



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Disegno di legge in materia di organizzazione e qualità del sistema universitario, di personale accademico e di diritto allo studio

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il disegno di legge, che si inserisce nel più vasto progetto di revisione dell'assetto delle pubbliche amministrazioni secondo principi di efficacia ed efficienza, intende ridisegnare i tratti fondamentali del sistema universitario, con l'obiettivo di adeguarlo alle nuove istanze che provengono da una società in costante sviluppo, anche in relazione all'ampliamento dello spazio culturale e scientifico di riferimento; inoltre, intende apportare i correttivi necessari ad eliminare quelle criticità e quelle anomalie che, sedimentandosi nel tempo, hanno di fatto impedito una sana e rapida crescita del sistema secondo principi di merito, pur in presenza di indubbi punti di eccellenza.

Un primo e importante passo in questa direzione è stato compiuto con il decreto-legge n. 180 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 1 del 2009, che è intervenuto sulle questioni più urgenti prevedendo, fra l'altro, un sistema più trasparente per la formazione delle commissioni giudicatrici nelle valutazioni comparative per il reclutamento dei professori e ricercatori universitari; il divieto di procedere a nuove assunzioni per le università "non virtuose" che avessero superato la percentuale consentita per le spese di personale in rapporto al finanziamento ordinario; l'attribuzione su base valutativa di almeno il 7% delle risorse del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università; l'incremento dei finanziamenti da destinare alle residenze e alle borse di studio per gli studenti universitari.

Il presente disegno di legge, che si colloca sulla scia del predetto provvedimento e dà attuazione alle "linee guida del Governo per l'università" definite nel novembre 2008, intende ridisegnare in maniera organica il sistema universitario, almeno nei tratti fondamentali.

Il Titolo I del provvedimento che si propone è dedicato all'organizzazione del sistema universitario.

In particolare, l'**articolo 1** fissa i principi generali dell'autonomia delle università enfatizzando il legame imprescindibile fra autonomia e responsabilità. In linea con il principio già posto dalla legge n. 230 del 2005, viene affidato alle università, riconosciute quale sede di libera formazione e strumento per la circolazione della conoscenza, il compito di coniugare in modo organico ricerca e didattica e di operare per il progresso culturale, civile ed economico del Paese. Si prevede che le università operino ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità, anche sperimentando modelli organizzativi e funzionali sulla base di specifici accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Sono quindi posti i principi per garantire il diritto allo studio universitario sul territorio nazionale e, al fine di rimuovere gli ostacoli all'istruzione universitaria degli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, viene affidato al MIUR il compito di programmare e monitorare specifici interventi per la concreta realizzazione del diritto allo studio e la valorizzazione del merito.

Inoltre, viene definito il quadro di riferimento per l'attuazione dell'autonomia universitaria affidando al Ministero non solo il compito di fissare obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti, ma anche quello di verificare e valutare i risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito, ricollegando i due momenti, dell'indirizzo e della valutazione dei risultati, alla distribuzione delle risorse pubbliche. Ciò affinché l'intervento dell'Amministrazione centrale funga concretamente da stimolo per una sana e proficua crescita dell'intero sistema.

L'**articolo 2** interviene sugli organi e l'articolazione interna delle università statali, nell'ottica del bilanciamento dei poteri, di una più precisa definizione delle responsabilità e della valutazione dei risultati ed efficacia gestionale.

In proposito, si ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale, fin dagli anni '80, considera che il diritto di darsi ordinamenti autonomi è riconosciuto alle "istituzioni di alta cultura, università ed accademie" dall'art. 33, ultimo comma, della Costituzione non in modo pieno ed assoluto, ma "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". In particolare, secondo la sentenza n. 1017 del 1988 (che a sua volta riprende il precedente della sent. n. 145 del 1985), l'autonomia universitaria è "un'autonomia che [...] lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale", sempreché quest'ultimo "non sia irrazionale".

Proprio nel rispetto del limite della ragionevolezza il disegno di legge in esame detta, anzitutto, i principi e i criteri direttivi cui un apposito organo costituente delle università, presieduto dal rettore e composto da 15 componenti designati pariteticamente dal senato accademico e dal consiglio di amministrazione, inclusa una rappresentanza degli studenti, dovrà attenersi per adeguare gli statuti degli atenei. E' altresì prevista l'adozione da parte degli atenei di un codice etico che individui, tra l'altro, i casi di conflitto d'interesse nonché le misure volte ad eliminarli.

