



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 1871/2016

Roma, addì **5 SET. 2016**

Risposta a nota del
N. _____ Dir. _____

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il numero
1512/2016, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di
questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

**SCHEMA DI DECRETO DEL
PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
RECANTE REGOLAMENTO DI
ORGANIZZAZIONE DEL
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE
POLITICHE SOCIALI**

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.
305.

Allegati N. _____

Segretario Generale

TORSELLO MARIO LUIGI
Data 08.09.2016 15:56:47 CE

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLE
POLITICHE SOCIALI**

(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA **2 SET. 2016**



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Arrivo - Roma, 09/09/2016
Prot. 29 / 0005357 / L

Numero 1874/2016 data 09/08/2016



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 30 agosto 2016

NUMERO AFFARE 01512/2016

OGGETTO:

Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

LA SEZIONE

Vista la relazione 1° agosto 2016 n. 4883, con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ufficio legislativo - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema in oggetto; esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elio Toscano.

Premesso.

1. Con lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in esame il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di seguito Ministero) intende apportare alla propria organizzazione le modifiche rese necessarie dall'istituzione delle due agenzie, Ispettorato nazionale del lavoro (di seguito Ispettorato) e Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (d'ora in avanti ANPAL), disposte rispettivamente dai decreti legislativi 14 settembre 2015, n. 149 e 14 settembre 2015, n. 150.

Entrambi i decreti legislativi stabiliscono infatti che, a seguito della costituzione dei suddetti enti e del trasferimento agli stessi delle risorse umane impegnate presso l'organizzazione ministeriale centrale e territoriale nelle analoghe funzioni, il Ministero provvede ad adeguare la propria struttura e a rideterminare le proprie dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale (art. 10 del d.lgs. n. 149 del 2015 e art. 4, commi 10 e 11, del d.lgs. n. 150 del 2015).

Pertanto, l'Amministrazione referente ha predisposto, ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, la bozza del regolamento di organizzazione in esame, con il quale ridefinisce l'assetto delle strutture di livello dirigenziale generale (Segretariato generale e Direzioni generali nel cui ambito sono individuati i corrispondenti uffici dirigenziali non generali e le relative funzioni e attribuzioni), ridetermina la dotazione organica residua del Ministero e dispone infine l'abrogazione del vigente regolamento di organizzazione recato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2014, n.121.

Nella relazione illustrativa si pone in evidenza che vengono sopresse due direzioni generali, quella "per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione" e quella "per l'attività ispettiva", a favore delle nuove Agenzie, ANPAL e Ispettorato, e che conseguentemente vengono meno i relativi posti funzione dirigenziali di livello generale. Quanto ai posti dirigenziali di livello non generale vengono ridotti da sessanta a cinquanta, per effetto del trasferimento di sette posizioni all'ANPAL e della cancellazione di tre posizioni della soppressa Direzione per lo svolgimento dell'attività ispettiva.

Si chiarisce inoltre che, fermo restando il saldo complessivo delle posizioni dirigenziali non generali, si è proceduto alla redistribuzione delle stesse al fine di assegnare un posto funzione in più alla Direzione generale dei sistemi informatici, dell'innovazione tecnologica e della comunicazione e un altro posto alla Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione.

2. Lo schema, che è stato approvato in sede di esame preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 30 giugno 2016, si compone di 16 articoli.

L'articolo 1 rinvia, per ciò che concerne le funzioni e le attribuzioni del Ministero, agli articoli 45 e 46, comma 1, lettere c) e d), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e successive modifiche e integrazioni.

L'articolo 2 ridefinisce l'organizzazione centrale del Ministero, riducendo le Direzioni generali da dieci a otto e i posti funzione di livello dirigenziale non generale da sessanta a cinquanta.

L'articolo 3 ridetermina le attribuzioni del segretariato generale, cancellando le funzioni di indirizzo e di vigilanza sulla società pubblica Italia Lavoro, che ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 150 del 2015 diviene società in house di ANPAL. Vengono nel contempo assegnate al Segretario generale nuove funzioni *"propedeutiche all'atto di indirizzo del Ministro, di vigilanza e di monitoraggio degli obiettivi di performance e della corretta gestione delle risorse dell'Ispettorato e dell'ANPAL, nonché funzioni di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro, di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150"*.

