

Numero \_\_\_\_/\_\_\_\_ e data \_\_/\_\_/\_\_\_\_ 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 28 gennaio 2025**

**NUMERO AFFARE 00060/2025**

**OGGETTO:**

Ministero dell'università e della ricerca.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al «Regolamento concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'università e della ricerca e dell'organismo indipendente di valutazione della performance» - d.P.C.M. 30 settembre 2020, n. 165.

### **LA SEZIONE**

Vista la nota di trasmissione della relazione, prot. n. 87 del 16 gennaio 2025, con la quale il Ministero dell'università e della ricerca ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udita la relatrice, consigliere Valeria Vaccaro.

Premesse. La richiesta di parere.

1. Con nota prot. n. 87 del 16 gennaio 2025, il Capo dell'Ufficio legislativo del

Ministero dell'università e della ricerca ha trasmesso, ai fini della acquisizione del prescritto parere, lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in oggetto, predisposto ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante il bollino del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

1.1. A corredo della richiesta, sono state trasmesse a questo Consesso:

- a) relazione e richiesta di parere sottoscritta dal Ministro dell'università e della ricerca;
- b) le relazioni illustrativa e tecnica, entrambe recanti il bollino del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- c) nota del Ministero dell'università e della ricerca del 23 dicembre 2024, controfirmata dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, attestante che lo schema di decreto rientra nei casi di esclusione dall'Analisi di Impatto della Regolamentazione (A.I.R.);
- d) scheda di "analisi tecnico-normativa" (A.T.N.);
- e) nota prot. n. 10290 del 16 dicembre 2024 recante l'informativa alle organizzazioni sindacali ai sensi del vigente CCNL funzioni centrali;
- f) attestazione della deliberazione in sede preliminare nella riunione del Consiglio dei ministri;
- g) nota prot. n. 1591 del 20 dicembre 2024 di trasmissione del concerto del Ministro per la pubblica amministrazione – Dipartimento della funzione pubblica.

1.2. È altresì presente una tabella di corrispondenza tra i testi.

1.3. Successivamente sono pervenute alla Sezione le note: i) prot.n.2347 del 20 gennaio 2025 del Ministero dell'economia e delle finanze, con la quale il Capo di Gabinetto, d'ordine del Ministro, ha espresso il formale concerto; ii) prot.n.116 del 21 gennaio 2025 con la quale il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'università e della ricerca ha trasmesso la nota della Ragioneria generale dello Stato prot.n.6932, del 9 gennaio 2025 (citata nella relazione tecnica).

1.4. Con ulteriore nota prot. n. U.146 in data 27 gennaio 2025, il Capo Ufficio

legislativo del Ministero richiedente ha trasmesso, a completamento dell'istruttoria: a) l'atto 24 gennaio 2025, prot. n. 89, con il quale il Ministro per la pubblica amministrazione, esprime il concerto sullo schema di regolamento in oggetto nel testo successivo all'integrazione apportata dal MUR all'esito della citata nota della Ragioneria generale dello Stato del 9 gennaio 2025; b) la nota della Direzione generale del personale, del bilancio e dei servizi strumentali del predetto Ministero del 24 gennaio 2025, prot. n. 590, attestante l'esito dell'informativa resa alle OO.SS. ai sensi dell'articolo 4 del CCNL Area Funzioni centrali triennio 2019 – 2021 nonché dell'articolo 4 del CCNL del comparto Funzioni centrali triennio 2019-2021.

Il Procedimento legislativo.

2. Lo schema di regolamento, si compone di 2 articoli e interviene - con la tecnica della novella - sul d.P.C.M. 30 settembre 2020, n. 165, che disciplina gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Si tratta di un provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, da adottare nel rispetto dell'*iter* individuato dal comma 2 del medesimo articolo 17, che dispone che *“Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta”*.

2.1. L'Amministrazione riferisce che la scelta della tecnica redazionale tiene conto dell'orientamento prevalente espresso da questa Sezione, la quale, in più occasioni, ha ribadito di prediligere l'utilizzo della tecnica della novella sia perché questa rappresenta, da un lato, la modalità raccomandata dalle vigenti «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi», risultanti dalle circolari congiunte dei Presidenti del Senato, della Camera e del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001, sia perché, dall'altro, favorisce una più agevole conoscibilità del nuovo regolamento nella sua interezza (CdS – Sez. Cons. Atti Norm., par. n. 1374/2020, n. 1497/2020, n. 1674/2020).

