



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 gennaio 2024

NUMERO AFFARE 01434/2023

OGGETTO:

Ministero dell'università e della ricerca.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica 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. 2528 del 6 dicembre 2023, con la quale il Ministero dell'università e della ricerca ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio n. 1162 del 29 dicembre 2023 della Sezione sull'affare consultivo in oggetto;

Vista la nota prot. n.129 del 22 gennaio 2024 a firma, d'ordine del Ministro, del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'università e della ricerca, con la quale è stato riscontrato il parere interlocutorio n. 1162 del 29 dicembre 2023;

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

Premesso:

1. Con nota prot. n. 2528 del 6 dicembre 2023 il Ministero dell'università e della ricerca aveva trasmesso per il parere, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, lo schema di decreto in oggetto. Il Ministero riferiva che tale schema trova fondamento nella legge 21 dicembre 1999, n. 508, che, in ossequio al dettato dell'articolo 33 della Costituzione, ha previsto la trasformazione delle Accademie e dei Conservatori in istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica (nel prosieguo indicati come "AFAM"), stabilendo all'articolo 2, commi 7 ed 8, che la riforma fosse attuata attraverso uno o più regolamenti di delegificazione per la disciplina dei diversi profili relativi a tali istituzioni.

Il Ministero specificava, inoltre, che riteneva necessario procedere alla revisione dello schema di regolamento, elaborato nel corso della precedente legislatura e già sottoposto al parere di questo Consiglio, al fine di adeguare l'articolato al mutato quadro normativo, conseguente all'entrata in vigore dell'articolo 26, comma 9-*bis*, del decreto-legge n. 13 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 41 del 2023, che ha introdotto l'abilitazione artistica nazionale *«quale attestazione della qualificazione didattica, artistica e scientifica dei docenti nonché quale requisito necessario per l'accesso alle procedure di reclutamento a tempo indeterminato dei docenti, con decentramento delle procedure di nomina delle relative commissioni, di valutazione dei candidati, di pubblicazione degli esiti e di gestione del relativo contenzioso»*, nonché per recepire le osservazioni formulate nei pareri interlocutori n. 1925 del 5 dicembre 2022 e n. 976 del 3 luglio 2023.

2. Al testo trasmesso al Consiglio di Stato per il prescritto parere erano allegati: a) relazione al Ministro; b) relazione illustrativa; c) relazione tecnica verificata dalla Ragioneria generale dello Stato; d) Analisi tecnico normativa; e) Analisi di impatto della regolamentazione; e) Valutazione del NUVIR n. 307/23 VVIII dell'1 dicembre 2023; f) parere del Consiglio Nazionale per l'Alta Formazione Artistica e Musicale, espresso nell'adunanza del 7 novembre 2023.

3. Precedenti. Con il parere interlocutorio n. 1925 del 5 dicembre 2022, la Sezione aveva restituito lo schema di decreto del Presidente della Repubblica, elaborato nella precedente legislatura, al Ministero proponente, evidenziando una serie di profili dubbi relativi alla disciplina delle procedure e delle modalità per la programmazione e il reclutamento del personale docente e del personale amministrativo e tecnico del comparto AFAM richiamati nel parere interlocutorio n. 1162 del 29 dicembre 2023. Con nota prot. n.1011 del 13 giugno 2023, il Ministero proponente aveva nuovamente trasmesso a questo Consiglio di Stato il citato schema di regolamento, modificato sia per recepire alcuni dei rilievi formulati dalla Sezione con il parere interlocutorio n. 1925 del 5 dicembre 2022, sia per adeguarsi all'approvazione del decreto legge n. 13 del 2023, convertito, con modificazioni, nella legge n. 41 del 2023 che ha inserito nell'art. 2, rubricato "*Alta formazione e specializzazione artistica e musicale*", della legge n. 508 del 1999, il comma 8, relativo alla "*previsione dell'abilitazione artistica nazionale*".

Con parere definitivo n. 976 del 3 luglio 2023, la Sezione ha dichiarato il non luogo a provvedere sulla richiesta di parere presentata da soggetto non legittimato, "*auspicando che la trasmissione del nuovo schema di regolamento, sottoscritta dal Ministro proponente e corredata da tutta la documentazione prescritta, avvenga anche all'esito di un attento riesame dell'intera gamma dei rilievi sollevati con il parere interlocutorio n. 1925 del 5 dicembre 2022, riesame che allo stato appare compiuto solo in minima parte*".

4. Lo schema di decreto in esame è volto a riformare complessivamente e a sostituire il vigente regolamento in materia di reclutamento del personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, previsto dall'articolo 2, comma 7, lettera e), della legge 21 dicembre 1999, n. 508, adottato con decreto del Presidente della Repubblica 7 agosto 2019, n. 143, la cui entrata in vigore, originariamente prevista a partire dall'anno accademico 2020/2021, è stata rinviata più volte ed è ora fissata a decorrere dall'anno accademico 2023/2024 dall' articolo 6, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228. I contenuti fondamentali dell'intervento sono stati richiamati nel parere interlocutorio 1622 del 29 dicembre 2023 al quale si rinvia.