Per lo svolgimento dei nuovi compiti, il Segretario generale si avvale della Direzione generale dei sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica, del monitoraggio dati e della comunicazione, nonché dei dati del monitoraggio e della valutazione compiuti dalla stessa ANPAL a norma del d.lgs. n. 150/2015.

L'articolo 4 ridefinisce in termini riduttivi l'assetto della Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - Ufficio procedimenti disciplinari, per effetto del trasferimento delle risorse umane all'Ispettorato e all'ANPAL.

L'articolo 5 amplia i compiti attribuiti alla Direzione generale dei sistemi informativi (rinominata Direzione generale dei sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica, del monitoraggio dati e della comunicazione), con l'aggiunta del monitoraggio e dell'elaborazione dei dati concernenti il mercato del lavoro e gli enti sottoposti alla vigilanza del Ministero.

L'articolo 6 assegna alla Direzione generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali (già Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali) la gestione dell'istituto del "diritto di interpello" sin qui esercitato dalla Direzione generale per l'attività ispettiva.

L'articolo 7 amplia le attribuzioni della Direzione generale degli ammortizzatori sociali (che viene conseguentemente rinominata Direzione generale degli ammortizzatori sociali e della formazione), assegnandole la competenza in materia di formazione per le parti che residuano al Ministero dopo la costituzione dell'ANPAL e segnatamente: vigilanza e controllo degli enti nazionali di formazione professionale; promozione e coordinamento delle politiche di formazione e delle azioni rivolte all'integrazione dei sistemi della formazione, della scuola e del lavoro; attivazione dei fondi interprofessionali e bilaterali, nonché degli aiuti di stato destinati alla formazione; definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di riconoscimento e certificazione delle competenze e di alternanza scuola-lavoro.

L'articolo 8 prevede la soppressione di un ufficio di livello dirigenziale non generale nell'ambito della Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative.

L'articolo 9 armonizza le competenze della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali con quelle attribuite all'ANPAL.

L'articolo 10 e l'articolo 11 indicano le funzioni, rispettivamente della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione e della Direzione generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese.

L'articolo 12 contiene la tabella riassuntiva delle riconfigurate dotazioni organiche del Ministero.

L'articolo 13 dispone che con uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di natura non regolamentare, si provvede all'individuazione delle funzioni degli uffici di livello dirigenziale non generale, nonché alla definizione dei relativi compiti.

L'articolo 14 reca disposizioni transitorie.

L'articolo 15 dispone l'abrogazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2014, n. 121, recante il vigente regolamento di organizzazione del Ministero.

L'articolo 16 reca disposizioni finali, con l'aggiunta della clausola di invarianza finanziaria.

3. L'articolato, oltre che dalla relazione illustrativa, è accompagnato dagli altri allegati di rito: analisi tecnico-normativa, relazione tecnica e analisi dell'impatto sulla regolazione - AIR.

Considerato.

4. Iniziando dallo strumento normativo prescelto, è corretta la scelta del Ministero di novellare con decreto del Presidente della Repubblica l'intero regolamento di organizzazione, in quanto l'adozione dello stesso con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in deroga alla disciplina generale recata dall'art. 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è stata autorizzata sino al 31 dicembre 2012 dall'art. 2, comma 10-ter del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, al fine di accelerare e semplificare la contrazione delle

dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle misure volte alla riduzione della spesa.

Relativamente alle intese intercorse con i Ministri concernenti, si osserva che sullo schema è stato acquisito il concerto formato del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, mentre il parere del Ministero dell'economia e delle finanze, pur dando atto che la relazione tecnica è stata riscontrata positivamente dalla Ragioneria dello Stato, manca dell'assenso del Ministro che è opportuno venga formalizzato prima di sottoporre il provvedimento all'esame delle Commissioni parlamentari.

5. Passando poi alla valutazione della coerenza dell'intervento regolamentare con il quadro legislativo di riferimento, viene in evidenza che il legislatore, adottando per l'Ispektorato e l'ANPAL il modello delle agenzie governative, da un lato ha inteso perseguire l'esercizio unitario e coordinato delle attività di vigilanza in materia di lavoro, legislazione sociale, servizi per il lavoro e politiche attive, dall'altro si è prefisso di rendere incisivo il potere di vigilanza del Ministro sull'Ispektorato e sull'ANPAL, attraverso l'atto d'indirizzo e la valutazione del conseguimento degli obiettivi, funzioni che possono fruire anche dei dati forniti dall'Istituto per lo sviluppo e la formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), ente pubblico di ricerca sottoposto alla vigilanza dello stesso Ministero.