2.2. Al riguardo la Sezione, premesso che qualora l'Amministrazione fosse intervenuta con il d.P.R. in maniera significativa su un testo recante la forma del d.P.C.M., sarebbe stato preferibile operare con un nuovo d.P.R., anche in conformità alla giurisprudenza di questa medesima Sezione (Cons. Stato, Sez. I, parere n.13752021, che ha avuto modo di osservare, *inter alia*, che “*il ritorno al regolamento governativo, dopo la stagione derogatoria e transitoria dei d.P.C.M. di organizzazione dei Ministeri, manifesta inevitabilmente la prevedibile aporia di una tecnica normativa che consiste nell'interpolazione di un regolamento adottato in forma semplificata con disposizioni introdotte mediante il procedimento ordinario stabilito dalla legge 400 del 1988: l'effetto risulta anomalo, perché l'atto normativo di riferimento resta il d.P.C.M., modificato in parte da un d.P.R., che dovrebbe invece essere il mezzo proprio di regolazione.*”), tuttavia, nel caso all'esame della Sezione, prende atto che l'intervento appare limitato a soli tre articoli e che pertanto l'effetto della richiamata “interpolazione” tra fonti tra loro diverse e la conseguente redazione di cd. “strumenti normativi misti” appare invero sostenibile e tale da far meglio comprendere la limitata portata dell'intervento.

3. Con riferimento al “formale concerto” del Ministero dell'economia e delle finanze espresso dal capo di Gabinetto, “d'ordine” del Ministro, e del “concerto” del Ministro per la pubblica amministrazione espresso dal capo Ufficio legislativo sempre “d'ordine” del Ministro, la Sezione richiama il costante orientamento della Sezione, al quale rinvia (*ex multis*, Cons. Stato, pareri n. 1282/2024 e n. 1216/2024).

3.1. Quanto all'esenzione dall'AIR, il procedimento seguito risulta corretto, poiché trattasi di provvedimento sottratto – in forza dell'articolo 6, comma 1, lettera h) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 settembre 2017, n. 169 – alla procedura di preventiva analisi di impatto della regolazione (AIR), come evidenziato dalla nota del Capo Ufficio legislativo, all'uopo vistata dal Capo del DAGL (sul punto si è espressa la Sezione, da ultimo, con i pareri nn. 729/2024,

1240 e 1229 del 2023).

3.2. L'approvazione del regolamento è stata preceduta (ai sensi l'articolo 17, comma 2 della legge n. 400/1988) dalla preventiva deliberazione del Consiglio dei ministri, che, nel preambolo dello schema trasmesso, si assume avvenuta nella riunione del 23 dicembre 2024. Con la richiesta di parere è stata trasmessa l'attestazione del sottosegretario di Stato, tenuto, nella qualità di "segretario del Consiglio", alla cura della "verbalizzazione" ed alla "conservazione del registro delle deliberazioni" (cfr. articolo 4, comma 2 legge n. 400/1988).

4. Le modificazioni apportate al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 165 del 2020 incidono sulle seguenti disposizioni: sull'articolo 4, relativamente alle funzioni della Segreteria del Ministro, sull'articolo 9, in materia di contingente complessivo di personale degli Uffici di diretta collaborazione e, infine, sull'articolo 10 che reca disposizioni per la determinazione del trattamento economico spettante ai responsabili degli Uffici di diretta collaborazione, al personale dirigenziale e non dirigenziale assegnato agli stessi Uffici.

4.1. Lo schema di regolamento non realizza un intervento di diretta derivazione di attuazione di specifiche nuove disposizioni normative, ma – secondo quanto riferito dall'Amministrazione - si rende necessario per esigenze di carattere organizzativo meglio dettagliate di seguito.

