

ANALISI TECNICO NORMATIVA (A.T.N.)

Provvedimento: Schema di regolamento di modifica al decreto del Presidente della Repubblica 11 novembre 2005, n. 255, recante “*Unificazione strutturale della Giunta centrale per gli studi storici e degli Istituti storici*”.

Referente: Ufficio legislativo del Ministero della Cultura.

PARTE I - ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1. Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Il regolamento adottato con il decreto del Presidente della Repubblica 11 novembre 2005, n. 255, disciplina la struttura e le funzioni della Giunta storica nazionale e degli Istituti storici, strutturati in rete, ossia: l'Istituto italiano di numismatica, l'Istituto storico italiano per il medioevo, l'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, l'Istituto italiano per la storia antica e l'Istituto per la storia del Risorgimento italiano. Tale strutturazione in rete è stata disposta ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 419 del 1999.

Il regolamento n. 255 del 2005 è stato impugnato innanzi al TAR per il Lazio con ricorso n. 12106 del 2005. Venivano, da un lato, contestate dai ricorrenti le norme con le quali, nel disciplinare la procedura di nomina dei componenti del consiglio di amministrazione della Giunta e di quelli del consiglio direttivo e di consulenza scientifica di ciascuno degli istituti storici oggetto di riordino, non si assicurava agli istituti l'autonomia ad essi costituzionalmente garantita; dall'altro, si censurava la parte in cui, non essendo prevista una norma transitoria idonea a evitare la decadenza immediata e generalizzata dei membri in carica alla data di entrata in vigore del regolamento, non si garantivano le esigenze di continuità dell'azione amministrativa.

Con sentenza 4 febbraio 2015, n. 2106, il TAR per il Lazio, accogliendo nel merito il ricorso, ha annullato il regolamento n. 255 del 2005 “*nei limiti e nei termini di cui in motivazione*”.

Si afferma, in particolare, che: “*appaiono al Collegio sicuramente illegittime le censurate norme del citato regolamento nella parte in cui attribuiscono direttamente al Ministro la competenza ad effettuare la nomina dei componenti degli organi della Giunta e delle Istituzioni senza che detta nomina avvenga sulla base di un meccanismo di designazione che veda direttamente coinvolto nella scelta il consiglio accademico sulla base di una proposta che provenga dal Ministro*”.

Ciò che con tale sentenza è stato ritenuto lesivo dell'autonomia scientifica delle istituzioni unificate in rete è, dunque, il meccanismo di nomina di quei componenti degli organi la cui presenza è finalizzata a garantire esclusivamente lo svolgimento dell'attività di ricerca storica negli ambiti propri di ciascun istituto.

In sostanza, con la citata sentenza il giudice amministrativo ha inteso preservare l'autonomia scientifica, garantita dall'articolo 33 della Costituzione, per le istituzioni di alta cultura e le accademie, richiedendo a tal fine un maggiore coinvolgimento del mondo accademico nelle procedure di nomina dei componenti degli organi della Giunta e degli Istituti della rete.

Alla luce della *ratio* sottesa al pronunciamento in esame, a tutela delle prerogative culturali degli istituti di alta cultura previsti dalla Costituzione, il regolamento non interviene sulle modalità di nomina del Presidente, non essendo stato messo in discussione dalla sentenza il potere della sua nomina da parte dell'organo politico. Ciò anche in considerazione delle diverse funzioni connesse al ruolo di vertice della Giunta storica che, accanto ad attività di studio nelle discipline storiche, afferiscono a funzioni di coordinamento, di promozione di iniziative e di responsabilità, in via generale, della gestione amministrativa della rete storica.

