

LA RECENTE LEGGE SULL'UNIVERSITÀ. UN PRIMO QUADRO D'INSIEME

di Anna Maria Minerva¹

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La nuova *governance* e la nuova articolazione interna degli atenei. - 3. Gli interventi per rilanciare qualità ed efficienza del sistema universitario. - 4. Come si lavorerà nelle università. - 4.1. I professori. - 4.2. I ricercatori. - 4.3. I contratti per attività di insegnamento. - 4.4. Gli assegni di ricerca. - 4.5. I c.d. lettori di scambio. - 5. Stato giuridico ed economico di professori e ricercatori. - 6. Novità per gli studenti. - 7. Considerazioni finali.

1. Premessa

Dopo alcuni interventi effettuati, all'inizio della XVI legislatura, principalmente con il d.l. n. 180/2008 (l. n. 1/2009) - le cui disposizioni hanno mirato ad assegnare più selettivamente i contributi statali agli atenei, a modificare transitoriamente la composizione delle commissioni di concorso, a favorire il ricambio generazionale e ad incentivare la produttività scientifica -² una ridefinizione complessiva del sistema universitario è stata tracciata dalla l. n. 240/2010.

La legge, nata sulla base di un disegno di legge di iniziativa governativa³, ma ampiamente modificato durante l'esame parlamentare, è stata approvata il 23 dicembre 2010 ed è stata pubblicata nella G.U. n. 10 del 14 gennaio 2011 (S.O. n. 11). Pertanto, è in vigore dal 29 gennaio 2011.

Essa, in particolare, ridisciplina la *governance* degli atenei, lo stato giuridico ed il reclutamento del personale, e delega il Governo ad adottare incentivi per la qualità.

I principi ispiratori della riforma, declinati in 29 articoli, fanno riferimento ai concetti di autonomia e responsabilità, valorizzazione del merito, combinazione di didattica e ricerca, annunciati nelle Linee guida per l'università del novembre 2008⁴. Già in quel documento si considerava come le difficoltà della congiuntura economica imponessero uno sforzo per raggiungere in tempi rapidi l'equilibrio di bilancio, che tuttavia rappresentava anche una sfida a migliorare un sistema che presentava punti di forza, ma anche aspetti di criticità. In particolare, si specificava che la gestione responsabile e la sostenibilità economica

¹ Consigliere Parlamentare Capo Ufficio della Camera dei Deputati

² Ulteriori interventi sono stati disposti dall'art. 16 del d.l. n. 112/2008 (l. n. 133/2008), che ha previsto la possibilità per le università di trasformarsi in fondazioni di diritto privato, e dal d.l. n. 97/2008 (l. n. 129/2008), il cui art. 4-*bis*, c. 16, ha disposto in tema di reclutamenti (v. *infra*, par. 4.1.).

³ A.S. 1905, al quale sono stati abbinati gli A.A.S. 591, 874, 970, 1387, 1579, poi assorbiti. Alla Camera, che è intervenuta in seconda lettura (A.C. 3687) sono stati abbinati gli A.A.C. 591, 1143, 1154, 1276, 1397, 1578, 1828, 1841, 2218, 2220, 2250, 2330, 2458, 2460, 2726, 2748, 2841 e 3408, anch'essi assorbiti.

⁴ http://www.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/3f4ca200-9551-4334-b015-41b38e3221a8/Linee_Guida_del_Governo_per_Universita.pdf.

rappresentavano condizioni essenziali dell'autonomia universitaria e si individuava l'obiettivo nel miglioramento del posizionamento complessivo degli atenei italiani e nella creazione di maggiori opportunità perché le componenti migliori del sistema sviluppassero il loro potenziale competitivo.

Si può dunque affermare che, per l'università, le politiche fin qui perseguite nel corso della XVI legislatura sono riconducibili alla finalità di contemperare l'obiettivo di razionalizzazione e contenimento della spesa con quello di un complessivo rilancio della qualità.

Fine del presente contributo è solo quello di delineare un primo quadro d'insieme degli interventi disposti dalla l. n. 240/2010, per evidenziarne le principali novità rispetto all'assetto normativo previgente e porre in rilievo sia gli aspetti che non contribuiscono ad uno sviluppo ordinato del sistema normativo, sia quelli che, da un punto di vista sostanziale, dovranno essere chiariti in sede applicativa.