4.2. Con riferimento all'articolo 1, lettera a), riguardante i compiti e la struttura organizzativa della Segreteria del Ministro, si inserisce la previsione per cui gli incarichi relativi alle figure apicali della stessa (capo della segreteria e segretario particolare del Ministro), nominati dal Ministro, possano essere affidati anche ad un unico soggetto. Riferisce l'Amministrazione nelle relazioni, così come anche nell'ATN, che tale disposizione risponde all'esigenza di consentire di accentrare in un unico soggetto attività che sono, prevalentemente, complementari.

In particolare, sostiene l'Amministrazione che "considerata la fisiologica contiguità di mansioni, compendiare in capo ad un'unica figura i due incarichi risponderebbe ad esigenze di efficacia e funzionalità, assicurando il coordinamento dei compiti

connessi agli stessi”.

Al riguardo, la Sezione evidenzia come la previsione di riassumere in un unico soggetto le funzioni di capo della segreteria e segretario particolare risponda a scelte dell’Autorità politica riferibili all’assetto organizzativo definito per i propri uffici di staff; trattasi, pertanto, di una possibilità consentita dalla nuova formulazione dello schema di regolamento la cui attivazione, in termini di efficacia e funzionalità non può sostenersi in termini assoluti e generali ma risponde e deve essere rimessa alla scelta discrezionale operata dall’Autorità politica medesima.

4.3. La modifica, deve essere letta in combinato disposto con quanto previsto dall’attuale articolo 10, lettera c) del Regolamento - in base al quale il trattamento economico spettante al segretario particolare del Ministro e al capo della segreteria del Ministro è composto da una voce retributiva di importo non superiore alla misura massima del trattamento accessorio ai dirigenti titolari di Uffici dirigenziali non generali del Ministero e con quanto introdotto dall’articolo 1, lettera c), numero 1), dello schema di regolamento il quale prevede che con Decreto del Ministro possa essere attribuita al segretario particolare del Ministro e al capo della segreteria del Ministro un’indennità aggiuntiva di importo massimo pro-capite di 45.000 euro annui lordi, nel limite complessivo di spesa per entrambe le posizioni di 85.000 euro annui lordi. Precisa la norma che nel caso di affidamento delle due cariche ad un unico soggetto, debba essere corrisposta un’indennità aggiuntiva non superiore a 80.000,00 euro annui lordi.

La Sezione prende atto, per un verso, della generale clausola di invarianza finanziaria di cui all’articolo 2 dello schema di regolamento, in relazione alla quale la stessa Relazione tecnica - che risulta positivamente verificata -, evidenzia che la modifica introdotta è da considerarsi “*nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente*”, e, per altro verso, che il parere reso dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del personale e Analisi dei costi del lavoro pubblico, che la Sezione condivide,

afferma, *inter alia*, di non avere osservazioni “*tenuto conto della temporaneità dell’onere finanziario, da sostenersi comunque nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.*”. Per tali ragioni non ha osservazioni da formulare.

4.4. L’articolo 1, lettera b), introduce il comma 1-*bis* all’articolo 9, del d.P.C.M. n. 165 del 2020, prevedendo che, con decreto del Ministro dell’università e della ricerca di cui all’articolo 9, comma 1, può essere destinato agli uffici di diretta collaborazione anche il personale di altre Amministrazioni assegnato a qualsiasi titolo alla diretta collaborazione in via esclusiva del Ministro (ad esempio, il personale assegnato al servizio di scorta). La Sezione prede atto dell’integrazione alla relazione tecnica nel senso auspicato dalla Ragioneria generale dello Stato volta a precisare la non cumulabilità del trattamento economico di diretta collaborazione, come disciplinato dall’articolo 14, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con gli emolumenti accessori propri dell’amministrazione di appartenenza di tale personale.

4.5. All’articolo 1, lettera c), numero 2), si apporta una modifica all’articolo 10, comma 2, secondo periodo, del vigente d.P.C.M. n. 165 del 2020, disponendo che con decreto del Ministro possa essere attribuita ai vice capo di gabinetto e vice capo dell’ufficio legislativo, in relazione alle responsabilità connesse all’incarico, un’indennità avente natura di retribuzione accessoria nel limite complessivo di spesa, per tutte le posizioni attivabili, di 120.000,00 euro annui, nel limite massimo pro capite di 45.000 euro annui, al lordo degli oneri riflessi a carico dello Stato e dell’imposta regionale sulle attività produttive.

