

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 00057/2025**

**OGGETTO:**

Ministero dell'universita' e della ricerca.

“Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “Regolamento di organizzazione del Ministero dell’università e della ricerca”.

### **LA SEZIONE**

Vista la nota protocollo n. 86 del 16/01/2025 con la quale il Capo dell’Ufficio legislativo del Ministero dell’università e della ricerca ha richiesto il parere del Consiglio di Stato sull’affare consultivo in oggetto;

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

Premesso:

1. Alla nota del Ministero dell’università e della ricerca – Ufficio legislativo protocollo n. 86 del 16/01/2025, recante la richiesta di parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in oggetto sono allegati: a) relazione vistata dal Ministro

che ne autorizza la trasmissione al Consiglio di Stato; b) schema di decreto del Presidente della Repubblica verificato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; c) relazione illustrativa verificata dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; d) relazione tecnica verificata dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; e) nota del Ministero dell'università e della ricerca, vistata dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, attestante che lo schema di provvedimento rientra nei casi di esclusione dall'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR); f) Analisi tecnico-normativa (ATN); g) concerto del Ministro della pubblica amministrazione, espresso con nota del Capo dell'Ufficio legislativo, d'ordine del Ministro; h) nota di trasmissione dello schema di decreto in esame alle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; i) note di trasmissione dello schema di decreto all'Organismo paritetico per l'innovazione e al Comitato unico di garanzia del Ministero dell'università e della ricerca. Con ulteriori note del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro sono successivamente pervenuti: a) il formale concerto del Ministero dell'economia e delle finanze espresso con nota del 20 gennaio 2025 a firma del Capo di Gabinetto, d'ordine del Ministro; b) il rinnovato formale concerto del Ministro della pubblica amministrazione, espresso con nota del 24 gennaio 2025 del Capo dell'ufficio legislativo, d'ordine del Ministro; c) la comunicazione attestante l'esito della informativa resa alle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative risultante da nota del 25 gennaio 2025 del Dipartimento generale del personale, del bilancio e dei servizi strumentali del Ministero dell'università e della ricerca.

2. L'Amministrazione riferisce che, a quattro anni di distanza dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 settembre 2020, n. 164, si manifesta l'esigenza di adeguare la struttura amministrativa al mutato contesto tecnologico, economico e culturale del Paese. Lo schema di regolamento in esame è adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che

consente, “con regolamenti da emanare ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 17” – e quindi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica – di provvedere “al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita o all’espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di contenuto normativo o sono comunque obsolete”.

La necessità del riordino – che si sostanzia in una integrale riscrittura del testo normativo, con contestuale abrogazione di quello vigente – viene valutata con riferimento a diversi elementi: la maggiore rilevanza della formazione post-universitaria che ha tra l’altro spostato i dottorati “fuori dalle “mura” accademiche in contiguità con il mondo industriale”, la particolare cura verso il diritto allo studio già oggetto di molteplici iniziative, la valorizzazione di un settore di eccellenza nazionale (arte musica e design). Inoltre, l’Amministrazione ravvisa l’opportunità di distribuire le competenze non più sulla base della natura dell’ente (criterio divenuto “ormai obsoleto” per la “natura estremamente dinamica e trasversale dei nuovi obiettivi che il Dicastero si prefigge”), ma di un criterio di ripartizione funzionale, con l’attribuzione alle direzioni generali di funzioni specialistiche che possono riguardare tutte e tre le tipologie di enti vigilati.

Va aggiunto che il riordino oggetto dello schema di decreto in esame si realizza sul piano organizzativo attraverso l’aumento da 5 a 8 del numero delle direzioni generali che comporta per ciò stesso una ampia redistribuzione tra le stesse delle funzioni facenti capo al Ministero. Tale aumento è reso possibile dagli incrementi delle dotazioni di personale, in particolare di quello di livello dirigenziale generale, intervenuti negli ultimi anni: a) l’articolo 19-*quinquies* del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, ha incrementato la dotazione organica di 40 unità, delle quali 3 con qualifica dirigenziale di livello dirigenziale non generale e una con qualifica dirigenziale di livello generale (aumentando quindi da 6 a 7 la dotazione organica degli uffici dirigenziali di livello generale); b) l’articolo 28, comma 2-*ter*, del decreto-legge 17

maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, alla stessa stregua del precedente, ha incrementato la dotazione organica di 40 unità, delle quali 3 con qualifica dirigenziale di livello dirigenziale non generale e una con qualifica dirigenziale di livello generale (aumentando quindi da 7 a 8 la dotazione organica degli uffici dirigenziali generali; c) l'articolo 1 del decreto legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74, con la tabella A dell'allegato 1, ha, infine, incrementato da 8 a 10 unità la dotazione degli uffici dirigenziali di livello generale (oltre a prevedere due ulteriori posizioni dirigenziali di livello non generale), senza modificare le disposizioni richiamate alle lettere a) e b).