5. Con il parere interlocutorio n. 1622 del 2023, la Sezione aveva ritenuto di rimettere lo schema di decreto all'Amministrazione proponente per ragioni di carattere procedurale e sostanziale. Sotto il profilo procedurale veniva rilevata la mancata acquisizione del concerto del Ministero dell'istruzione e del merito e non risultava condivisa l'affermazione, contenuta nella relazione illustrativa, secondo la quale il concerto del Ministro dell'istruzione e del merito, previsto dall'articolo 2, comma 7, lettera h), della legge n. 508 del 1999, doveva ritenersi ormai superato, in quanto il regolamento in esame, in seguito alla soppressione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la suddivisione delle relative competenze tra il Ministero dell'istruzione e del merito e il Ministero dell'università e della ricerca ad opera del decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 12, coinvolgerebbe “*funzioni e compiti di spettanza esclusiva del MUR*”. Per quanto rileva in questa sede, al Ministero dell'università e della ricerca sarebbero state attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di istruzione universitaria, di ricerca scientifica, tecnologica e artistica e di alta formazione artistica musicale e coreutica. La Sezione ha invece ritenuto che l'articolo 18 del regolamento di delegificazione in esame presentasse un contenuto idoneo ad

incidere, attraverso una serie di abrogazioni, sul d.lgs. n. 297 del 1994, recante il Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado. La Sezione riteneva pertanto che ricorressero i presupposti per richiedere il concerto del Ministero dell'istruzione e del merito sullo schema in questione in relazione alla verifica dell'assenza di eventuali conseguenze sulla disciplina del predetto Testo unico di interesse dell'istruzione.

6. Sotto il profilo sostanziale, la Sezione osservava come l'articolo 10 dello schema di regolamento, *“Incarichi di insegnamento”*, apparisse incompatibile con la direttiva 1999/70/CE, anche in considerazione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e in particolare della sentenza 25 ottobre 2018, causa C-331/17, dove, nel pronunciarsi sull'applicabilità della tutela di cui all'articolo 5, comma 4 - bis, del decreto legislativo n. 368 del 2001 alle fondazioni lirico sinfoniche, la predetta Corte ha preso atto della natura pubblica del datore di lavoro e ha concluso nel senso che *“La clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (...) deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in forza del quale le norme di diritto comune disciplinanti i rapporti di lavoro, e intese a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti a tempo determinato tramite la conversione automatica del contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato se il rapporto di lavoro perdura oltre ad una data precisa, non sono applicabili al settore di attività delle fondazioni lirico sinfoniche, qualora non esista nessun'altra misura nell'ordinamento giuridico interno che sanziona gli abusi constatati in tale settore”*.

7. Sempre sotto il profilo sostanziale, la Sezione, in merito all'articolo 16 del provvedimento in esame, rubricato *“Figure a esaurimento di docente bibliotecario”*, che disciplina la transizione del ruolo dei bibliotecari musicali, aveva espresso delle perplessità circa la possibilità che le dette figure, una volta ottenuto il riconoscimento della funzione docente e divenuti, pertanto, docenti bibliotecari, con una doppia mansione (insegnanti di bibliografia e biblioteconomia musicale da un lato e

bibliotecari dall'altro), possano essere private della prima delle dette mansioni per essere destinate ad espletare solo le funzioni di bibliotecario.

8. Un ulteriore rilievo di natura sostanziale aveva ad oggetto l'articolo 6, rubricato *“Reclutamento dei ricercatori a tempo indeterminato”*. La Sezione, in presenza di procedure mediante selezioni pubbliche per titoli ed esami, aveva suggerito al Ministero proponente un'ulteriore riflessione in merito al peso ponderale attribuito ai titoli per i quali è prevista l'attribuzione *“sino ad un massimo di dieci punti”* e le prove di carattere teorico o pratico per le quali è prevista l'attribuzione *“sino ad un massimo di novanta punti”*, ritenendo che tale distribuzione del punteggio svalutasse in misura eccessiva l'elemento dei titoli. Infine, in relazione all'articolo 2, rubricato *“Abilitazione artistica nazionale”*, comma 2, lettera n), che contiene i criteri guida del decreto del Ministro che disciplinerà il procedimento di reclamo, la Sezione ribadiva quanto già osservato nel parere interlocutorio n. 1925 del 2022 e, cioè, che si trattasse di disciplina che ben potrebbe essere contenuta direttamente nello schema di regolamento in oggetto. La Sezione prendeva comunque atto dei maggiori dettagli in ordine alle modalità concrete di presentazione del reclamo e ai termini di valutazione da parte della commissione, ma invitava il Ministero proponente a prevedere un unico termine finale per l'adozione del giudizio della commissione, in luogo della forbice tra un minimo di 60 giorni e un massimo di 120 giorni, peraltro ancorato a un non meglio specificato *“numero di reclami presentati alla commissione”*.