A conferma di tale orientamento, si fa presente che il Consiglio di Stato, nell'adunanza del 16 settembre 2005 della Sezione consultiva per gli atti normativi, nell'esprimere il parere definitivo sullo schema di regolamento all'epoca presentato dall'Amministrazione, censurò la mancata uniformità dei criteri di nomina, il cui meccanismo prevedeva il ricorso alla "*rosa dei nomi*" solo per l'individuazione degli esperti (presenti sia nel Consiglio di amministrazione della Giunta che nei consigli direttivi e di consulenza scientifica degli istituti della rete) e non per la nomina dei direttori di istituto, "*nomine che sono di gran lunga le più delicate sotto il profilo scientifico e che incidono in modo cruciale sugli equilibri e le garanzie di autonomia in atto operanti*". Inoltre, nell'adunanza dell'8 febbraio 2010, in occasione del parere su un precedente schema di regolamento di modifica del d.P.R. n. 255 del 2005, non definita a causa di novità normative *medio tempore* intervenute in materia di composizione di organi collegiali, il medesimo Consesso, nel valutare le previste modalità di nomina dei direttori, limitate ai soli professori di prima fascia di area storica quale bilanciamento al potere di nomina del Ministro, ancora previsto, ha ribadito che le obiezioni formulate a suo tempo in sede consultiva "*non possono dirsi interamente superate con riferimento specificatamente alla nomina dei direttori degli istituti storici, che continua ad essere riservata al Ministro per i Beni e le Attività Culturali come peraltro avviene per il Presidente della giunta storica nazionale; infatti non può ritenersi soddisfatta dell'autonomia scientifica la sola circostanza che i predetti direttori siano scelti tra i professori di prima fascia di area storica*".

In ottemperanza al giudicato suddetto, occorre, dunque, provvedere alla modifica delle disposizioni concernenti i meccanismi di nomina dei componenti degli organi della Giunta, in particolare degli esperti presenti nel Consiglio di amministrazione nei consigli direttivi e di consulenza scientifica, nonché dei direttori dei singoli istituti. A tal fine, si è ritenuto di conformarsi al principio espresso dal TAR, con la previsione che le nomine di competenza del Ministero della cultura avvengano nell'ambito di terne di candidati e secondo le modalità di seguito illustrate.

La sentenza censura anche "*l'effetto ghigliottina*" provocato dalla decadenza di tutti i componenti alla data del 31 dicembre 2005, di cui all'articolo 9. Poiché tale norma ha comunque prodotto i suoi effetti a quella data, il presente schema di regolamento non interviene sul relativo articolo, dettando tuttavia nelle disposizioni transitorie una disciplina graduale in merito alla ricostituzione dei vari organi.

2. Analisi del quadro normativo nazionale.

Il quadro normativo nazionale di riferimento è rappresentato dagli articoli 2 e 5 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419, recante "*Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59*", dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 maggio 2001, recante "*Unificazione strutturale, ai sensi*

dell'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419, della Giunta centrale per gli studi storici, degli istituti storici ad essa collegati, e delle Deputazioni e società di storia patria”, dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 maggio 2002, recante “*Inserimento dell'Istituto «Domus Mazziniana» tra gli istituti storici individuati, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419*”, e dal decreto del Presidente della Repubblica 11 novembre 2005, n. 255, recante “*Regolamento recante unificazione strutturale della Giunta centrale per gli studi storici e degli istituti storici*”, oggetto di modifica da parte del presente schema di regolamento.

3. Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Il provvedimento incide sul regolamento vigente, di cui al d.P.R. n. 255 del 2005, che il presente schema interviene a modificare limitatamente agli articoli 2, 3, 4 e 6.

4. Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

5. Analisi della compatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale.

Non si rilevano problemi di compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni, sia ordinarie sia a statuto speciale, nonché degli enti locali.

6. Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Il provvedimento è compatibile con i suddetti principi, poiché non incide sulle competenze degli enti territoriali.

7. Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Il provvedimento non comporta effetti di rilegificazione.

8. Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non risultano iniziative legislative vertenti su materia analoga

9. Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità nella stessa materia.

