

Numero 01098/2019 e data 09/04/2019 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 21 marzo 2019

NUMERO AFFARE 00344/2019

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca - Ufficio legislativo.

Schema di d.P.R. concernente “Regolamento recante le procedure e le modalità per la programmazione e il reclutamento del personale docente e del personale amministrativo e tecnico del comparto AFAM”;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 1117 in data 04/03/2019 con la quale il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca - Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Ravenna;

Premesso e considerato:

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha chiesto, con nota prot. 1117 del 4 marzo 2019, il parere di questo Consiglio di Stato sullo schema di regolamento recante le procedure e le modalità per la programmazione e il reclutamento del personale docente e del personale amministrativo e tecnico (di seguito semplicemente "AT") del comparto dell'alta formazione artistica e musicale (di seguito "AFAM").

Lo schema, secondo quanto attestato dal DAGL, è stato approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 novembre 2018, reca in allegato la relazione siglata dal Ministro, la relazione illustrativa, la relazione tecnica – debitamente "bollinata" dalla Ragioneria dello Stato -, la relazione di analisi di impatto della regolazione (AIR) e la relazione di analisi tecnico-normativa (ATN).

Lo schema in esame, volto a disciplinare le procedure di reclutamento del personale docente, amministrativo e tecnico (AT) degli istituti di alta formazione artistica e musicale (AFAM), è predisposto ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, in quanto richiamato dall'art. 2, comma 7, della legge 21 dicembre 1999, n. 508, recante *"Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati"*, che ha introdotto una organica riforma del settore dell'AFAM.

Occorre ricordare che, ai sensi della predetta legge di riforma, costituiscono l'AFAM le Accademie di belle arti, l'Accademia nazionale di danza, l'Accademia nazionale di arte drammatica, gli

Istituti superiori per le industrie artistiche (ISIA), i Conservatori di musica e gli Istituti musicali pareggiati.

L'art. 2, comma 7, sopra citato recita:

“7. Con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica di concerto con il Ministro della pubblica istruzione, sentiti il CNAM e le competenti Commissioni parlamentari, le quali si esprimono dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti per legge, sono disciplinati:

(.....)

e) le procedure di reclutamento del personale;

(...)”

Il Ministero dà conto, nella relazione illustrativa, della mancanza del parere del CNAM (Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale), pur previsto dalla su ricordata disposizione, segnalando che tale organo non risulta, al momento, ancora ricostituito e che ai sensi dell'art. 1, comma 27, della legge 13 luglio 2015, n. 107, in attesa della ridefinizione delle procedure per la rielezione del CNAM, gli atti per i quali è previsto il parere di tale organo sono “*perfetti ed efficaci*” anche in mancanza del parere stesso.

L'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 198, richiamato dalla legge di riforma dell'AFAM, recita:

“2. 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, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del

“Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.”

Lo schema sottoposto, quindi, configura un cd. regolamento di delegificazione, mediante il quale il Parlamento consente al Governo di disciplinare con fonte secondaria una materia prima regolata da fonti primarie.

Al riguardo, si può osservare che l'art. 2 della legge n. 508/1999 di riforma del settore dell'AFAM sopra richiamato, al citato comma 7 prevedeva la emanazione – oltre a quello oggi in esame - di molteplici altri regolamenti di delegificazione, volti a disciplinare svariati ambiti del settore dell'AFAM e a tal fine, in ossequio a quanto prescritto dalla legge n. 400 citata, dettava puntuali “*norme generali regolatrici della materia*” cui il Governo avrebbe dovuto attenersi nell'emanazione di tali regolamenti; purtroppo nessuna di tali “*norme generali*” attiene alla materia del reclutamento del personale docente e non docente, che oggi qui interessa. A tale profilo problematico può ovviarsi nella considerazione che, pur nel silenzio della legge n. 508/1999, il Governo trova precisi criteri e limiti, all'esercizio del potere regolamentare che qui si esamina, nei principi ispiratori delle fonti primarie disciplinatrici della materia, molte delle quali stratificatesi fino ad oggi in una congerie di disposizioni sovente frammentarie e contingenti e alle quali lo schema in esame mira a conferire organicità e completezza.