Si ridefinisce, inoltre, il ruolo del rettore, organo propulsore delle attività scientifiche e didattiche e dello sviluppo strategico dell'ateneo nel suo complesso, in modo tale che possa assumere la piena responsabilità del perseguimento di tutte le finalità istituzionali dello stesso, secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza e meritocrazia, limitando peraltro la sua durata in carica a non più di due mandati e comunque a un massimo di otto anni (o sei per mandato unico non rinnovabile); sono distinte in maniera più netta le funzioni del senato accademico e del consiglio di amministrazione, riservando al primo il compito di formulare proposte e pareri in materia didattica e di ricerca, svolgere funzioni di coordinamento e di raccordo con le varie strutture dell'ateneo, e, infine, la competenza ad approvare i regolamenti, ad eccezione del regolamento di amministrazione e contabilità la cui competenza è invece attribuita al consiglio di amministrazione.

Il consiglio di amministrazione ha inoltre il compito di approvare la programmazione finanziaria e del personale e, in generale, vigilare sulla sostenibilità finanziaria delle attività, nonché deliberare l'attivazione o la soppressione di corsi e sedi.

Nel senato accademico è assicurata la presenza di docenti di ruolo dell'università, per almeno due terzi, e di una rappresentanza degli studenti, mentre è posto un tetto massimo di 35 unità per il numero dei componenti.

Per quanto concerne la composizione del Consiglio di amministrazione, viene posto un numero massimo di componenti (undici), un limite alla durata in carica dell'organo (massimo di quattro anni) e non rinnovabilità del mandato di consigliere per più di una volta. Sono quindi adottate misure di trasparenza e indipendenza dell'organo quali la non appartenenza di gran parte (almeno il 40 per cento) dei consiglieri ai ruoli dell'ateneo.

Per entrambi i predetti organi è inoltre prevista l'incompatibilità con altre cariche accademiche (eccettuato il rettore, limitatamente al senato accademico), con la partecipazione ad

altri organi dell'università, salvo che al consiglio di dipartimento, nonché di ricoprire determinate cariche presso altre università o di natura politica.

Per quanto concerne gli organi di gestione, sono dettati principi in ordine alla nomina e funzioni del direttore generale (che sostituisce l'attuale direttore amministrativo), al quale è attribuita la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo, rinviando ad un decreto ministeriale la definizione dei parametri per la determinazione del trattamento economico.

Sono quindi dettati principi sulla composizione del collegio dei revisori dei conti, bilanciando il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'università nella designazione dei membri, garantendo una rappresentanza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e sancendo il divieto di conferimento dell'incarico a personale dipendente dell'ateneo.

In merito all'organo preposto alla valutazione interna dell'ateneo (il nucleo di valutazione), oltre a richiamare la composizione ai sensi della l. n. 370 del 1999, sono introdotti principi volti ad assicurarne l'imparzialità ed efficienza: si prevede, infatti, che i componenti siano in prevalenza esterni all'ateneo stesso e che il numero sia integrato da una rappresentanza degli studenti per gli aspetti istruttori relativi alla valutazione della didattica. Vengono altresì richiamate le recenti disposizioni sulla produttività del lavoro pubblico (art. 4 della l. n. 15 del 2009).

Al fine di eliminare duplicati di organi e snellire i processi decisionali, nonché integrare maggiormente la gestione della didattica e della ricerca, si prevede una riorganizzazione dell'articolazione interna degli atenei ed in particolare:

- l'attribuzione al dipartimento sia delle funzioni relative alla ricerca scientifica che quelle didattiche e formative, attualmente svolte dalla facoltà;
- la riorganizzazione dei dipartimenti articolata secondo le dimensioni dell'ateneo, con indicazione di una soglia minima di professori e ricercatori loro afferenti, determinata nel numero di 35 ovvero 45 nelle università con organico di professori e ricercatori superiore a mille unità, afferenti a settori-disciplinari omogenei. Ciò al fine di ampliare le maglie dell'attuale assetto organizzativo con il duplice obiettivo di favorire il coordinamento fra i settori scientifico-disciplinari omogenei e di creare una base più ampia per la formazione delle commissioni giudicatrici;
- la possibilità di istituire strutture di raccordo fra i dipartimenti, denominate facoltà o scuole, con un organo deliberante composto dai direttori di dipartimento, integrato da una rappresentanza dei coordinatori dei corsi di studio o di area didattica che vi afferiscono, dal presidente della scuola di dottorato e da una rappresentanza degli studenti, il cui presidente, che è figura distinta ed incompatibile con il direttore di dipartimento e coordinatore di corsi di studio, di area didattica o di dottorato, ha un mandato di durata triennale rinnovabile per una sola volta. Le predette strutture hanno il compito di coordinare e razionalizzare le attività didattiche, gestire i servizi comuni, nonché di coordinare le proposte in materia di personale docente formulate dai dipartimenti;
- sono inoltre previsti l'istituzione in ciascun dipartimento di una commissione paritetica docenti-studenti per il monitoraggio dell'offerta formativa; la garanzia di una rappresentanza elettiva degli studenti, con relative misure di tutela, nel senato accademico, nel consiglio di amministrazione, nel nucleo di valutazione, nelle strutture di coordinamento e nel relativo organo deliberante;
- alle università di piccole dimensioni (con organico di professori e ricercatori inferiore a cinquecento unità) e agli istituti di istruzione universitaria ad ordinamento speciale è consentita una diversa organizzazione interna, nel rispetto di determinati principi.