2. La nuova governance e la nuova articolazione interna degli atenei

La l. n. 240/2010 fissa gli indirizzi per la revisione degli statuti delle università statali riguardo a composizione, durata e funzioni degli organi, nonché all'organizzazione interna.

L'intervento si è innestato sull'attuale sistema organizzativo degli atenei italiani, complesso e variegato a seguito del mancato intervento di una legge di attuazione dei principi di autonomia definiti dalla l. n. 168/1989, intesa a sua volta ad avviare il processo di attuazione dell'art. 33 della Costituzione.

E' noto, infatti, che la l. n. 168/1989 aveva affidato al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica il compito di dare attuazione all'indirizzo e al coordinamento nei confronti delle università (art. 1, c. 2) e ne aveva definito i profili di autonomia; in particolare, aveva stabilito (art. 6) che le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, unicamente da norme legislative che vi facciano espresso riferimento - escludendo in maniera esplicita l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare - e aveva rimesso ad una successiva legge l'attuazione dei principi di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, quanto a termini e limiti. In particolare, aveva stabilito (art. 16) che, decorso un anno, in mancanza di tale legge, gli statuti delle università fossero emanati con decreto del rettore nel rispetto dei principi di autonomia dettati dall'art. 6, con le procedure e le modalità ivi previste, nonché nel rispetto dei contenuti essenziali da esso stesso indicati: fra questi, l'elettività del rettore, una composizione del senato accademico rappresentativa delle facoltà istituite nell'ateneo e del consiglio di amministrazione tale da assicurare la rappresentanza delle diverse componenti di personale, la compatibilità fra soluzioni organizzative e disponibilità finanziarie.

Questa via alternativa, in mancanza della legge di attuazione dei principi di autonomia, è stata quella che, poi, si è in effetti realizzata⁵.

Ne è conseguito che la struttura organizzativa delle università, compresi gli organi di governo e le loro attribuzioni, è stata disciplinata dagli statuti, deliberati dalle stesse

⁵ Cfr. A. SIDDI, Italia, in C. FINOCCHIETTI (a cura di), *La governance delle università*. Italia, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna, Roma, CIMEA, 2009, p. 44.

università, previo il necessario controllo ministeriale. Ciò ha comportato una grande varietà di soluzioni gestionali e organizzative, soprattutto per quanto concerne la composizione degli organi, la durata dei mandati e la possibilità di rielezioni, l'articolazione delle competenze⁶.

Come già accennato, la nuova legge, all'art. 2, c. 1, detta vincoli e criteri direttivi per la modifica degli statuti - che è inquadrata nel complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione⁷ - alla quale le università statali devono procedere entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore. Pertanto, gli statuti devono essere modificati entro la fine di luglio 2011: ove il termine non venga rispettato, il Ministro assegna un ulteriore termine di 3 mesi, decorso inutilmente il quale costituisce una commissione incaricata di predisporre le necessarie modifiche statutarie⁸ (art. 2, c. 6). Per il lavoro di quest'ultima, peraltro, non si prevede un termine.

In *primis*, è prevista una ridefinizione del ruolo del rettore, quale "organo propulsore delle attività scientifiche e didattiche e dello sviluppo strategico dell'ateneo nel suo complesso"⁹, cui fanno capo la rappresentanza legale dell'università e la responsabilità del perseguimento delle finalità.

Altra novità riguarda l'elezione dello stesso rettore, per la quale cade il vincolo della scelta fra i professori dello stesso ateneo. Legate alla stessa elezione vi sono, poi, l'introduzione di un limite al mandato, che dura 6 anni e non è rinnovabile, e la previsione che egli è passibile di mozione di sfiducia da parte del senato accademico, sia pur con una maggioranza di almeno i due terzi dei componenti e non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del suo mandato.

Una seconda importante indicazione per gli statuti riguarda la distinzione delle funzioni del senato accademico (scientifiche) e del consiglio di amministrazione (gestionali), organi dei quali si determinano anche le dimensioni massime. In particolare, giova rilevare che, se al primo sono attribuite funzioni di proposta in materia di didattica, ricerca, servizi agli studenti, attivazione o soppressione di sedi e corsi, e funzioni deliberanti in materia di regolamenti di ateneo¹⁰, al secondo sono riservate funzioni di indirizzo strategico e la

⁶ Si veda Corte dei Conti, *Referto sul sistema universitario*, Marzo 2010, p. 20 ss., http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_7_2010.pdf.

⁷ Le università si collocano nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001.