3. Il provvedimento si compone di 15 articoli e di un allegato.

L'articolo 1 (Organizzazione del Ministero), organizza il Ministero in otto Direzioni generali, coordinate da un Segretario generale. L'Amministrazione, nell'ottica della ripartizione funzionale delle competenze, ha articolato le direzioni, di nuova istituzione ovvero diversamente denominate, secondo quattro missioni istituzionali. Tre afferiscono alla missione della formazione superiore (universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica), tre alla missione ricerca, una alla missione internazionalizzazione e una alla missione dei servizi generali e istituzionali e alla comunicazione.

L'articolo 2 (Segretario generale), aggiorna le competenze del Segretario generale alla luce delle nuove competenze delle direzioni generali. Il Segretario generale, al quale continua ad essere riconosciuto una generale funzione di coordinamento delle direzioni generali, non risulta tuttavia più titolare delle specifiche competenze di coordinamento, da svolgere in raccordo con gli Uffici di diretta collaborazione, relative a: internazionalizzazione della formazione superiore e della ricerca; promozione e produzione artistica relativa al comparto delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica; promozione di eventi, manifestazioni e attività di comunicazione e di informazione; attività connesse alla trasparenza e alla

prevenzione della corruzione.

L'articolo 3 (Direzione generale per la sostenibilità e la programmazione del sistema della formazione superiore), disciplina l'assetto della neocostituita Direzione generale di cui alla rubrica che svolge, in raccordo con la Direzione generale di cui all'articolo 4, funzioni in materia di programmazione pluriennale della formazione superiore e attività di promozione e valutazione della sostenibilità del sistema della formazione superiore. Svolge inoltre funzioni di finanziamento, inclusi gli interventi di investimento, della formazione superiore. E' responsabile dei controlli sulle istituzioni della formazione superiore e sui consorzi universitari, compreso il monitoraggio dei bilanci. Valuta l'impatto del finanziamento pubblico con particolare riferimento ai fondi nazionali ed europei, ivi incluso il PNRR, sulla comunità scientifica e territoriale di riferimento.

L'articolo 4 (Direzione generale della didattica e del personale delle istituzioni universitarie e dell'alta formazione artistica musicale e coreutica), attribuisce una nuova denominazione alla preesistente Direzione generale delle istituzioni della formazione superiore in conseguenza dell'attribuzione alla medesima Direzione di nuove competenze e funzioni amministrative concernenti: il sostegno delle attività didattiche, l'ammodernamento strutturale e tecnologico e le attività istruttorie e amministrative ai fini dell'erogazione dei finanziamenti. La Direzione è altresì responsabile dell'attuazione degli indirizzi e delle strategie in materia di promozione artistica e del sistema di accreditamento dei corsi di studio della formazione superiore. E' titolare del controllo sugli statuti, sugli ordinamenti didattici e sui regolamenti adottati dalle istituzioni della formazione superiore.

L'articolo 5 (Direzione generale del diritto allo studio), istituisce una Direzione generale titolare di competenze esclusivamente in materia di diritto allo studio, responsabile, tra l'altro, degli interventi, per quanto di competenza statale, in materia di garanzia di diritto allo studio e della realizzazione di servizi abitativi in favore degli studenti della formazione superiore. La Direzione svolge le funzioni relative alla programmazione degli accessi e definizione delle procedure nazionali

per l'iscrizione ai corsi di studio universitari a numero programmato a livello nazionale e alla valorizzazione del merito degli studenti. E' responsabile delle procedure di accesso all'esercizio professionale e della programmazione e gestione degli esami di Stato.

L'articolo 6 (Direzione generale della ricerca per la programmazione dei finanziamenti e per l'innovazione tecnologica), istituisce la Direzione generale di cui alla rubrica che prende il posto della preesistente Direzione generale della ricerca al fine, si legge nella relazione illustrativa, di adeguarne le competenze alle esigenze che interessano il sistema della ricerca e del trasferimento tecnologico per meglio evidenziarne il ruolo nell'indirizzo, coordinamento e vigilanza degli enti e istituzioni private di ricerca nonché nella predisposizione e gestione di accordi per il finanziamento di attività di ricerca realizzata da enti ed organismi di ricerca privati. Le competenze vengono attualizzate affidandole un preminente ruolo di supporto per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale e delle tecnologie digitali, di processi di transizione verde, inclusiva e sostenibile, e per l'incentivazione della ricerca nelle imprese e negli altri soggetti pubblici e privati.