La predisposizione del regolamento in questione (che, rispetto alla previsione di legge, giunge con un singolare ritardo - 19 anni - probabilmente da riconnettere al sopra accennato metodo di affrontare i problemi del personale via via emergenti mercé la

continua emanazione di norme primarie parziali e transitorie, anche con decretazione d'urgenza), è divenuta di ineludibile urgenza e necessità a seguito di una vicenda giurisdizionale richiamata nella relazione di ATN, di cui merita dare brevemente conto.

Nella perdurante assenza del regolamento, il legislatore come detto è intervenuto più volte con disposizioni aventi effetto anche nel settore *de quo*. In particolare, l'art. 19 del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, oltre a disporre che il regolamento suddetto (già all'epoca in ritardo di quasi un quindicennio) fosse emanato in tempi brevi, ha previsto, ai fini del reclutamento dei docenti dell'AFAM, la formazione di una "graduatoria tampone", destinata a servire, nelle intenzioni, in via provvisoria, ovvero nel breve termine previsto per l'emanazione del regolamento. In particolare il comma 2 del suddetto art. 19 prevedeva che nella graduatoria fossero iscritti docenti precari i quali, alla data dell'emanazione del decreto-legge stesso, disponessero del requisito di tre anni di servizio. Tuttavia, dato che il ritardo nella emanazione del regolamento ha continuato a protrarsi anche oltre il termine fissato dal decreto-legge, la suddetta "graduatoria tampone" è divenuta lo strumento ordinario per assumere i docenti. Taluni docenti precari, i quali alla data di entrata in vigore del decreto-legge non disponevano del requisito del servizio triennale - ma lo hanno maturato in seguito - e pertanto non potevano essere inseriti nella graduatoria, hanno adito il giudice amministrativo allo scopo di sentir condannare il Ministero a emanare il regolamento. Il Tar Lazio, con sentenza n. 8968 del 26 luglio 2017, ha accolto il ricorso e ordinato al MIUR di provvedere, nominando, in caso di inerzia, il Prefetto di Roma quale commissario *ad acta*. Il Ministero ha appellato, ma il Consiglio di Stato, Sezione

sesta, ha respinto l'appello con sentenza n. 3550 dell'11 giugno 2018, nella quale ha rigettato l'assunto dell'Amministrazione, secondo la quale il regolamento in questione sarebbe un atto politico, di cui non si potrebbe imporre l'emanazione; al contrario, ha argomentato il giudice dell'appello, *“nel caso in esame esiste un vincolo ben preciso all'azione del Governo posto dal legislatore, il quale ha affermato all'art. 2 comma 7 della l. 508/1999, e ribadito all'art. 19 comma 01 del d.l. 104/2013, che tale regolamento deve essere emanato, ed ha anche stabilito, nella seconda norma, un termine preciso per il relativo adempimento”*.

Tanto premesso, la relazione di AIR – che fornisce un quadro apprezzabilmente puntuale circa la situazione del personale docente e non docente, di ruolo e non, dell'AFAM - fornisce un ampio quadro delle problematiche cui l'emanando regolamento mira a fornire risposta, richiamando in particolare la dimensione del fenomeno del precariato cd. “storico”, iscritto nelle molteplici graduatorie istituite ai sensi della normativa vigente, cui occorre dare stabilità, e l'esigenza di introdurre il metodo della programmazione nei meccanismi di reclutamento, ciò al fine di migliorare nel complesso la qualità dell'offerta formativa assicurando la continuità della didattica.

La relazione di AIR riferisce altresì puntualmente sulle ampie e approfondite consultazioni svoltesi con le organizzazioni sindacali, che hanno condotto alla elaborazione del testo ora in esame, mirante a conciliare molteplici e divergenti istanze, il tutto nel necessario rispetto degli equilibri di bilancio.