⁸ E' interessante evidenziare, sotto il profilo della tecnica normativa, che il c. 7 dell'art. 2 stabilisce che lo statuto è trasmesso al Ministro che esercita il controllo di cui all'art. 6 della l. n. 168/1989 (disposizione che prevede il "termine perentorio di 60 giorni"), da esercitarsi, però, entro 120 giorni. Trattandosi di una disciplina relativa alla fase di prima applicazione, si potrebbe ritenere che il c. 7 operi una deroga *una tantum* alla disciplina ordinaria e non abbia inteso modificare a regime il termine previsto dall'art. 6 della l. n. 186/1989. Peraltro, il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nel parere reso il 29 settembre 2010 (http://leg16.camera.it/dati/leg16/lavori/bollet/frsmcdin_wai.asp?percball=/dati/leg16/lavori/bollet/201009/0929/html/48/pagpro=3n2all=offcommis=48), aveva invitato la Commissione di merito a chiarire questo aspetto.

⁹ Cfr. A.S. 1905, relazione illustrativa.

¹⁰ Ad eccezione del regolamento di amministrazione e contabilità, che è approvato dal consiglio di amministrazione.

responsabilità delle assunzioni – attraverso l’approvazione delle proposte di chiamata dei professori e dei ricercatori formulate dai dipartimenti – e delle spese, anche relative alle sedi universitarie.

Il senato accademico è costituito su base elettiva. Il numero dei suoi membri, proporzionale alle dimensioni dell’ateneo, non deve superare 35 unità (fra i quali il rettore, componente di diritto), dei quali almeno 2/3 docenti di ruolo.

Il consiglio di amministrazione deve essere composto al massimo da 11 membri che, ad eccezione del rettore – componente di diritto – e della rappresentanza degli studenti sono scelti con modalità definite dagli statuti, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale, ovvero di un’esperienza professionale di alto livello. Un numero di consiglieri non inferiore a 3 se il consiglio di amministrazione è composto da 11 membri, e non inferiore a 2 se i componenti sono meno di 11, deve essere esterno ai ruoli dell’ateneo a decorrere dai tre anni precedenti la designazione.

Sia per il senato accademico che per il consiglio di amministrazione è prevista una durata massima di 4 anni e i mandati sono rinnovabili per una sola volta, benché, nel caso del consiglio di amministrazione, è possibile prevedere un rinnovo non contestuale dei diversi membri.

Tuttavia, è da rilevare che l’art. 6, c. 5, del d.l. n. 78/2010 (l. n. 122/2010) ha previsto che, in tutti gli enti e gli organismi pubblici, gli organi di amministrazione e controllo, nonché il collegio dei revisori, devono essere costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a 5 e a 3 componenti, a pena di responsabilità erariale e di nullità degli atti adottati. Tale constatazione non può non innescare una riflessione in relazione al fatto che dalla previsione, a differenza di altre fattispecie disciplinate dallo stesso d.l. (ad es., art. 6, c. 2, 7 e 8), le università non risultano esplicitamente escluse.

Una ulteriore novità è costituita dalla previsione di sostituzione della figura del direttore amministrativo con quella del direttore generale - al quale sono affidati i compiti propri dei dirigenti di uffici dirigenziali generali, in quanto compatibili - e dal suo inserimento fra gli organi dell’università: si tratta di una scelta diversa da quella effettuata, ad esempio, in relazione all’Agenzia nazionale per la valutazione dell’università e della ricerca (ANVUR), dal d.P.R. n. 76/2010, la cui premessa esplicita che il direttore non è stato incluso nel novero degli organi in attuazione del principio di separazione tra attività di indirizzo e attività di gestione di cui all’art. 4 del d.lgs. n. 165/2001.

L’incarico del direttore generale - scelto fra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali - è conferito dal consiglio di amministrazione, su proposta del rettore, è regolato con contratto di lavoro di diritto privato, ha una durata non superiore a 4 anni¹¹ ed è rinnovabile.

Il collegio dei revisori dei conti (in realtà, ora si dovrebbe chiamare collegio dei revisori legali, ai sensi dell’art. 37 del d.lgs. n. 39/2010, di recepimento della direttiva 2006/43/CE) ha tre componenti effettivi - dei quali, due devono essere iscritti al Registro dei revisori contabili (ora, Registro dei revisori legali) - e due supplenti. L’incarico, conferito con decreto rettorale, dura al massimo quattro anni, è rinnovabile una sola volta e non può essere conferito a personale dipendente della medesima università.