L'articolo 7 (Direzione generale dell'internalizzazione), individua le funzioni della Direzione generale in rubrica che coincidono con quelle della preesistente analoga Direzione generale, con l'eccezione delle competenze in materia di comunicazione che risultano assegnate alla Direzione generale di cui all'articolo 10.

L'articolo 8 (Direzione generale per le specializzazioni sanitarie, i dottorati di ricerca e altra formazione post-universitaria), istituisce una nuova Direzione generale le cui competenze erano in precedenza suddivise tra più Direzioni generali. Nell'ambito delle funzioni attribuite alla Direzione generale si segnalano quelle concernenti il supporto degli Osservatori, nazionale e regionali, per la formazione sanitaria specialistica e per le professioni sanitarie, la cura dei rapporti con il Ministero della salute e con le regioni, il coordinamento degli adempimenti ministeriali riguardanti i master universitari e delle istituzioni AFAM; la

programmazione degli accessi e la definizione delle procedure nazionali per l'iscrizione alle scuole di specializzazione; la programmazione e la gestione degli esami di Stato per l'iscrizione agli ordini e ai collegi professionali per la quale è richiesto il titolo di laurea.

L'articolo 9 (Direzione generale per la valutazione e la sicurezza della ricerca), definisce i compiti di un'ulteriore Direzione generale neo-costituita concentrando in un'unica struttura alcune funzioni concernenti la definizione delle procedure e delle misure in materia di sicurezza della ricerca, la definizione delle procedure e dei criteri di monitoraggio dei progetti di ricerca, in raccordo con il CNVR e con le competenze e le attività delle altre Direzioni generali del Ministero, nonché la gestione del Fondo integrativo speciale per la ricerca di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204.

L'articolo 10 (Direzione generale del personale, del bilancio, dei servizi strumentali e della comunicazione), integra le competenze di una Direzione generale già costituita con quelle in materia di comunicazione in precedenza esercitate dalla Direzione generale per l'internazionalizzazione.

L'articolo 11 (Uffici di livello dirigenziale non generale), definisce il procedimento per l'adozione di un decreto ministeriale di natura non regolamentare ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge n. 400 del 1988 per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e per la definizione dei rispettivi compiti e funzioni.

L'articolo 12 (Dotazioni organiche del personale appartenente alla qualifica dirigenziale e del personale non dirigenziale), definisce le dotazioni organiche del personale menzionato nella rubrica prevedendo che nelle dotazioni organiche del personale di livello dirigenziale non generale di seconda fascia siano comprese 6 unità da assegnare agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro. Prevede, inoltre, che possa essere istituita, alle dirette dipendenze del Segretario generale, la decima unità di livello dirigenziale generale di prima fascia per lo svolgimento di funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca ai sensi dell'articolo 19, comma

10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

L'articolo 13 (Disposizioni sull'organizzazione), prevede che ogni biennio l'organizzazione del Ministero sia sottoposta a verifica ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 300, per accertarne la funzionalità e l'efficienza anche ai fini di una sua eventuale revisione.

L'articolo 14 (Disposizioni transitorie e finali), al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, disciplina l'avvicendamento negli incarichi dirigenziali generali e non generali e prevede che i riferimenti contenuti nella normativa vigente relativi al precedente assetto organizzativo si intendano riferiti al segretariato generale o alle direzioni generali competenti per materia secondo un criterio di prevalenza.

Considerato:

3. Lo schema di regolamento in esame sostituisce integralmente ed abroga il regolamento in vigore recante l'organizzazione del Ministero. Tale modalità di intervento appare giustificata dall'ampia redistribuzione di compiti e funzioni tra un più elevato numero di direzioni generali operata dal provvedimento in esame che renderebbe assai problematico procedere con la tecnica della novella. L'Amministrazione persegue l'obiettivo di "provvedere ai sensi dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400" che disciplina l'adozione di regolamenti volti 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 effetto normativo o sono comunque obsolete". Tuttavia, l'effettivo contenuto del regolamento ne evidenzia una portata differente e più ampia di quella descritta dal predetto comma 4-ter. Il provvedimento in esame appare, infatti, volto a definire una nuova organizzazione del Ministero, - il che comporta tra l'altro, come già osservato, la necessità di sostituire integralmente il regolamento vigente - espressione di scelte discrezionali e non meramente volte a recepire pregresse

modifiche del quadro normativo. L'esercizio della potestà regolamentare appare pertanto riconducibile alla previsione di cui al citato comma *4bis*, recante la disciplina dell'emanazione dei regolamenti concernenti l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri, piuttosto che a quella di cui al comma *4-ter* dell'articolo 17. Del resto, dalle premesse dello schema di regolamento in esame, si evince che il provvedimento sarà sottoposto al parere, tra l'altro, delle competenti Commissioni parlamentari, adempimento previsto dal comma *4-bis* e non dal comma *4-ter*. Il medesimo comma *4-bis* – e non il comma *4-ter* – dispone, inoltre, l'acquisizione dell'intesa del Ministro dell'economia e delle finanze che risulta avere espresso il concerto sullo schema di regolamento menzionato nelle premesse dello stesso.