Viene quindi affermata la correlazione fra il rispetto dei principi di semplificazione, efficienza ed efficacia posti e l'allocazione delle risorse.

L'articolo 3 incentiva la federazione e fusione fra atenei, anche limitatamente ad alcuni settori, per razionalizzare l'offerta formativa e ottimizzare l'utilizzazione delle strutture e delle risorse. A tal fine, le istituzioni interessate redigono un progetto di federazione o fusione, che è sottoposto all'approvazione del MIUR, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le altre amministrazioni competenti, sentita l'ANVUR. In attuazione dei procedimenti di federazione o di fusione di atenei ovvero o a seguito dei processi di revisione e razionalizzazione

dell'offerta formativa e della conseguente disattivazione dei corsi di studio, si dispone anche in merito ad eventuali procedure di mobilità dei professori e ricercatori, e del restante personale. Si prevede, inoltre, che in caso esito negativo delle procedure di mobilità il Ministro possa provvedere al trasferimento del personale interessato, disponendo anche incentivi finanziari a carico del fondo di finanziamento ordinario, sentito il MEF.

Il Titolo II reca interventi diretti per la valorizzazione del merito e delega il Governo ad attuare una riforma radicale del sistema universitario secondo obiettivi di qualità ed efficienza.

In particolare, l'**articolo 4** istituisce un Fondo speciale per il merito finalizzato a promuovere l'eccellenza e il merito dei migliori studenti attraverso la concessione di premi, buoni studio e prestiti d'onore per il finanziamento delle spese universitarie, ivi comprese quelle di mantenimento agli studi, introducendo un meccanismo che intende garantire l'agilità dei finanziamenti attraverso una gestione di tipo privatistico e fornire nel contempo le necessarie garanzie attraverso la definizione a livello statale della cornice di regole. Il rispetto delle competenze regionali in materia di "istruzione" (art. 117, terzo comma, Cost.) è assicurato, in coerenza con la sent. n. 308 del 2004 della Corte costituzionale, dalla previsione dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni sui decreti ministeriali che disciplineranno i criteri e le modalità di attuazione dell'articolo in questione. Va peraltro precisato in proposito che l'intervento in esame si colloca in una prospettiva che va al di là del mero diritto allo studio universitario, intendendo premiare coloro che eccellono, a livello nazionale, negli studi, a prescindere dalla loro condizione economica; in proposito, si ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 303 del 2003, ha affermato che lo Stato, in applicazione del principio di sussidiarietà, può intervenire in materie di competenza regionale al fine di realizzare determinati interessi pubblici, anche avocando a sé alcune funzioni amministrative, purché sia rispettato il canone della leale collaborazione mediante le opportune intese con le Regioni.

In particolare, il coordinamento operativo della somministrazione delle prove nazionali di selezione dei candidati e la gestione del predetto fondo, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze e alimentato anche con il concorso del settore privato, viene affidata alla Consap s.p.a. la quale opera secondo modalità stabilite in apposita convenzione stipulata con i Ministeri competenti. A livello nazionale sono definite le regole per l'accesso ai finanziamenti, con particolare riferimento ai criteri di ammissione alle prove nazionali, all'ammontare dei benefici economici e alle caratteristiche dei finanziamenti, nonché ai requisiti di merito per il mantenimento degli stessi, nonché alle modalità di svolgimento delle prove nazionali standard. Sono quindi definiti i compiti della società da esercitare secondo modalità stabilite con la predetta convenzione, con particolare riferimento alla gestione dell'operatività del fondo; ai contratti di finanziamento, da predisporre secondo gli indirizzi ministeriali; nonché al monitoraggio dei finanziamenti.