¹¹ A fronte dei 5 del direttore amministrativo, ex art. 17, c. 110, della l. n. 127/1997.

Per il nucleo di valutazione, di cui alla l. n. 370/1999, le novità principali attengono al fatto che esso sarà composto in prevalenza da soggetti esterni all'ateneo e che vi farà parte anche una rappresentanza degli studenti (finora, il nucleo ha acquisito periodicamente solo le opinioni degli studenti). Al nucleo vengono affidate le funzioni dell'organismo di valutazione della *performance* di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009. Come già nella legislazione previgente, non è stabilito un termine di durata dell'organo.

Con riferimento all'avvicendamento e alla *prorogatio* degli organi (art. 2, c. 8, 9, 10 e 11), si prevedono disposizioni distinte per gli organi collegiali e per il rettore.

Anzitutto, le procedure per il rinnovo degli organi devono essere attivate entro 30 giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta ufficiale dei nuovi statuti¹². Per tutte le cariche accademiche, l'elettorato passivo è riservato ai docenti che assicurano un numero di anni di servizio almeno pari alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo.

Gli organi collegiali decadono al momento della costituzione dei nuovi, anche se il mandato scade entro il termine di adozione dei nuovi statuti.

Per il mandato dei rettori, invece, sono disciplinate tre fattispecie:

- il mandato dei rettori che alla data di entrata in vigore della legge sono stati eletti o stanno espletando il primo mandato è prorogato di due anni (si intenderebbe che gli stessi decorrano dalla data indicata) e non è rinnovabile;

- il mandato dei rettori in carica al momento dell'adozione del nuovo statuto (si intenderebbe, che non stiano espletando il primo mandato) è prorogato fino al termine dell'anno accademico successivo;

- se il mandato dei rettori in carica al momento dell'adozione del nuovo statuto scade dopo il termine dell'anno accademico successivo, esso arriva alla scadenza naturale.

Al contempo, si stabilisce, però, che ai fini dell'applicazione delle disposizioni sui limiti di durata del mandato o delle cariche riferite al rettore, al senato accademico e al consiglio di amministrazione, vengono considerati anche i periodi già espletati nell'ateneo alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti.

In sede applicativa occorrerà chiarire se tale ultima previsione rappresenta una clausola di salvaguardia (nel senso che gli organi in carica al momento dell'adozione dei nuovi statuti - o, in uno dei casi riferiti ai rettori, alla data di entrata in vigore della legge - sono prorogati sino ai momenti per ciascuna situazione *ante* previsti, sempre che non si superino i limiti di durata previsti per ciascuno dalle nuove regole), ovvero se esso si riferisce alla prima circostanza di costituzione dei nuovi organi dopo la scadenza delle proroghe.

Per quanto attiene all'articolazione interna (art. 2, c. 2), la principale novità è costituita dalla centralità che assumono i dipartimenti - individuati quale luogo di raccordo fra ricerca e didattica (mentre, finora, le attività didattiche e formative sono state svolte dalle facoltà¹³) - e dalla determinazione di una consistenza minima del personale docente ad essi afferente,

¹² Il termine, ancorché ordinatorio, è ritenuto improbabile poiché la revisione statutaria si ripercuote sugli atti esecutivi e, in particolare, sul regolamento elettorale, che dovrà essere rivisto, anch'esso per i fini di cui all'art. 6 della l. n. 168/2009: così, A. MASIA, *Innovazione, riforme e prospettive nel ddl sull'università*, in *Universitas*, 2009, pag. 16.

¹³ Sull'argomento, cfr. G. CAPANO - M. REGINI, *Tra didattica e ricerca: quale assetto organizzativo per le università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, in http://www.fondazionecrui.it/fondazionecrui/pubblicazione_tra_didattica_e_ricerca.pdf, gennaio 2011.

fissata in 35 unità, ovvero 40 nelle università con un numero di professori e ricercatori superiore a 1000 unità. La novità ha inteso ampliare le maglie del previgente assetto organizzativo, anche al fine di creare una base più ampia per la costituzione delle commissioni esaminatrici¹⁴.

Sarà comunque possibile istituire strutture di raccordo fra i dipartimenti, comunque denominate, ma in numero non superiore a dodici e con un proprio organo deliberante.

In ogni dipartimento, o in ogni struttura di raccordo, sarà presente - e si tratta di una ulteriore novità - una commissione paritetica docenti-studenti, competente a svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa, della qualità della didattica e dell'attività di servizio agli studenti, ad individuare indicatori per la valutazione dei risultati delle stesse e a formulare pareri sull'attivazione e sulla soppressione di corsi di studio.

