



Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca D.L. 1/2020 / A.C. 2407

Dossier n° 58 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 3 marzo 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2407
D.L.	1/2020
Titolo:	Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	9
testo originario:	6
testo approvato dal Senato:	9
Date:	
emanazione:	9 gennaio 2020
pubblicazione in G.U.:	9 gennaio 2020
approvazione del Senato:	26 febbraio 2020
presentazione:	9 gennaio 2020
assegnazione:	10 gennaio 2020
scadenza:	9 marzo 2020
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il provvedimento, che originariamente constava di 6 articoli, dopo l'approvazione presso il Senato della Repubblica si compone di **9 articoli**.

L'**articolo 1**, modificato presso il Senato, reca l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca, sopprimendo conseguentemente il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR).

L'**articolo 2**, modificato dal Senato, disciplina l'ordinamento del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca, stabilendo, per il primo, un'organizzazione per Dipartimenti e, per il secondo, un'organizzazione in uffici dirigenziali generali coordinati da un segretario generale. In particolare, il **comma 1** attribuisce al Ministero dell'università e della ricerca le funzioni e i compiti dello Stato in materia di istruzione universitaria, di ricerca scientifica, tecnologica e artistica (la specificazione circa la ricerca artistica è stata introdotta dal Senato) e di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM); inoltre, attribuisce al Ministero dell'istruzione le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in ordine al sistema educativo di istruzione e formazione di cui all'[articolo 2 della L. 53/2003](#) e di cui all'[articolo 13, comma 1, del D.L. 7/2007](#) (secondo le modifiche apportate dal Senato). Il **comma 1-bis**, introdotto dal Senato, incrementa di dieci unità la dotazione organica dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), con oneri a carico dell'Agenzia, mediante scorrimento di graduatorie vigenti o con nuove procedure concorsuali. Nelle more, l'ANVUR continua ad avvalersi di esperti della valutazione mediante incarichi annuali, rinnovabili ad alcune specifiche condizioni.

L'**articolo 3**, modificato presso il Senato, reca disposizioni in materia di organizzazione dei nuovi Ministeri, nonché di ripartizione e gestione delle strutture e del personale del soppresso MIUR. Al Ministero dell'istruzione sono assegnate le strutture, le risorse strumentali e finanziarie, compresa la gestione residui, del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione, degli Uffici scolastici regionali e del corpo ispettivo, nonché il personale che, alla data di entrata in vigore del decreto-legge, vi presta servizio a qualunque titolo. Si prevede, inoltre, che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), da adottare entro il 30 aprile 2020, su proposta di entrambi i Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e

delle finanze e il Ministro per la pubblica amministrazione, si proceda alla ricognizione e al trasferimento delle strutture, del personale non dirigenziale e delle risorse strumentali e finanziarie, considerato anche il personale già posto in posizione di comando, distacco o fuori ruolo alla data di entrata in vigore del decreto-legge. In base alle modifiche approvate dal Senato, le dotazioni organiche del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca sono complessivamente incrementate. Il **comma 6** prevede che, entro il 30 giugno 2020, i regolamenti di organizzazione dei nuovi Ministeri, inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, possano essere adottati con DPCM, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Consiglio dei ministri; sui regolamenti è acquisito il parere del Consiglio di Stato; non è invece previsto il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Nelle more dell'entrata in vigore di tali DPCM, ciascun Ministro, con proprio provvedimento, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può provvedere alla costituzione degli uffici di diretta collaborazione nel limite di un contingente di personale fissato transitoriamente in 130 unità per il Ministero dell'istruzione e in 60 unità per il Ministero dell'università e ricerca e può procedere alla nomina dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore dei citati regolamenti di organizzazione, ciascuno dei due Ministri, con proprio decreto, può confermare il personale in servizio presso i rispettivi uffici di diretta collaborazione, senza soluzione di continuità dei relativi incarichi e contratti. Il **comma 9-bis**, introdotto dal Senato, consente anche al Ministero dell'istruzione di avvalersi della Società generale d'informatica S.p.A - SOGEI per la gestione e lo sviluppo del proprio sistema informativo; a tal fine, novella l'articolo 51, comma 2, del [D.L. 124/2019](#).

L'**articolo 3-bis**, la cui introduzione è stata disposta dal Senato, prevede la riorganizzazione - all'interno del Ministero dell'istruzione - della funzione dirigenziale tecnica con compiti ispettivi, mediante un apposito regolamento di delegificazione che disciplini anche le modalità e le procedure di reclutamento dei dirigenti tecnici.

L'**articolo 3-ter**, introdotto dal Senato, reca al **comma 1** una disposizione specifica per gli enti pubblici di ricerca di cui al [d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218](#), ai fini dell'applicazione della disciplina transitoria di carattere generale che consente l'assunzione a tempo indeterminato di dipendenti che abbiano rapporti a termine con pubbliche amministrazioni. La novella in esame stabilisce che per la stabilizzazione presso i suddetti enti il termine temporale entro cui si deve conseguire il requisito relativo all'anzianità di servizio - che è uno dei requisiti posti per l'applicazione della disciplina in esame - resta fissato al 31 dicembre 2017, anche in deroga a norme di proroga. Il **comma 2** mira a valorizzare il titolo di dottore di ricerca e degli altri titoli di studio e di abilitazione professionale all'interno del pubblico impiego. A tal fine, si novella il [d.lgs. 165/2001](#).