Va poi tenuto presente che l'art. 10 del d.lgs. n. 149/2005, nel disporre l'adeguamento dell'organizzazione centrale del Ministero in conseguenza dell'assorbimento dell'articolazione territoriale dello stesso nell'Ispektorato, fissa tre criteri direttivi a) individuazione della struttura ministeriale preposta a monitorare periodicamente gli

obiettivi dell'Ispettorato e la corretta gestione delle risorse finanziarie allo stesso assegnate; b) soppressione della direzione generale per l'attività ispettiva ed eventuali ridimensionamenti delle altre direzioni generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; c) corrispondenti riduzioni delle dotazioni organiche del Ministero, anche con riferimento alle relative posizioni dirigenziali di livello generale.

Analoghi criteri direttivi sono espressi nell'art. 4, commi 2, 10 e 11, del d.lgs. n. 150, che istituisce l'ANPAL.

Orbene, le modifiche apportate all'organizzazione ministeriale dall'intervento regolamentare appaiono sostanzialmente conformi all'intendimento del legislatore e rispettose dei criteri direttivi dallo stesso indicati.

In particolare, è palese che l'Amministrazione ha individuato nel Segretario generale il vertice della struttura ministeriale (Segretariato) preposta a monitorare, con l'ausilio prevalente della Direzione generale dei sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica, del monitoraggio dati e della comunicazione, gli obiettivi dell'Ispettorato e dell'ANPAL e la corretta gestione delle risorse finanziarie loro assegnate.

Si tratta di una scelta coerente con il vigente regolamento di organizzazione e comunque condivisibile, considerato che il Segretario generale opera alle dirette dipendenze del Ministro, ne elabora gli indirizzi e costituisce l'interfaccia tra detta Autorità e le strutture ministeriali.

Pur tuttavia non si può ignorare che la ripartizione delle competenze, prevalentemente d'indirizzo e di vigilanza per il Ministero, e più

strettamente operativa attribuite all'Ispettorato e all'ANPAL, comportano una riconversione di una parte delle strutture ministeriali, che necessita della piena adesione dei dirigenti e di verifiche periodiche sulla rispondenza delle scelte organizzative agli obiettivi prefissi.

6. Il provvedimento all'esame è stato predisposto, utilizzando quale testo base, il vigente d.P.C.M. di organizzazione e apportando allo stesso le modifiche ritenute necessarie.

Al riguardo si ritengono opportune alcune osservazioni volte a rafforzare la coerenza sistematica dell'articolato e a correggere alcuni refusi.

6.1. Preambolo.

Innanzitutto si invita l'Amministrazione ad effettuare uno sforzo di semplificazione del preambolo, nel quale sono richiamati alcuni provvedimenti normativi non direttamente incidenti sulla materia del regolamento, e, comunque, ad espungere il "Ritenuto" a pag. 2, che non ha alcun effetto normativo, in quanto le disposizioni dei d.lgs. n. 149 e 150 del 2015, che prevedono l'adeguamento del regolamento di organizzazione, sono state già citate separatamente nello stesso preambolo.

Sempre nel preambolo si fa riferimento all'avvenuta consultazione delle rappresentanze sindacali in data non precisata e all'avvenuta consegna alle stesse dell'informativa di cui all'art. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Tuttavia la consultazione non trova corrispondenza nella "Sezione 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento" dell'AIR, nella quale si accenna

genericamente alle sole riunioni propedeutiche svoltesi tra gli addetti alle direzioni ministeriali.

A parte la rilevata discordanza, che dovrà essere corretta, la Sezione dà per scontato che, trattandosi di materia che si riflette anche sull'impiego del personale, le scelte operate dall'Amministrazione siano state precedute da adeguate consultazioni.

6.2. Articolo 2.

Al comma 1, lettera a), sarebbe preferibile deponare le parole "con funzioni di coordinamento" riferite al segretariato generale, posto che al comma 2 dell'art. 3 è precisato che il Segretario generale si avvale del segretariato, articolato in quattro uffici, per lo svolgimento delle proprie funzioni.