Occorre peraltro segnalare che la relazione di AIR non è corretta laddove (sez. 7, lettera E)) richiama, ai fini della verifica degli aspetti monitorare in fase di attuazione della nuova disciplina ai fini della

successiva valutazione di impatto della regolazione (VIR), il d.P.C.m. 19 novembre 2009, n. 212. In realtà tale d.P.C.m. è stato abrogato dal d.P.C.m. n. 169 del 15 settembre 2017, che ha introdotto una nuova disciplina dell'AIR, della VIR e della consultazione, abrogando nel contempo la normativa previgente. Tale d.P.C.m., ai sensi di quanto previsto dal suo articolo 3, comma 1, si applica dal giorno successivo a quello di pubblicazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, e pertanto è già vigente. Alla luce di quanto previsto dal d.P.C.m. ora vigente e in particolare dal suo articolo 12, nonché della rilevanza e complessità della materia disciplinata dallo schema di regolamento in esame, si osserva fin d'ora che sembra quanto mai opportuno che il Ministero inserisca, all'articolo 8 dello schema stesso, una esplicita clausola valutativa e che inserisca il regolamento stesso fra gli atti normativi che saranno indicati nel *“piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione”* che, ai sensi del d.P.C.m. predetto, ciascuna amministrazione è tenuta a predisporre e adottare con decreto ministeriale.

Per ciò che attiene alla tecnica redazionale, lo schema appare correttamente redatto in conformità alle regole dettate dalla Circolare congiunta *“Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi”*, adottata dalla Presidenza di Camera e Senato e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (aprile del 2001) e ulteriormente dettagliate nella circolare della Presidenza del Consiglio 2 maggio 2001, *“Guida alla redazione dei testi normativi”* (S. O. alla *“Gazzetta Ufficiale”* n. 101 del 3 maggio 2001).

Passando alla sintetica illustrazione del contenuto dello schema, esso consta di 8 articoli e una tabella allegata.

L'articolo 1 reca, con condivisibile scelta redazionale, le definizioni utilizzate nel testo.

L'articolo 2 disciplina la procedura che le istituzioni devono seguire per la programmazione del reclutamento del personale, docente e AT, prevedendo che ciascuna istituzione predisponga un piano triennale per la programmazione del reclutamento del personale docente e AT, a tempo indeterminato e determinato.

L'articolo detta una disciplina particolarmente complessa e articolata, che riflette la complessità della disciplina stratificatasi nel tempo cui si intende conferire organicità. In particolare si prevede:

- la programmazione delle assunzioni a tempo indeterminato, da effettuare - tenuto conto del costo medio di ciascuna unità delle diverse qualifiche di personale, quale indicata nella tabella allegata – mediante piani triennali aggiornabili annualmente, in misura pari al totale dei risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio dell'anno precedente, cui si aggiunge (ma solo per il triennio 2018-2021) un importo non superiore al 10% della spesa sostenuta nell'anno accademico 2016-2017 per i contratti a tempo determinato stipulati per coprire posti vacanti;

- che le assunzioni da effettuare dovranno essere obbligatoriamente ripartite come segue:

- o il 30% del budget chiamando docenti iscritti in quattro distinte graduatorie “storiche” attualmente vigenti e istituite ai sensi della normativa previgente, cui attingere nell'ordine indicato nello schema;

o almeno il 35% a docenti iscritti in altra graduatoria nazionale e, in subordine, vincitori nei concorsi che verranno banditi dalle singole istituzioni;

o fra il 10 e il 20% al reclutamento dei docenti di prima fascia mediante selezioni per soli titoli ovvero per esami e titoli riservate ai docenti di seconda fascia prestanti servizio nell'istituzione che bandisce la procedura (ma su questo v. più oltre);

o almeno il 10% del budget complessivo al reclutamento di personale AT in possesso di certi requisiti di servizio.

In particolare, il comma 3, alle lettere a) e b), prevede la possibilità che i piani suddetti possano “convertire” i posti in organico vacanti del personale docente in posti del personale AT e viceversa, e inoltre “convertire” cattedre appartenenti a determinati settori artistico-disciplinari in altrettante cattedre appartenenti ad altri settori. Dal momento che, ai sensi delle norme vigenti, ogni Istituzione è dotata di una propria pianta organica (che fra l'altro è predisposta dai medesimi organi – Consiglio accademico e Consiglio di amministrazione – che approveranno il piano triennale, ma a differenza di questo deve essere approvata dal Ministero), sembra opportuno che lo schema chiarisca meglio il rapporto intercorrente fra pianta organica e piano triennale di reclutamento.