L'**articolo 5** reca una delega legislativa in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario.

In relazione all'obiettivo di valorizzare la qualità ed introdurre meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche, sono indicati quali principi e criteri direttivi l'introduzione di un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio e di dottorato fondato su specifici indicatori definiti dall'ANVUR, l'introduzione di un sistema di valutazione periodica esterna, da parte dell'ANVUR, dei risultati conseguiti dalle università sia nell'ambito della didattica che della ricerca, ai quali correlare incentivi nell'ambito del fondo di finanziamento ordinario delle università, nonché il potenziamento del sistema di autovalutazione.

Il secondo obiettivo posto riguarda la revisione della disciplina concernente la contabilità al fine di garantirne la coerenza con la programmazione strategica dell'ateneo, il controllo della condizione patrimoniale e dell'andamento complessivo della gestione dell'ateneo, prevedendo anche l'ipotesi del commissariamento in caso di dissesto finanziario. Sono quindi dettati i principi per l'adozione dei relativi provvedimenti concernenti l'introduzione della contabilità economico-

patrimoniale e analitica del bilancio consolidato di ateneo secondo modalità standardizzate; adozione di un piano economico-finanziario triennale per la valutazione della sostenibilità di tutte le attività dell'ateneo, nonché di un programma triennale di riequilibrio della consistenza dei ruoli di tutto il personale con relativa sanzione in caso di omissione; determinazione di un limite massimo all'incidenza complessiva delle spese per il personale, inclusi gli oneri per la contrattazione integrativa; introduzione di un costo standard unitario di formazione per studente; disciplina del dissesto finanziario; previsione del commissariamento dell'ateneo in caso di difetto nella predisposizione o attuazione del piano.

Ulteriori obiettivi riguardano la valorizzazione e qualificazione delle attività didattiche e di ricerca del personale accademico e introduzione di un sistema di valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli atenei. Sono quindi dettati i principi per la disciplina relativa all'impegno dei professori e ricercatori universitari nei regimi del tempo pieno e del tempo definito, per attività di ricerca, studio e insegnamento e compiti connessi, con quantificazione oraria dell'impegno complessivo in 1500 ore annue di cui 350 ore per il regime a tempo pieno e 250 per il regime a tempo definito da riservare ai compiti didattici e di servizio per gli studenti; disciplina della verifica dell'impegno scientifico e didattico prioritariamente attraverso i titoli prodotti e la relazione periodica sull'attività svolta: l'eventuale valutazione negativa comporta quale sanzione l'esclusione dei professori e ricercatori dalle commissioni di abilitazione, di selezione e promozione del personale accademico, di esame di Stato, nonché dagli organi di valutazione di progetti di ricerca. Alla predetta relazione periodica è peraltro correlata l'attribuzione dello scatto stipendiale. Sono inoltre indicati fra i criteri direttivi l'individuazione dei casi di incompatibilità; la previsione e l'incentivazione della mobilità con garanzia della conservazione dei progetti di ricerca finanziati da soggetti diversi dall'università; la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e ricercatori già in servizio, con calcolo degli scatti stipendiali su base triennale anziché biennale, fermo restando il complessivo trattamento retributivo; revisione del trattamento economico dei ricercatori non confermati a tempo indeterminato; rimodulazione, anche su base premiale, della progressione economica e dei relativi importi per i professori e ricercatori assunti secondo le nuove regole e per coloro che abbiano optato per la nuova modulazione.

Viene infine sancito il principio che quota parte dell'FFO sia correlata a meccanismi di valutazione delle politiche di reclutamento fondati sulla produzione scientifica dei professori successiva all'inquadramento in ruolo, sull'attività esterna dei ricercatori e mobilità dei docenti, nonché sul grado di internazionalizzazione del corpo docente. In sostanza, viene introdotta la cultura della valutazione dei risultati non solo per quanto concerne la progressione di carriera individuale ma anche per l'attribuzione delle risorse all'ateneo.

L'ultimo ed importante obiettivo riguarda la revisione della normativa in materia di diritto allo studio attualmente regolata dalla legge 2 dicembre 1991, n. 390.

Tale revisione si rende necessaria alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha stabilito una diversa attribuzione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. A seguito della predetta riforma costituzionale spetta allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.): nell'ambito dei diritti sociali deve essere annoverato il diritto allo studio, incluso quello universitario. Tale competenza legislativa deve essere letta in combinato disposto con altre disposizioni costituzionali, quali, anzitutto, gli articoli 3, secondo comma, 33 e 34, per le quali le predette prestazioni devono essere finalizzate a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'accesso ai (ed il conseguimento dei) più alti gradi di istruzione superiore agli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi.

La competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è stata esaminata dalla Corte costituzionale fin dalla prima sentenza che essa ha pronunciato sull'applicazione della riforma del Titolo V, ovvero la n. 282 del 2002. In tale decisione la Corte ha dato delle indicazioni interpretative non solo sulla nozione di livelli essenziali, ma anche sulla natura della competenza in parola. In particolare, il giudice delle

leggi ha precisato che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non rappresenta una “materia” in senso stretto, ma “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (si parla, in proposito di competenza “trasversale”, capace dunque di “entrare” nelle competenze legislative regionali - anche residuali - al fine di realizzare il principio unitario della Repubblica, di cui agli artt. 5 e 120, comma secondo, Cost., sotto il profilo della garanzia dei contenuti costituzionali essenziali dei diritti della persona). Ciò peraltro non esclude l’autonomia delle Regioni nell’adozione di livelli più alti di protezione nel rispetto dei vincoli finanziari.

Peraltro, attesa proprio la natura “trasversale” della competenza legislativa in parola, il disegno di legge in disamina, appronta un adeguato coinvolgimento delle Regioni nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto allo studio universitario, prevedendo (non il mero parere, ma) l’intesa della Conferenza Stato-Regioni sullo schema di decreto legislativo di riordino della normativa sui livelli essenziali.

Sullo schema di decreto legislativo saranno altresì acquisiti i concerti del Ministro dell’economia e delle finanze, del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e del Ministro della gioventù.

Ciò posto, la norma in materia di diritto allo studio universitario recata dal presente disegno di legge prevede che il Governo eserciti la delega legislativa sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), anche con riferimento ai requisiti di merito ed economici, tali da assicurare gli strumenti ed i servizi per il conseguimento del pieno successo formativo di tutti gli studenti dell’istruzione superiore e rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e personale che limitano l’accesso ed il conseguimento dei più alti gradi di istruzione superiore agli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi;
- b) garantire agli studenti la più ampia libertà di scelta in relazione alla fruizione dei servizi per il diritto allo studio universitario;
- c) definire i criteri per l’attribuzione alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano del Fondo integrativo per la concessione di prestiti d’onore e di borse di studio, di cui all’articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390;
- d) favorire il raccordo tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le università e le diverse istituzioni che concorrono al successo formativo degli studenti al fine di potenziare la gamma dei servizi e degli interventi posti in essere dalle predette istituzioni, nell’ambito della propria autonomia statutaria;
- e) prevedere la stipula di specifici accordi con Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, per la sperimentazione di nuovi modelli nella gestione e nell’erogazione degli interventi;
- f) disciplinare, da parte del Ministero, i requisiti minimi necessari per l’accreditamento dei collegi universitari legalmente riconosciuti, anche ai fini della concessione del finanziamento statale.

L’articolo 6 detta disposizioni in materia di riconoscimento dei crediti, riducendo notevolmente (da 60 a 12) il tetto massimo dei crediti formativi che possono essere riconosciuti, ai fini del conseguimento dei titoli di studio universitari. Inoltre, si introduce un ulteriore principio secondo cui il riconoscimento deve essere effettuato esclusivamente sulla base delle competenze dimostrate dallo studente, escludendo forme di riconoscimento collettivo.

Il medesimo articolo prevede peraltro che con apposito regolamento siano definite le modalità

attuative e le eventuali deroghe, anche con riferimento al limite massimo di crediti riconoscibili, in relazione a particolari esigenze degli Istituti di formazione della pubblica amministrazione, sentiti i Ministri competenti.

Il Titolo III detta norme in materia di personale accademico e riordino della disciplina concernente il reclutamento. La nuova disciplina del reclutamento intende eliminare le criticità dell'attuale sistema, recuperando i principi fondamentali posti dalla riforma varata nella XIV legislatura (legge n. 230 del 2005), peraltro rimasta inapplicata con l'alternanza politica della successiva legislatura, e, proponendo un modello di reclutamento dei professori articolato su un doppio canale:

- da un lato, viene assicurato l'accesso esterno alla carriera accademica attraverso l'abilitazione nazionale e procedure di selezione bandite dalle singole università; dall'altro, al fine di valorizzare la maturità scientifica e didattica anche del personale interno, si consente la chiamata diretta di professori e ricercatori già in servizio purché in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale.