Tale previsione risulta essere stata introdotta – come asserito dal MUR, per mere esigenze di coordinamento normativo - successivamente a quanto rappresentato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con la richiamata nota prot. n. 6932 del 9 gennaio 2025, con la quale detto Dipartimento ha invitato il Ministero proponente lo schema in esame a “confermare” la volontà, in assenza di detta disposizione, di riconoscere alle figure del segretario particolare del Ministro e al

capo della segreteria del Ministro un'indennità (importo massimo pro-capite di 45.000 euro annui lordi, nel limite complessivo di spesa per entrambe le posizioni di 85.000 euro annui lordi) superiore rispetto a quella prevista dal regolamento – nella bozza sottoposta alla verifica tecnica della Ragioneria - per le figure di vice capo di gabinetto e del vice capo dell'ufficio legislativo (nel testo originario, limite complessivo di spesa, per tutte le posizioni attivabili di 86.000 euro annui lordi, nel limite massimo pro capite di 30.000 euro annui lordi).

Giova in proposito far presente che, ai sensi del vigente regolamento possono essere nominati nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Ministero dell'università e della ricerca fino a due vice capi di gabinetto (art. 3, comma 3) e un vice capo ufficio legislativo (art. 6, comma 3). Qualora fossero nominate tutte le tre posizioni previste dal regolamento, a ciascuno di questi, con la novella in commento, sarebbe pertanto consentita la corresponsione di una indennità aggiuntiva che, stante il limite di spesa complessivo di 120.000 euro annui e quello pro-capite di 45.000 euro annui, consentirebbe, di fatto, ad una sola delle posizioni di eguagliare quella del segretario particolare o capo segreteria del Ministro (nella misura in cui si attivassero entrambe le posizioni e una di queste fosse attribuita l'indennità massima di 45.000 euro annui lordi). Tuttavia, trattandosi di una scelta ponderata dall'Amministrazione, la Sezione non ha osservazioni da formulare, attesa la positiva verifica della RT.

4.6. L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria.

*Il drafting*

5. Dal punto di vista redazionale, si formulano le seguenti osservazioni.

5.1. Il titolo dello schema del decreto del Presidente della Repubblica, così come indicato nel file bollinato, andrebbe allineato a quello risultante nella documentazione a corredo trasmessa. In particolare, la citazione riferita al novellando decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 settembre 2020, n. 165, andrebbe fatta per esteso; pertanto, andrebbero aggiunte, in fine, le seguenti

parole “*e dell’Organismo indipendente di valutazione della performance*”, sebbene lo schema di Regolamento all’esame non modifichi l’organizzazione di tale Organismo.

5.2. Nelle premesse andrebbero invece espunti i riferimenti normativi disciplinanti l’Organismo indipendente di valutazione della performance, proprio in virtù del fatto che non si disciplina in alcun modo l’organizzazione dell’OIV; nel dettaglio, pertanto, si suggerisce di espungere i riferimenti al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Per le identiche ragioni andrebbero espunti i riferimenti alla legge 7 giugno 2000, n. 150 recante “Disciplina delle attività di informazione di comunicazione delle amministrazioni pubbliche”.

Andrebbe, inoltre, valutata l’attualità e l’attinenza rispetto allo schema di decreto in esame del riferimento al “decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante ‘Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria’, e, in particolare l’articolo 19.

5.3. Infine, in un’ottica di semplificazione delle premesse, andrebbe espunto il riferimento isolato ai concerti espressi dal Ministro per la pubblica amministrazione dal Ministro dell’economia e delle finanze, in ragione del fatto che il riferimento ai concerti è già indicato nell’ultima premessa del preambolo.

5.4. In relazione al testo della novella, laddove l’articolo 1, lettera b), introduce il comma 1-*bis* all’articolo 9, del d.P.C.M. n. 165 del 2020, valuti l’Amministrazione l’opportunità di novellare il comma 5, dell’articolo 9, premettendo le seguenti parole: “Fermo restando quanto previsto dal comma 1-*bis*,”.

P.Q.M.

ai sensi di cui in motivazione è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Valeria Vaccaro

Paolo Troiano

**IL SEGRETARIO**

Alessandra Colucci