di calcolo delle riduzioni di organico, che la legislazione impone alle pubbliche amministrazioni al fine del contenimento della spesa pubblica, dichiara di adeguarsi a talune delle osservazioni formulate dalla Sezione in merito a singole disposizioni, mentre per altre osservazioni espone i motivi che l'hanno indotta a non condividerle.

Considerato:

1. Per quanto riguarda il computo delle posizioni dirigenziali da prendere a base per operare le riduzioni delle consistenze di organico richieste dalla legislazione vigente, la Sezione, pur rilevando che il computo potesse essere effettuato tenendo conto

delle ripetute oscillazioni della legislazione in materia di accorpamento e scorporo di Ministeri, ritiene che proprio il rapido succedersi delle modificazioni subite dal d.lgs. n. 300 del 1999 giustifichi il fatto che l'Amministrazione abbia seguito il criterio di riduzione delle consistenze organiche dei dirigenti di prima e seconda fascia del Ministero, prendendo a base la consistenza organica più facilmente determinabile e, quindi, concorda con quanto l'Amministrazione intende stabilire a questo riguardo con la bozza di provvedimento normativo in oggetto.

Tuttavia, non può omettere di formulare alcune considerazioni di carattere formale e sostanziale in ordine all'introduzione della disposizione del comma 2 dell'art. 2, conseguente alla soppressione dell'IPSEMA. Con quest'ultima disposizione si introducono posti di funzione di dirigente generale, un posto dei quali viene collocato presso il Segretariato generale; si tratta di pura attuazione di quanto dispone l'art. 7, co. 6, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella l. 30 luglio 2010, n. 122. In quest'ultima norma si prevede, infatti, che i posti in posizione di fuori ruolo, corrispondenti all'incarico di componente del Collegio sindacale dell'IPSEMA, *“sono trasformati in posti di livello dirigenziale generale per le esigenze di consulenza, studio e ricerca del Ministero del Lavoro delle Politiche sociali”*.

A parte il fatto che l'introduzione di tale disciplina implica un mutamento della nota apposta alla Tabella A, in quanto il titolo in base al quale i tre posti di funzione sono stati inseriti non è costituito dall'art. 3, co. 7, d.lgs. n. 479 del 1994, bensì dall'art. 7, co. 6, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, va rilevato che – come si ricava dall'ultimo periodo di quest'ultima proposizione legislativa –

l'attribuzione dei tre posti di funzione non trova la sua ragione d'essere in una permanente esigenza di aumentare la pianta organica del Ministero, bensì in quella di evitare che i tre componenti del Collegio sindacale dell'IPSEMA potessero perdere la propria qualifica. Di qui la necessità che l'istituzione dei tre posti di funzione di cui al co. 2 dell'art. 2 non si configuri come permanente aumento della pianta organica del Ministero, quanto come provvedimento-ponte per il passaggio dall'attuale consistenza a quella che il titolare della potestà regolamentare di organizzazione ritiene in astratto confacente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, in collegamento alle necessità organizzative dell'Amministrazione..

Venendo, poi, alle diverse osservazioni riguardanti ulteriori articoli del regolamento di organizzazione in esame, va rilevato come, per quanto riguarda l'art. 3, pur concordando che l'art. 6 d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, assicura al Segretario generale funzioni di coordinamento, si deve pur sempre rilevare che le disposizioni concernenti l'organizzazione ministeriale devono essere redatte in modo chiaro e semplice, onde sia possibile individuare con immediatezza l'organo competente ad esercitare una certa attività. E se non vi sono dubbi che il Segretario generale costituisca uno dei soggetti che partecipano all'attività di programmazione ed indirizzo ed a quella di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), occorre che le disposizioni regolamentari individuino i rapporti tra i vari organi che partecipano alle diverse attività, sicchè, ad es., non risulta chiara la differenza tra l'attività di *"coordinamento delle attività di*

programmazione degli uffici territoriali del Ministero” (art. 3, co. 1, lett. f) e la *“programmazione delle attività... degli uffici territoriali”* (art. 4). O la prima rientra in quelle che l’art. 4 definisce come *“coordinamento dell’azione amministrativa esercitata dal Segretario generale”*, o costituisce un’attività ulteriore, che deve essere più esattamente definita.

Analogamente le competenze esercitate dal servizio ispettivo vanno più esattamente coordinate con le analoghe funzioni esercitate dallo stesso Segretario generale, in quanto partecipe delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, e con quelle esercitate dalla Direzione generale per le politiche del personale. Il che potrà avvenire o attraverso una più puntuale specificazione, oppure attraverso una individuazione dei rapporti tra i diversi organi partecipi della medesima funzione.

Analogamente, si prende atto che la competenza, di cui alla lett. z) del suddetto primo comma dell’art. 3, si limita al mero coordinamento delle attività in materia di politiche internazionali, ma si mantiene il rilievo, a questo proposito, di non soddisfacente formulazione della proposizione normativa. Cosa significhi, infatti, *“coordinamento delle attività del Ministero in materia di politiche internazionali relativamente alle materie indicate al presente comma”*, quando le materie *“indicate nel presente comma”* sono già per lo più materie di programmazione, indirizzo e coordinamento e quando il *“coordinamento e [la] partecipazione a tutte le attività di rilievo internazionale”* spetta già alla Direzione generale delle relazioni industriali, è difficile dire.