Come illustrato al par. 1 della presente relazione ed esposto nelle premesse al provvedimento in esame, si ritiene necessario modificare il d.P.R. n. 255 del 2005 al fine di adeguare il regolamento della Giunta storica e degli altri Istituti storici facenti parte della rete a quanto statuito dalla sentenza del TAR del Lazio, sede di Roma, del 4 febbraio 2015, n. 2106, pronunciata sul ricorso n. 12106/2005, in conformità al canone dell'autonomia scientifica di cui all'articolo 33 della Costituzione, nonché al fine di assicurare una maggiore funzionalità della Giunta. In ottemperanza al giudicato suddetto, si provvede, dunque, alla modifica delle

disposizioni concernenti il meccanismo di nomina degli organi direttivi della Giunta storica nazionale e degli Istituti storici ad essa collegati in rete, non intervenendo invece sulla nomina del Presidente le cui modalità non risultano essere state messe in dubbio dalla citata sentenza.

PARTE II - CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO ED INTERNAZIONALE

10. Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

11. Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano in atto procedure di infrazione da parte della Commissione europea sulla medesima o analoga materia.

12. Analisi della compatibilità con gli obblighi internazionali.

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13. Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

14. Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

15. Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo o analogo oggetto.

Non vi sono indicazioni al riguardo, in quanto trattasi di materia demandata a ciascuno Stato membro.

PARTE III - ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1. Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

L'intervento normativo non introduce nuove definizioni normative.

2. Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi citati nel testo.

3. Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Si fa ricorso alla novella legislativa, apportando al d.P.R. n. 255 del 2005 le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2:

- 1) al comma 3, il primo periodo è sostituito dal seguente: *“Il presidente è nominato dal Ministro della cultura, dura in carica cinque anni, può essere confermato una sola volta e comunque decade dall’incarico al compimento del settantacinquesimo anno di età.”*;
- 2) il comma 4 è sostituito dal seguente: *“4. Il consiglio di amministrazione è composto dal presidente, dai direttori degli istituti ed enti di cui all’articolo 1, comma 2, e da quattro esperti di chiara fama italiani o stranieri. Gli esperti sono nominati dal Ministro della cultura, nell’ambito di terne di candidati per ciascuna posizione, indicate congiuntamente dal presidente e dai direttori degli istituti della rete. I candidati di cui al secondo periodo sono scelti tra professori universitari di prima fascia, ovvero tra studiosi che ricoprono presso istituti universitari o di ricerca stranieri una posizione accademica equipollente sulla base di tabelle di corrispondenza definite e aggiornate ogni tre anni dal Ministro dell’università e della ricerca, sentito il Consiglio universitario nazionale, nelle discipline storiche rientranti nell’ambito di studio degli istituti della rete, in ragione delle riconosciute competenze e della esperienza nell’organizzazione della ricerca. Gli esperti durano in carica cinque anni, possono essere confermati una sola volta e possono essere nominati nei consigli direttivi degli istituti della rete decorsi cinque anni dalla cessazione dell’incarico di esperto. I membri del consiglio di amministrazione decadono comunque dalla carica al compimento del settantacinquesimo anno di età.”*;

b) all'articolo 3:

- 1) il comma 4 è sostituito dal seguente: *“4. Il direttore è nominato con decreto del Ministro della cultura nell’ambito di una terna di candidati, indicata congiuntamente dal presidente e dagli esperti componenti il consiglio di amministrazione della Giunta storica nazionale. I candidati di cui al primo periodo sono scelti tra professori universitari di prima fascia, ovvero tra studiosi che ricoprono presso istituti universitari o di ricerca stranieri una posizione accademica equipollente sulla base di tabelle di corrispondenza definite e aggiornate ogni tre anni dal Ministro dell’università e della ricerca, sentito il Consiglio universitario nazionale, nelle discipline storiche rientranti nell’ambito di studio degli istituti della rete, in ragione delle riconosciute competenze e della esperienza nell’organizzazione della ricerca. Il direttore svolge le funzioni di direttore della Scuola e del Museo annessi all’Istituto, ove esistenti; coordina e sovrintende a tutte le attività dell’Istituto; presiede il consiglio direttivo e di consulenza scientifica; nomina un membro del consiglio direttivo, che lo sostituisce in caso di assenza e di impedimento temporaneo.”*;
- 2) il comma 6 è sostituito dal seguente: *“6. Il consiglio direttivo e di consulenza scientifica è nominato dal Ministro della cultura ed è costituito da quattro componenti, oltre al direttore. I componenti, diversi dal direttore, sono scelti tra terne di candidati per ciascuna posizione indicate dal consiglio di amministrazione della Giunta storica nazionale. I candidati di cui al secondo periodo sono scelti tra professori universitari di prima fascia,*