Va rilevato come il provvedimento in esame rivesta la forma del Decreto del Presidente della Repubblica e non più quella del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri propria dal regolamento in vigore. Questa Sezione ha avuto modo di esprimersi più volte in modo problematico (confronta di recente il parere n. 1332 del 19 ottobre 2023 e gli altri pareri ivi richiamati) in merito alla fuga, in atto da tempo, dal procedimento ordinario di approvazione dei regolamenti di organizzazione stabilito dall'articolo 17, commi 2 e *4-bis*, della legge n. 400 del 1988 e valuta, pertanto, positivamente la scelta compiuta in questa occasione dal Governo.

Il regolamento in esame prevede una nuova organizzazione del Ministero resa possibile, come accennato in premessa, dai cospicui incrementi della dotazione organica del Ministero e, in particolare, del numero dei dirigenti di livello dirigenziale generale. A fronte di tale considerevole aumento del personale in servizio, non sembra, peraltro, essere *medio tempore* intervenuto alcun incremento delle funzioni del Ministero, con l'esclusione dei nuovi compiti afferenti al PNRR, che è tuttavia previsto vengano espletati entro il 2026. Vi era, pertanto, da attendersi un incremento, quantomeno in misura prevalente, di personale in servizio a tempo determinato, da proporre all'attuazione del Piano per la parte di

competenza del Ministero. Nelle relazioni presentate l'istituzione di tre nuove direzioni generali e di un incarico di studio e ricerca di livello dirigenziale generale presso il Segretariato generale, nonché il significativo incremento del numero dei dirigenti di seconda fascia e del personale non dirigenziale viene essenzialmente motivato con l'esigenza di prevedere un diverso criterio di ripartizione delle funzioni e non con la necessità di esercitare compiti e funzioni aggiuntivi.

Nella relazione illustrativa si evidenzia come la nuova organizzazione del Ministero si basi su un nuovo e più confacente criterio di ripartizione delle funzioni tra le direzioni generali, non più legato alla natura dell'ente vigilato bensì di tipo funzionale. Ciò comporta, come riferisce la stessa Amministrazione, che le direzioni generali eserciteranno "funzioni specialistiche" con riferimento ai medesimi enti. Occorrerà pertanto vigilare, in particolar modo da parte del Segretario generale al quale spettano assicurare il coordinamento, affinché non si determinino sovrapposizioni e incoerenze nell'esercizio delle funzioni di direzioni generali diverse attinenti ai medesimi enti. Tale eventualità, per le ragioni che saranno meglio chiarite al paragrafo successivo, sembrerebbe, in particolare, potersi verificare nell'esercizio delle funzioni della Direzione generale della ricerca per la programmazione dei finanziamenti e per l'innovazione tecnologica (articolo 6) e della Direzione generale per la valutazione e la sicurezza della ricerca (articolo 9).

4. Con riferimento alla formulazione del testo del provvedimento si rileva quanto segue.

Nelle premesse, al primo "Vista", al fine di precisare il fondamento dell'esercizio della potestà regolamentare, dopo le parole articolo 17, aggiungere le seguenti: "comma 4-*bis*".

All'articolo 13, sostituire la rubrica con la seguente: "Revisione periodica dell'organizzazione ministeriale", al fine di meglio definire il contenuto dell'articolo richiamando l'oggetto della specifica disposizione di legge - l'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 - alla quale lo stesso

risulta dare attuazione.

Valuti l'Amministrazione l'opportunità di una parziale riformulazione degli articoli 6 (Direzione generale della ricerca per la programmazione dei finanziamenti e per l'innovazione tecnologica) e 9 (Direzione generale per la valutazione e la sicurezza della ricerca), al fine di meglio distinguere le rispettive funzioni. Si osserva a riguardo come entrambe le direzioni siano, tra l'altro, titolari di competenze in materia di valutazione d'impatto e di finanziamento dell'attività di ricerca.

E' opportuno che la tabella A, materialmente allegata allo schema di regolamento e richiamata dall'articolo 12, venga espressamente definita "Allegato (art. 12)".

P.Q.M.

Esprime un parere favorevole nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE  
Daniele Cabras

IL PRESIDENTE  
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO  
Alessandra Colucci