6.3. Articolo 3.

Al comma 1, l'incipit "Il Segretario generale del Ministero, ai sensi dell'art. 19, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165..." andrebbe modificato come segue: *"Il Segretario generale, al quale l'incarico è attribuito con le modalità previste dall'art. 19, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165..."*.

Sempre nell'ambito del comma 1, lettere c) si precisa che il Segretario generale "svolge funzioni d'indirizzo, vigilanza e controllo sull'Istituto di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 150 del 2015".

A parte la citazione non estesa della fonte legislativa richiamata, non conforme alle regole del drafting, non si comprende il motivo per il quale l'Istituto non viene citato nella sua denominazione completa "Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL)", tanto più che non è stato previsto un articolo contenente le definizioni ricorrenti.

La medesima osservazione si intende ripetuta per la successiva lettera g) e per l'art. 16, comma 3.

6.4. Articolo 4.

Al comma 1, lettera e), con riferimento alla gestione della formazione del personale, assegnata alla Direzione generale del personale, si suggerisce di aggiungere dopo la parola formazione, l'inciso *"conformemente al disposto dell'art. 21, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114"*, che ha previsto l'unificazione delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali.

6.5 Articolo 7.

Nella relazione illustrativa si chiarisce che alla rinominata Direzione generale degli ammortizzatori sociali e della formazione, in seguito all'istituzione dell'ANPAL, vengono assegnate le funzioni residue in materia di formazione elencate all'art. 7, comma 1, dalla lettera l) alla lettera t).

Orbene l'elencazione va armonizzata sotto il profilo lessicale, posto che dalla lettera a) alla lettera k) le funzioni attribuite alla Direzione sono introdotte da un verbo, mentre quelle delle lettere successive sono espresse da un sostantivo.

7. Relativamente all'AIR, in aggiunta a quanto già evidenziato al punto 6.1., si ritiene opportuno invitare l'Amministrazione a riconsiderare alcuni passaggi dello specifico allegato, apportandovi le necessarie modifiche e integrazioni, al fine di evitare che gli strumenti di best regulation si trasformino in meri obblighi burocratici e procedurali, il cui semplice adempimento ne esaurisce le finalità.

In primo luogo, a fronte della previsione dell'art. 14, comma 9, della legge 28 novembre 2005, n. 246, che fa obbligo alle amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa di individuare l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR, appare inadeguata la scelta di affidare al Servizio ispettivo, sia pure inquadrato nel Segretariato generale, il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio, assorbendoli o assimilandoli alle *"verifiche volte ad accertare il corretto esercizio dell'azione amministrativa e il rispetto del buon andamento"* (Sezione 7, lettera C) dell'AIR).

Perma restando quindi l'autonomia organizzativa del Ministero, l'individuazione dell'ufficio preposto alla cura della qualità della regolazione, che comporta lo svolgimento d'importanti funzioni propulsive dell'attività normativa, non può che essere risolta all'interno dal regolamento di organizzazione.

In secondo luogo va integrata ed ampliata la descrizione degli indicatori (Sezione I, lettera C) dell'AIR), considerando che essi devono soddisfare le attività di analisi ex ante e, nel caso specifico, soprattutto di analisi ex post e non possono pertanto limitarsi all'*assenza di criticità*, che se riscontrate rappresenterebbero una patologia dell'intervento, e al *raggiungimento degli obiettivi*, il cui conseguimento non dà la misura dell'adeguatezza delle risorse impiegate per conseguirli,

Per ultimo, a titolo di esempio e senza aver con ciò la pretesa di volersi sostituire all'Amministrazione si indicano di seguito alcuni possibili indicatori: numero dei componenti delle unità organizzative, tempi per il soddisfacimento delle richieste e per definire i

programmi, distribuzione dei carichi di lavoro, difficoltà incontrate dagli organi vigilati sull'attuazione degli indirizzi ministeriali, efficacia del coordinamento, consultazioni dei destinatari dell'attività ispettiva e delle politiche di sostegno all'occupazione.

P.Q.M.

Si esprime parere favorevole con osservazioni.

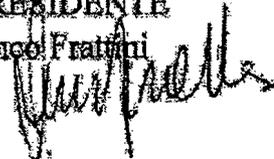
L'ESTENSORE

Elfo Toscano



IL PRESIDENTE

Franco Frattini



II. SEGRETARIO

Maria Luisa Saffini