L'**articolo 3-quater**, introdotto dal Senato, posticipa dall'anno accademico 2020-2021 all'anno accademico 2021-2022 l'avvio dell'applicazione del regolamento - di cui al [D.P.R. 143/2019](#) - recante le procedure e le modalità per la programmazione e il reclutamento del personale docente e del personale amministrativo e tecnico del comparto AFAM, al contempo differendo (dal 31 dicembre 2019) al 31 dicembre 2020 il termine per l'approvazione della prima programmazione triennale del reclutamento. Inoltre, consente l'inserimento di ulteriori soggetti nelle graduatorie nazionali, utili per l'attribuzione di incarichi di insegnamento presso le Istituzioni AFAM, istituite dalla L. 205/2017.

L'**articolo 4** reca disposizioni finali e transitorie. In particolare, si prevede che, nelle more dell'entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione, ciascun Ministro, con proprio provvedimento, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, possa provvedere alla costituzione degli uffici di diretta collaborazione nel limite di un contingente di personale fissato transitoriamente in 130 unità per il Ministero dell'istruzione e in 60 unità per il Ministero dell'università e ricerca e possa procedere alla nomina dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore dei citati regolamenti di organizzazione, ciascuno dei due Ministri, con proprio decreto, può confermare il personale in servizio presso i rispettivi uffici di diretta collaborazione, senza soluzione di continuità dei relativi incarichi e contratti. L'Organismo indipendente di valutazione (di cui al [D.P.C.M.155/2019](#)) opera sia per il Ministero dell'istruzione sia per il Ministero dell'università e della ricerca. Il **comma 6** dispone che la Direzione generale per le risorse umane, finanziarie e i contratti continui ad operare, fino alla stessa data, come struttura di servizio per la gestione dei capitoli di bilancio iscritti sotto il centro di responsabilità amministrativa numero 1 - Gabinetto ed altri uffici di diretta collaborazione del Ministro, del medesimo Ministero dell'università e della ricerca. I **commi 8 e 9** stabiliscono che le nuove denominazioni di "Ministero dell'istruzione" e "Ministero dell'università e della ricerca" sostituiscano, ad ogni effetto, la denominazione "Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca", con riguardo alle funzioni indicate, rispettivamente, dagli articoli. 49 e 50, 51-bis e 51-ter del d.lgs. 300/1999; i nuovi Ministeri, inoltre, succedono, per quanto di competenza, in tutti i rapporti attivi e passivi in essere alla data del trasferimento delle funzioni e, ai sensi dell'articolo 111 del codice di procedure civile (c.p.c.), subentrano nei rapporti processuali.

L'**articolo 5**, modificato dal Senato, reca la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli precedenti. Esso destina anche risorse specifiche per coprire gli oneri connessi alla corresponsione dei compensi per le commissioni d'esame dei concorsi banditi nel 2020.

L'**articolo 6** dispone l'entrata in vigore del provvedimento nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Relazioni allegata

Il provvedimento non risulta corredato né dall'analisi tecnico-normativa (ATN) né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), neanche nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; il Governo ha trasmesso in data 16 gennaio 2020 la dichiarazione di esenzione dall'AIR, prevista dall'articolo 7 del medesimo DPCM n. 169 del 2017.

Si ricorda che il [DPCM n. 169 del 2017](#), che reca il nuovo regolamento sull'AIR, sulla verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e sulle consultazioni, prevede, all'articolo 7, la possibilità, per l'amministrazione competente, di richiedere al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio l'esenzione dall'AIR in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate: costi di adeguamento attesi di scarsa entità per i destinatari; numero esiguo di destinatari dell'intervento; risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; limitata incidenza sugli assetti concorrenziali di mercato. In base all'articolo 6, infine l'AIR è sempre esclusa con riguardo a: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-*bis* (regolamenti di organizzazione dei ministeri) e 4-*ter* (regolamenti di riordino delle disposizioni regolamentari vigenti) della legge n. 400 del 1988.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni e requisiti previsti dalla legislazione vigente

Il decreto-legge, composto originariamente da 6 articoli, per un totale di 29 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 9 articoli, per un totale di 43 commi; il provvedimento appare riconducibile alla **ratio** unitaria enunciata nel preambolo di ridefinire l'assetto strutturale del Governo mediante la riorganizzazione delle attribuzioni in materia di istruzione, università e ricerca scientifica; *potrebbe essere oggetto di approfondimento* la completa riconducibilità a tale perimetro delle disposizioni di cui all'articolo 3-*ter*, all'articolo 3-*quater* e all'articolo 5, commi 2-*bis* e 2-*ter*, le quali, pur intervenendo in materia di istruzione e formazione, dispongono su aspetti ulteriori rispetto all'assetto del governo.