Con riferimento al comma 3, lettera f), la formulazione della disposizione appare imperfetta e da correggere. Essa infatti prevede l'obbligo di destinare annualmente una quota pari ad almeno il 10 per cento e non superiore al 20 per cento del budget, al reclutamento di docenti di prima fascia “rispettivamente” (al n. 1) mediante una selezione per soli titoli, riservata ai docenti di seconda fascia assunti – con selezione per esame e titoli – dall'Istituzione che bandisce la

procedura; e (al n. 2) mediante una selezione per esami e titoli riservata ai docenti di seconda fascia assunti dall'Istituzione stessa con selezione per (soli) titoli. Dal tenore del testo non è dato comprendere se il limite di budget (fra il 10 e il 20%) riguardi ciascuna delle due procedure o la somma fra le due e pertanto occorre un chiarimento. Inoltre dal punto di vista redazionale appare errato il riferimento, contenuto in entrambi i nn. 1) e 2), alla lettera g), che si riferisce esclusivamente al reclutamento del personale AT, e preferibile spostare nell'alinea le parole "di docenti di prima fascia".

L'articolo 3 prevede la possibilità di collaborazioni fra istituzioni ai fini della programmazione di procedure di reclutamento comuni e di utilizzo congiunto del personale.

L'articolo 4 disciplina il reclutamento per esami e titoli del personale docente a tempo indeterminato, facendo rinvio a regolamenti delle singole istituzioni e dettando i criteri ai quali tali regolamenti devono attenersi. Dal punto di vista redazionale, parrebbe opportuno, al comma 1, spostare l'inciso dell'alinea, dalla parola "formulando" alle parole "pari a 100", portandolo a formare il primo criterio per la redazione dei regolamenti. Sempre all'art. 4, comma 1, la lettera f) disciplina la valutazione dei titoli come dovrà essere disegnata dai regolamenti, prevedendo per le diverse categorie contemplate (dal n. 1 al n. 7) in taluni casi un limite massimo e in altri un limite minimo di punti attribuibile per quella tipologia di titoli. Fermo restando che la peculiarità dell'AFAM legittima il conferimento della più ampia discrezionalità laddove si tratta di valutare ai fini concorsuali il rilievo di titoli e riconoscimenti di alto profilo, tuttavia sembra opportuno che i criteri vengano integrati prevedendo, anche laddove è stato

omesso, un tetto massimo di punteggio attribuibile per le singole tipologie di titoli.

L'articolo 5 disciplina il reclutamento del personale docente a tempo determinato, disponendo che i relativi contratti siano attribuiti a quanti risultano inseriti in cinque graduatorie esistenti e, in caso di esaurimento di tali graduatorie, mediante procedure di selezione disciplinate con regolamenti delle singole istituzioni.

L'articolo 6 disciplina il conferimento di incarichi di insegnamento volti a far fronte a "peculiari e documentate esigenze didattiche".

L'articolo 7 disciplina il reclutamento del personale AT facendo rinvio al decreto legislativo n. 165/2001 e al d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487 (*"Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi"*).

L'articolo 8 reca le disposizioni finali e transitorie nonché le abrogazioni esplicite.

Con riferimento a tali ultimi profili, occorre rilevare che nelle pur ampie e accurate relazioni di accompagnamento non si fa riferimento alla sussistenza e alla rilevanza di eventuale contenzioso in atto – di cui si ha qualche contezza - che pur potrebbe trovare soluzione nell'ambito della disciplina proposta; rimane quindi rimesso a una valutazione dell'Amministrazione l'opportunità di una integrazione al fine suddetto dello schema in esame, che comunque, con le osservazioni sopra espresse, merita un parere favorevole.

P.Q.M.

Nei termini esposti è il parere favorevole, con le riportate osservazioni, della Sezione.

L'ESTENSORE
Daniele Ravenna

IL PRESIDENTE
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO
Maurizio De Paolis