Considerato

1. Nella nota prot. n.129 del 22 gennaio 2024 l'Amministrazione fornisce un riscontro alle osservazioni contenute nel parere interlocutorio n. 1162 del 29 dicembre 2023.

2. Per quanto riguarda il rilievo relativo al mancato concerto del Ministro dell'istruzione e del merito, lo stesso risulta adesso acquisito, limitatamente all'articolo 18 ove si concentrano le abrogazioni in merito alle quali la Sezione aveva

segnalato la necessità di interpellare il Ministero dell'istruzione e del merito. Detto parere è pervenuto in allegato alla nota prot. n. 129 del 22 gennaio 2024.

3. Riguardo all'osservazione relativa all'articolo 10, l'Amministrazione ricorda come le istituzioni AFAM presentino delle caratteristiche profondamente diverse da quelle delle Fondazioni lirico – sinfoniche, rientrando nel novero delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e ad esse quindi si applichi l'articolo 36 di tale decreto che esclude la trasformazione di rapporti di lavoro flessibile in rapporto di lavoro a tempo indeterminato. L'Amministrazione riconosce tuttavia come la reiterazione dei contratti oltre il termine di trentasei mesi potrebbe comportare l'esercizio del rimedio risarcitorio da parte del lavoratore, concorda con la Sezione in merito all'esigenza di prevenire tale tipo di contenzioso e non esclude la possibilità di riformulare le disposizioni prevedendo una durata non superiore a trentasei mesi per la reiterazione di tali contratti. La Sezione osserva che le stesse affermazioni dell'Amministrazione evidenziano come la durata massima dei contratti di cui all'articolo 10, commi 1 e 3, pari, rispettivamente, a quattro e cinque anni, non debba essere superiore a trentasei mesi, e invita ad attenersi a tale limite.

4. Per quanto riguarda il rilievo concernente l'articolo 16, l'Amministrazione afferma che lo schema di regolamento non consente in alcun modo di inferire una sottrazione della mansione di docente ai “*docenti bibliotecari*” ed assicura invece che tali docenti, assunti con la funzione di bibliotecario e transitati alla docenza nello specifico settore disciplinare “*Bibliografia e biblioteconomia musicale*”, continuano a svolgere, ad esaurimento della figura professionale, anche la mansione, accessoria alla docenza, di bibliotecario. Per quanto riguarda i docenti di “*Bibliografia e biblioteconomia musicale*”, assunti dopo l'entrata in vigore del regolamento, l'Amministrazione fa presente che eserciteranno esclusivamente la funzione di docenza, mentre la funzione di bibliotecario, sempre in via esclusiva, sarà esercitata

dalla nuova figura del Direttore di Biblioteca, per il cui profilo le istituzioni interessate hanno già bandito selezioni pubbliche ed assunto delle unità di personale. La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione, invitando tuttavia a valutare l'opportunità di rendere il testo più perspicuo, con una disciplina transitoria che faccia espressamente salva ad esaurimento la funzione docente degli attuali "*docenti bibliotecari*".

5. Per quanto riguarda l'osservazione relativa all'articolo 6, l'Amministrazione riferisce di aver valutato con attenzione il peso ponderale da attribuire ai titoli degli aspiranti ricercatori e di avere considerato come i futuri candidati avranno da poco tempo concluso il percorso di studi e saranno ragionevolmente privi di esperienze professionali ed artistiche tali da poter essere spese come titoli utili ai fini della valutazione. Un peso assai più rilevante, osserva l'Amministrazione, viene invece attribuito ai titoli nel reclutamento della docenza per il settore AFAM e ciò concorre a giustificare la scelta operata per i ricercatori. La Sezione, pur tenendo conto dei chiarimenti forniti, osserva che – ove si preveda un reclutamento per titoli ed esami – sia comunque necessario valutare in modo non irragionevolmente riduttivo anche i titoli eventualmente posseduti dai candidati; suggerisce, pertanto, di riservare ai titoli, una considerazione che, pur restando assai contenuta, non risulti del tutto marginale.

6. Per quanto concerne, infine, l'osservazione relativa all'articolo 2, comma 2, lettera n), la Sezione prende atto della volontà dell'Amministrazione di conformarsi al parere interlocutorio e di riformulare la disposizione, eliminando il termine minimo e mantenendo quello massimo di centoventi giorni.

P.Q.M.

La Sezione esprime il proprio parere nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Daniele Cabras

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO
Alessandra Colucci