ovvero tra studiosi che ricoprono presso istituti universitari o di ricerca stranieri una posizione accademica equipollente sulla base di tabelle di corrispondenza definite e aggiornate ogni tre anni dal Ministro dell'università e della ricerca, sentito il Consiglio universitario nazionale, nelle discipline storiche rientranti nell'ambito di studio degli istituti della rete, in ragione delle riconosciute competenze e della esperienza nell'organizzazione della ricerca. I componenti, diversi dal direttore, durano in carica cinque anni e possono essere confermati una sola volta. I direttori e i componenti il consiglio direttivo e di consulenza scientifica decadono comunque dalla carica al compimento del settantacinquesimo anno di età.”;

- 3) al comma 9, le parole “*nell'articolo 4, comma 1*” sono sostituite dalle seguenti: “*dai commi 4 e 6, fermo restando il rispetto del canone dell'autonomia scientifica degli istituti stessi*”;

c) dopo l'articolo 3, è inserito il seguente:

“Art. 3-bis. Formazione delle terne di candidati.

1. Ai fini della formazione delle terne di candidati di cui agli articoli 2, comma 4, e 3, commi 4 e 6, il Ministero della cultura pubblica apposto avviso sul proprio sito internet istituzionale, per le manifestazioni di interesse da parte dei candidati in possesso dei requisiti previsti dal presente regolamento.

2. Il Ministero della cultura trasmette le candidature alla Giunta storica nazionale per l'indicazione delle terne relative a ciascuna posizione da sottoporre al Ministro ai fini della nomina.”;

d) all'articolo 6:

1) la rubrica è sostituita dalla seguente: “*Attività di coordinamento amministrativo della Giunta storica nazionale.*”;

2) al comma 1, la parola “*eventuali*” è sostituita dalla seguente: “*eventuali*”;

3) al comma 2, è inserito, in fine, il seguente periodo: “*Il coordinatore amministrativo è coadiuvato da tre funzionari amministrativi individuati con le modalità e nei limiti di cui al primo periodo.*”;

4) dopo il comma 2, è inserito il seguente: “*2-bis. Quando non è possibile far fronte con personale in servizio presso gli Istituti della rete alle esigenze funzionali di cui ai commi 1 e 2, il coordinatore amministrativo e i tre funzionari amministrativi sono individuati con procedure di comando o distacco.*”;

e) dopo l'articolo 6, è inserito il seguente:

“6-bis. Gratuità degli incarichi.

1. Gli incarichi di presidente, consigliere di amministrazione, direttore di istituto e membro dei consigli direttivi e di consulenza scientifica di ciascun istituto della rete scientifica sono svolti a titolo gratuito, fatto salvo il rimborso delle spese documentate nei limiti previsti dalla normativa vigente. I rimborsi sono rendicontati da ciascun beneficiario.”.

4. Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Per ragioni di coordinamento con le modifiche apportate, in particolare, all'articolo 3, è espressamente abrogato l'articolo 4 del d.P.R. n. 255/2005 ai sensi dell'articolo 4 dello schema di regolamento in esame.

5. Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il provvedimento non contiene norme aventi effetti retroattivi, di reviviscenza o di interpretazione autentica.