In particolare, l'**articolo 7** dispone la revisione dei settori scientifico-disciplinari, ponendo una soglia minima di professori di prima fascia afferenti a ciascun settore (almeno 50), in modo tale da assicurare una più ampia base elettiva per la formazione delle commissioni ed incentivare la ricerca interdisciplinare. E' fatta salva la possibilità di determinare raggruppamenti di dimensioni minori in presenza di particolari motivazioni scientifiche.

L'**articolo 8** istituisce l'abilitazione scientifica nazionale per i professori di prima e seconda fascia, di durata quadriennale, quale condizione necessaria per l'accesso alle rispettive posizioni.

La definizione delle modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione nazionale sono rimesse ad uno o più regolamenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica, secondo criteri definiti dalla legge.

Per la valutazione dei titoli e delle pubblicazioni dei candidati, su cui si basa il rilascio dell'abilitazione a tutte le funzioni di professore, si prevede la formazione di un'unica commissione nazionale per ciascun settore-scientifico disciplinare, di durata biennale.

Per la formazione della predetta commissione, composta di cinque membri sono sanciti principi che intendono coniugare le esigenze di trasparenza con quelle di rappresentatività della comunità scientifica. Si prevede, in particolare, il sorteggio di quattro commissari all'interno di una lista di professori ordinari appartenenti al settore (ovvero settore affine nel caso in cui i candidati afferenti al settore siano inferiori a venticinque), che abbiano presentato apposita candidatura dando conto pubblicamente dell'attività scientifica svolta nell'ultimo quinquennio e che non siano stati oggetto di valutazione negativa; il sorteggio di un commissario all'interno di una lista di studiosi e di esperti di pari livello appartenente ad università di un Paese dell'OCSE curata dall'ANVUR.

Sono posti ulteriori principi a garanzia della trasparenza delle procedure, quali il principio, derogabile secondo criteri di ragionevolezza, che di ciascuna commissione non faccia parte, più di un commissario della stessa università; la possibilità per i commissari di essere parzialmente esentati dalla ordinaria attività didattica; il divieto per i commissari di far parte contemporaneamente di più di una commissione di abilitazione o di commissioni di abilitazione per altro settore (per tre anni dalla conclusione del mandato).

Si prevede inoltre il divieto per coloro che non conseguono l'abilitazione scientifica nazionale di partecipare alle procedure indette nel biennio successivo per la medesima funzione, nonché per la funzione superiore nel triennio successivo; la definizione di apposite modalità per il riconoscimento dell'abilitazione scientifica e nazionale nonché la garanzia di pari opportunità di accesso alle procedure di abilitazione per studiosi, sia italiani che stranieri, operanti all'estero; la valutazione dell'abilitazione come titolo preferenziale per l'attribuzione dei contratti di insegnamento.

Agli oneri di funzionamento delle commissioni in questione, ivi comprese le risorse umane, provvede l'università presso cui si svolgono le relative procedure, con previsione di compensazione in sede di ripartizione dell'FFO.

L'articolo 9 detta disposizioni per il reclutamento e la progressione di carriera del personale accademico.

Viene innanzitutto richiamato il quadro di regole entro cui si colloca il reclutamento, con riferimento al rispetto della programmazione, delle norme vigenti sulla dotazione organica e della sostenibilità finanziaria la quale peraltro deve tener conto anche dei futuri oneri derivanti dagli scatti stipendiali e dagli incrementi annuali nonché della progressione di carriera.

Si prevede quindi, quale normale procedura di reclutamento, che le università, procedano alla copertura dei posti di professore ordinario e associato e di ricercatore a tempo determinato, attivando apposite procedure di selezione pubblica, basate sulla valutazione delle pubblicazioni e del curriculum e disciplinate con regolamento in conformità ai principi posti in sede europea (Carta europea dei ricercatori).

Sono quindi definiti i criteri generali per la relativa disciplina da parte delle università concernenti l'adeguata pubblicità ai bandi e informazione sulle funzioni, diritti e doveri spettanti; il possesso dell'abilitazione nazionale per l'ammissione alle procedure di accesso al ruolo di professore di prima o di seconda fascia; l'istituzione e la composizione della commissione preposta ad istruire le procedure di selezione; le modalità di selezione dei candidati attraverso una lezione pubblica e con esclusione di prove scritte o orali; formulazione della proposta di chiamata, con possibilità per la commissione di non indicare alcun candidato ai fini della chiamata. Agli istituti ad ordinamento speciale e alle università non statali è consentita una diversa disciplina della composizione della commissione e di chiamata del professore o ricercatore.