Analogamente è difficile dire in che cosa si differenzi la *“cura dei rapporti con gli organi competenti dell’UE, con il Consiglio d’Europa, con*

l'OIL, con l'OCSE e con l'ONU", quando la *"partecipazione a tutte le attività di rilievo internazionale"* e la *"cura dei rapporti"* con le suddette organizzazioni rientrano tra le competenze elencate nell'art. 7. A questo proposito si suggerisce di limitarsi, per ciò che riguarda la lett. 2), a fissare come competenza del Segretario generale il *"coordinamento di tutte le attività del Ministero in materia di politiche internazionali"* e di mantenere le attribuzioni relative a tale materia alle varie Direzioni generali; ovviamente ciò implica che, ad es., si elimini dall'art. 7 la parola *"coordinamento"*. Una tale formulazione parrebbe utile anche ad individuare un organo regolatore di eventuali conflitti di competenza tra la Direzione generale per le relazioni industriali e le Direzioni generali dei servizi per il lavoro, delle politiche previdenziali e assicurative e dell'inclusione e le politiche sociali.

Sempre a proposito dell'art. 7 si suggerisce – ad evitare ogni equivoco con le competenze attribuite dall'art. 13 alla Direzione generale per le attività ispettive – di riformulare la competenza relativa alla *"tutela delle condizioni di lavoro"* nel modo seguente: *"tutela delle condizioni di lavoro, applicazione e monitoraggio dell'attuazione della legislazione attinente alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anche utilizzando i risultati dell'attività ispettiva esercitata dalla Direzione generale per le attività ispettive e con particolare riferimento alle misure previste dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni e integrazioni, in raccordo con le amministrazioni competenti in materia"*.

Si dà atto che l'attuale formulazione delle competenze spettanti alla Direzione generale per le politiche del personale appare maggiormente in linea con la disposizione del comma 2 dell'art. 14,

anche se, come più sopra argomentato, occorrerebbe un ulteriore sforzo di specificazione delle competenze del Segretario generale in materia. Analogamente si prende atto dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione in ordine al coordinamento tra gli artt. 6 e 9, così come del fatto che il Ministero del lavoro si è adeguato all'osservazione espressa in ordine all'art. 8.

Si mantiene, invece, l'osservazione relativa all'art. 10, in ordine al quale si suggerisce di introdurre una proposizione che faccia salva le competenze attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal d.l. n. 85 del 2008 all'art. 1, co. 14, altrimenti resterebbe pur sempre indeterminato il significato, per la verità alquanto generico, della *"promozione e monitoraggio delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e tutela dei minori, incluse le politiche di contrasto al lavoro minorile, la promozione delle azioni alternative all'istituzionalizzazione dei minori fuori dalla famiglia di origine e lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia; promozione e monitoraggio delle politiche in favore delle persone non autosufficienti; coordinamento delle politiche per l'inclusione sociale, la tutela e la promozione dei diritti e delle opportunità delle persone con disabilità"*. Valuti l'Amministrazione se non sia il caso di acquisire sulla questione il parere della Presidenza dei Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le politiche giovanili e per le politiche della famiglia).

Si prende atto anche dei chiarimenti relativi all'art. 11 e di quelli riguardanti l'art. 12, soprattutto perché – come è stato chiarito – si tratta di attività specialistiche, o di attività che richiedono una particolare integrazione con le altre attività svolte dalle due Direzioni generali interessate. Si dà atto altresì che l'Amministrazione si è adeguata al rilievo riguardante l'art. 14 con

l'inserimento di un ultimo comma.

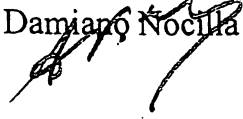
Quanto infine ai suggerimenti contenuti nel parere del 26 agosto 2010 relativamente a come il regolamento in oggetto si coordina col previgente sistema normativo e alla semplificazione di quest'ultimo, si rileva come l'Amministrazione non abbia ritenuto opportuno adeguarsi, se non per una parte, alle osservazioni della Sezione.

A riguardo, per ciò che concerne l'ipotizzata abrogazione del d.P.C.M. 20 novembre 2008, sono proprio le considerazioni svolte dall'Amministrazione per giustificare il fatto di non aver proceduto alla sua abrogazione espressa a giustificarne, invece, l'inserzione nell'art. 17. Basterà richiamare a questo proposito quanto dispongono le norme di delega al Governo in ordine alla semplificazione delle leggi e dei regolamenti; infatti, per i regolamenti l'art. 17, co. 4 *ter*, l. n. 400 del 1988 dispone: *"Con regolamenti da emanare ai sensi del co. 1 del presente articolo, si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete"*. Onde non sembra esservi ostacolo a che, presentandosene la possibilità, la medesima operazione non venga svolta in sede di emanazione di un singolo regolamento, che introduce una disciplina organica dell'intera materia. Analoghe considerazioni vanno svolte in ordine alla questione dell'abrogazione espressa del d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, sulla quale l'Amministrazione non controdeduce ai rilievi contenuti nel parere del 26 agosto 2010.

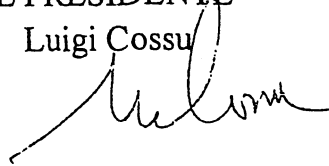
P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in
motivazione.

L'ESTENSORE
Damiano Nocilla



IL PRESIDENTE
Luigi Cossu



IL SEGRETARIO

Massimo Meli