L'articolo 3 dello schema di regolamento in esame reca disposizioni transitorie volte a garantire la continuità degli organi direttivi che prevedono specifici termini in sede di prima applicazione (vedi *infra*, par. 7).

6. Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7. Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

L'articolo 2 del d.P.R. n. 255/2005, come modificato dal presente regolamento, prevede l'adozione di provvedimenti del Ministro della cultura per le nomine del presidente della Giunta storica e degli esperti di chiara fama componenti il Consiglio di amministrazione della Giunta stessa, individuati nell'ambito di terne di candidati per ciascuna posizione, indicate congiuntamente dal presidente e dai direttori degli istituti della rete.

L'articolo 3 del d.P.R. n. 255/2005, come modificato dal presente regolamento, prevede l'adozione di provvedimenti del Ministro della cultura per le nomine dei direttori degli Istituti storici della rete, nell'ambito di una terna di candidati indicata congiuntamente dal presidente e dagli esperti componenti il consiglio di amministrazione della Giunta storica, e per le nomine del consiglio direttivo e di consulenza scientifica degli Istituti della rete, i cui componenti diversi dal direttore sono scelti tra terne di candidati per ciascuna posizione indicate dal consiglio di amministrazione della Giunta.

L'articolo 3-*bis*, introdotto dal presente regolamento, prevede che la pubblicazione di un avviso pubblico da parte del Ministero della cultura per le manifestazioni di interesse ai fini della formazione delle terne su menzionate.

L'articolo 3 dello schema di regolamento in esame detta disposizioni transitorie volte a garantire la continuità degli organi direttivi, prevedendo che i membri degli organi della Giunta e degli Istituti della rete restano in carica fino alla nomina dei nuovi organi, cui provvedere entro sei mesi (180 giorni) dalla data di entrata in vigore del presente regolamento.

Il comma 2 del medesimo articolo 3 chiarisce le modalità di nomina in sede di prima applicazione secondo le modifiche introdotte dal presente regolamento, calibrandone la tempistica al fine di consentire la presentazione delle terne di candidati al Ministro della cultura.

Sulla base delle novità ora introdotte, si rende, infatti, necessario procedere innanzitutto con la nomina del presidente da parte del Ministro, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, del d.P.R. n. 255/2005, norma mai entrata in vigore per effetto della sentenza del T.A.R. Lazio n.

2106 del 2015. Successivamente, gli esperti componenti il Consiglio di amministrazione della Giunta saranno nominati dal Ministro della cultura, nell'ambito di terne di candidati individuati di comune accordo dal presidente e dai direttori degli istituti della rete ancora in carica alla data di entrata in vigore del presente decreto. La nomina dei direttori e dei membri dei consigli direttivi e scientifici degli istituti potrà seguire le modalità previste all'articolo 3, rispettivamente ai commi 4 e 6, come modificati dal presente regolamento.

Di seguito, si illustra puntualmente la scansione temporale ai fini della verifica della congruenza dei termini previsti:

- a) il presidente della Giunta è nominato dal Ministro della cultura, decorso un mese e comunque entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del d.P.R. n. 255/2005;
- b) gli esperti componenti del consiglio di amministrazione della Giunta saranno nominati dal Ministro della cultura nell'ambito di terne decise dal presidente (intanto nominato) e dai direttori degli istituti della rete ancora in carica;
- c) per la nomina dei direttori degli istituti, le terne dei candidati potranno essere presentate dal presidente e dagli esperti facenti parte del consiglio di amministrazione della Giunta, già nominati;
- d) i membri dei consigli direttivi degli istituti saranno scelti nell'ambito di terne presentate dal consiglio di amministrazione della Giunta, la cui composizione è stata nel frattempo completata.

8. Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Sono stati utilizzati i dati già disponibili e le informazioni acquisite dalla competente Direzione generale Educazione, ricerca e istituti culturali.