Sono quindi posti alcuni criteri in merito alle quote di personale allo scopo di individuare il punto di equilibrio fra l'esigenza di valorizzare la componente interna da un lato e quella di garantire un adeguato apporto esterno dall'altro. In particolare, le università procedono alla copertura dei posti di professore di prima e di seconda fascia nel rispetto dei seguenti criteri:

a) almeno un quinto dei posti di professore di ruolo di seconda fascia, è destinato alle procedure pubbliche di reclutamento;

b) almeno un terzo dei posti di professore di prima fascia è coperto da professori che non hanno prestato servizio presso l'università banditrice nei precedenti tre anni.

Per la fase transitoria, con riferimento ai cinque anni successivi all'attivazione, da parte dei singoli atenei, delle procedure di selezione dei ricercatori a tempo determinato, le procedure di reclutamento avviate nel rispetto dei seguenti criteri:

a) copertura per una percentuale non superiore ad un terzo dei posti di professore di ruolo di prima e di seconda fascia con le procedure di selezione riservate al personale in servizio nell'ateneo;

b) almeno un terzo dei posti di professore di prima e di seconda fascia è coperto da professori che non hanno prestato servizio presso l'università banditrice nei precedenti tre anni.

L'articolo 10 detta disposizioni sugli assegni di ricerca. Si prevede, in particolare, che le università e gli enti di ricerca, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio possano conferire assegni per lo svolgimento di attività di ricerca a soggetti esterni all'amministrazione banditrice in possesso di adeguato curriculum, con possibilità di richiedere quale requisito obbligatorio il dottorato di ricerca o titolo equivalente conseguito all'estero ovvero, per i settori interessati, il titolo di specializzazione di area medica corredato da adeguata produzione scientifica.

Sono quindi dettate disposizioni sulla durata e rinnovabilità degli assegni, sulla incompatibilità con la partecipazione a corsi universitari mentre la disciplina delle modalità del conferimento è rimessa ad un regolamento dell'amministrazione che conferisce l'assegno, da adottare sulla base di determinati principi. L'importo dell'assegno è determinato dall'ateneo in conformità al meccanismo previsto attualmente dall'art. 51, comma 6, della l. n. 449/1997 (decreto

ministeriale). Per valorizzare le eccellenze, si prevede che una quota del finanziamento ordinario sia destinata al finanziamento di assegni di ricerca da attribuire mediante apposita procedura, su base nazionale e previa presentazione di specifici programmi di ricerca, a giovani studiosi di elevate capacità.

Al fine di evitare un precariato stabile e di consentire esclusivamente ai meritevoli di proseguire l'attività di ricerca, viene posto un limite alla durata complessiva dei rapporti instaurati con i titolari di assegni di ricerca e dei contratti di ricercatore a tempo determinato, che non può complessivamente superare i dieci anni.

L'articolo 11 disciplina i contratti per attività di insegnamento prevedendo due tipologie di contratti: - contratti a titolo gratuito o oneroso che le università (il rettore) possono stipulare, anche sulla base di specifiche convenzioni con gli enti di ricerca, per avvalersi della collaborazione di esperti di alta qualificazione; ovvero contratti a titolo esclusivamente oneroso con soggetti in possesso di adeguati requisiti, escluso il personale tecnico-amministrativo delle università, per far fronte a specifiche esigenze didattiche. Per l'attribuzione dei predetti contratti, che richiede apposite procedure di valutazione comparativa, sono riconosciuti come titoli preferenziali il dottorato di ricerca, la specializzazione medica e l'abilitazione nazionale.

L'articolo 12 prevede che le università possano stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo pieno e determinato per svolgere attività di ricerca, didattica e di servizio agli studenti, con soggetti scelti mediante procedure di selezione riservate ai possessori del titolo di dottore di ricerca o titolo equivalente, del diploma di specializzazione medica, ovvero della laurea magistrale o equivalente unitamente ad adeguato curriculum professionale. I contratti hanno durata triennale e possono essere rinnovati una sola volta.

Il contratto di lavoro sopra descritto, se rinnovato, può costituire il trampolino di lancio per il successivo inquadramento per chiamata diretta nel ruolo dei professori associati dell'università, in presenza di standard qualitativi predeterminati dall'ateneo e subordinatamente al conseguimento dell'abilitazione alle funzioni di professore associato.