In particolare, l'articolo 3-*ter* infatti, al comma 1, dispone in materia di stabilizzazione del personale degli enti pubblici di ricerca e, al comma 2, prevede una valorizzazione del titolo di dottore di ricerca e degli altri titoli di studio e di abilitazione professionale ai fini dei concorsi del pubblico impiego; l'articolo 3-*quater* posticipa dall'anno accademico 2020/2021 all'anno accademico 2021/2022 dell'applicazione del regolamento di cui al DPR n. 143/2019 in materia di reclutamento del personale docente, amministrativo e tecnico delle Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica; i commi 2-*bis* e 2-*ter* dispongono un incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 59 del 2017, relativa alle spese di organizzazione dei concorsi per il reclutamento del personale docente.

Per quanto attiene al rispetto dell'**immediata applicazione** delle misure contenute nel decreto-legge, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988, si segnala che dei 42 commi del provvedimento 6 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; si prevede in particolare l'adozione di 1 regolamento di delegificazione, 4 DPCM, 7 decreti ministeriali.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il comma 1 dell'articolo 3-*bis* autorizza l'adozione di un **regolamento di delegificazione** in materia di disciplina delle funzioni dirigenziali tecniche con compiti ispettivi e di reclutamento mediante concorso selettivo dei medesimi dirigenti tecnici; la disposizione prevede le norme generali regolatrici della materia e individua le norme legislative da abrogare a far data dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, coerentemente con quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988;

Al riguardo, si ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 149/2012, ha lasciato aperta a successive valutazioni della medesima Corte la questione della correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreti-legge;

Il comma 6 dell'articolo 2 prevede che i **nuovi regolamenti di organizzazione** del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università, ivi compresi quelli degli uffici di diretta collaborazione, siano adottati con **DPCM**, previa delibera del Consiglio dei ministri e una volta acquisito il parere del Consiglio di Stato, con una deroga – *che peraltro dovrebbe essere esplicitata* – al procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988; tale procedimento prevede infatti in questa materia l'emanazione di regolamenti governativi di delegificazione adottati con DPR, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia; si deroga inoltre, sempre implicitamente, all'articolo 1 della legge n. 13 del 1991 che prevede che tutti gli atti per i quali sia avvenuta una deliberazione del Consiglio dei ministri sono adottati con DPR.

In proposito si ricorda che in precedenti analoghe occasioni il Comitato ha segnalato come la previsione non apparisse coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demandava ad un atto come il DPCM, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto.

Si vedano da ultimo i pareri resi sui decreti-legge n. 104 del 2019 e n. 86 del 2018, rispettivamente nelle sedute del 12 novembre 2019 e del 2 agosto 2018.

La lettera b) del comma 2 dell'articolo 3-ter prevede un **DPCM adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988**, vale a dire l'adozione di un DPCM che assume il valore di "regolamento indipendente".

Anche in questo caso appare meritevole di approfondimento l'attribuzione al DPCM di un improprio valore regolamentare.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Il comma 1 dell'articolo 2 presenta, ai capoversi articolo 50, comma 1, e 51-ter, comma 1, una **lunga elencazione delle aree funzionali**, rispettivamente, del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università.

Al riguardo si valuti l'opportunità di riformulare la disposizione mediante una suddivisione dei due commi in più lettere, ai fini di una migliore leggibilità.

Il medesimo comma 1 dell'articolo 2, capoverso articolo 50, comma 1, indica, tra le aree funzionali del Ministero dell'istruzione "**altre competenze assegnate dalla legge 15 luglio 2015, n. 107, nonché dalla legislazione vigente**".

Al riguardo si valuti l'opportunità di approfondire se l'espressione richiamata non necessiti di ulteriore specificazione.

Inoltre, la disposizione fa riferimento al "**sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione**" anziché, come corretto, al "sistema integrato di educazione e istruzione" istituito dal decreto legislativo n. 65/2017.

La medesima disposizione, al successivo capoverso articolo 51-ter, comma 1, cita lo "**European Research Infrastructure Consortium (ERIC)**" di cui al regolamento (CE) n. 723/2009"; il richiamato regolamento ha però una traduzione ufficiale in italiano che utilizza l'espressione "Consorzio per un'infrastruttura europea di ricerca (ERIC)", *espressione che dovrebbe essere utilizzata anche nel testo.*

Si richiama in proposito il paragrafo 4, lettera m), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, il quale prescrive di evitare "l'uso di termini stranieri, salvo che non siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente".

La medesima disposizione, al successivo capoverso articolo 51-quater, comma 1-bis, prevede un **incremento di dieci unità della dotazione organica dell'ANVUR**, *al riguardo, a fini di maggiore chiarezza, potrebbe essere opportuno riportare nel testo anche la dotazione organica complessiva dell'Agenzia, indicata nella relazione tecnica in 45 unità.*