Il trattamento economico dei titolari del primo contratto a ricercatore viene determinato nella misura di quello iniziale del ricercatore confermato, con un incremento del 20 per cento, elevabile fino al 30 per cento, in caso di rinnovo del contratto.

Come per gli assegni di ricerca, si prevede che una quota del finanziamento ordinario delle università sia destinata al reclutamento di ricercatori a tempo determinato da destinare a giovani studiosi di elevate capacità in presenza di determinati requisiti e sulla base di specifici programmi di ricerca, la cui selezione è affidata ad apposite commissioni composte da eminenti studiosi che si avvalgono, per la valutazione dei titoli e delle pubblicazioni, di esperti revisori di elevata qualificazione italiani e stranieri.

L'articolo 13 interviene in materia di collocamento a riposo dei professori e ricercatori universitari subordinando la concessione da parte dell'università della possibilità, prevista per i dipendenti pubblici, di permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, alla sussistenza in bilancio di adeguate risorse finanziarie, nel rispetto della programmazione strategica triennale dell'ateneo nonché del limite di spesa per il personale consentito. La valutazione del fattore economico è particolarmente importante nel caso del personale docente universitario in quanto, stante la necessità di rispettare i limiti di spesa posti dalla normativa vigente, la concessione della prosecuzione del servizio oltre i limiti di età potrebbe comportare sanzioni per l'ateneo ovvero l'impossibilità di procedere ad altre assunzioni ritenute prioritarie, per ricoprire ad esempio un insegnamento programmato.

L'articolo 14 intende introdurre una nuova disciplina degli incarichi ai lettori cosiddetti "di scambio" presso le università italiane, colmando in tal modo il vuoto normativo venutosi a creare a seguito dell'abrogazione dell'art. 24 della legge 24 febbraio 1967, n. 62, disposta nell'ambito del

“taglia-leggi” di cui all’art. 24 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

In effetti la norma abrogata, alla luce dell’evoluzione del quadro normativo di riferimento, risulta superata sotto diversi profili, con particolare riferimento all’assimilazione del lettore di scambio all’assistente universitario, che è oggi una figura professionale ad esaurimento.

Per quanto concerne il profilo finanziario, a seguito dell’attuazione dell’autonomia finanziaria degli atenei, disposta dall’art. 5 della legge n. 537 del 1993, che ha previsto l’istituzione di un fondo unico per il finanziamento ordinario delle università, ivi comprese le spese del personale, trasferendo alle stesse le relative competenze, è venuta meno la possibilità di finanziamenti ad hoc per posti di dottorato; pertanto i relativi oneri rimanevano a carico dei bilanci dei singoli atenei.

Permane tuttavia l’esigenza, rappresentata con forza dagli atenei e da vari Paesi stranieri, di procedere alla nomina dei lettori di scambio nelle università italiane, figure importanti per tutti i corsi di laurea e di laurea magistrale in lingue e letterature straniere, al fine di mantenere gli impegni assunti con gli accordi bilaterali che il nostro Paese ha stipulato con numerosi Paesi europei ed extraeuropei nell’arco di diversi anni.

L’articolo 15 detta, infine, norme transitorie e finali. In particolare, si chiarisce che con l’entrata in vigore della legge possono essere avviate esclusivamente le procedure per la copertura dei posti di professore ordinario e associato, di ricercatore e di assegnista di ricerca previste dalle nuove disposizioni di cui al titolo III, con ciò escludendo il protrarsi del precedente sistema di reclutamento nelle more dell’attuazione della riforma.

È inoltre sancita l’equipollenza dell’idoneità conseguita a seguito delle vigenti procedure di reclutamento (quelle per valutazione comparativa di cui alla legge n. 210 del 1998) all’abilitazione scientifica nazionale, nonché la facoltà per i professori già in servizio di accedere alle procedure di reclutamento a prescindere dal possesso dell’abilitazione scientifica nazionale.

Viene, inoltre, integrata la disciplina vigente sulla chiamata diretta di studiosi impegnati all’estero per la copertura di posti di professore ordinario e associato e di ricercatore (art. 1, comma 9, della l. n. 230 del 2005), includendo fra i destinatari della norma anche gli studiosi impegnati all’estero nell’ambito di specifici programmi di ricerca finanziati dal MIUR.

Sono quindi individuate le disposizioni che, per effetto della riforma in esame, dovranno essere abrogate. Il disegno di legge, al medesimo articolo 15, reca infine la formula di invarianza della spesa pubblica, di cui si dà dimostrazione nella relazione tecnica.