La rappresentanza degli studenti negli organi e nelle strutture universitarie (specificamente indicate in senato accademico, consiglio di amministrazione, nucleo di valutazione, organo deliberante delle strutture di raccordo e commissione paritetica) è confermata nella misura del 15% di cui all'art. 6 del d.l. n. 120/1995 (l. n. 236/1995). Ogni mandato ha durata biennale ed è rinnovabile una sola volta.

Rispetto all'assetto organizzativo sopra descritto, si prevedono alcune eccezioni, sul cui raccordo probabilmente sarà necessaria una riflessione in fase applicativa: infatti, l'art. 1, c. 2, dispone che le università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio e risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca possono sperimentare - sulla base di accordi di programma con il MIUR, che stabilisce con decreto di natura non regolamentare i criteri per l'ammissione alla sperimentazione - propri modelli organizzativi e funzionali, comprese modalità di costituzione e composizione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca (espressione con la quale è lecito supporre che ci si possa riferire anche al rapporto tra facoltà e dipartimenti) diverse da quelle indicate all'art. 2. Ne consegue, pertanto, l'esclusione di ogni automatismo, anzi sono previste determinate condizioni e una particolare procedura (oggetto, peraltro, di specifiche considerazioni in sede di esame parlamentare¹⁵).

Al contempo, però, l'art. 2, c. 2, lett. e), dispone che le università con un organico docente inferiore a 500 unità possono darsi un'articolazione organizzativa interna

¹⁴ Cfr. A.S. 1905, relazione introduttiva.

¹⁵ La Commissione affari costituzionali della Camera, nel parere espresso il 12 ottobre 2010 (http://leg16.camera.it/dati/leg16/lavori/bollet/frsmcdin_wai.asp?percboll=/dati/leg16/lavori/bollet/201010/1012/html/01/&pagpro=11n1&all=on&commis=01), richiamato l'art. 33 della Costituzione, aveva invitato la Commissione di merito a valutare, all'art. 1, c. 2, "sotto il profilo della ragionevolezza, che i valori che si intendono tutelare siano tali da giustificare, in un'ottica di bilanciamento, il parziale sacrificio, per alcune università, dell'autonomia riconosciuta ad altre", nonché "l'opportunità di definire direttamente nella legge i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti ovvero di demandare la loro definizione ad un apposito regolamento di attuazione della legge". Si veda anche il relativo passaggio nella questione pregiudiziale Vassallo ed altri n. 1, esaminata e respinta nella seduta dell'Assemblea della Camera del 23 novembre 2010 (http://www.camera.it/resoconti/resoconto_allegato.asp?idSeduta=400&resoconto=allegato_a.368700¶m=sed0400.allegato_a.n3687.sub0010#sed0400.allegato_a.n3687.sub0010). Sull'argomento dell'autonomia universitaria, cfr. R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Ist. Fed.*, 2004, p. 264 ss.

semplificata, alla quale vengono attribuite unitariamente le funzioni assegnate, negli altri casi, ai dipartimenti e alle strutture di raccordo. Nel caso di specie, dunque, abbiamo a che fare con una procedura automatica che - ove raffrontata con quella non automatica prevista dall'art. 1, c. 2 - impone qualche riflessione: in particolare, come si dovrà "muovere" una piccola università che abbia un bilancio stabile e sostenibile e risultati di elevata qualità nel campo della didattica e della ricerca e che voglia darsi sia proprie modalità organizzative interne, sia proprie modalità di costituzione e composizione degli organi di governo?

Una ulteriore eccezione (art. 2, c. 3) è prevista per gli istituti di istruzione universitaria ad ordinamento speciale, i quali adottano proprie modalità organizzative, nel rispetto dei principi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità delle informazioni relative all'ateneo previsti per le università statali, e fatto salvo il controllo ministeriale su statuti e regolamenti di ateneo. Non è peraltro indicato se tale previsione implica comunque il rifacimento degli statuti esistenti.

Altre due importanti novità per la vita universitaria sono costituite dall'obbligo di adottare un *codice etico* (art. 2, c. 4) - le cui norme sono finalizzate, fra l'altro, ad evitare ogni forma di discriminazione e di abuso e a regolare i casi di conflitto di interessi o di proprietà intellettuale - e dalla costituzione, in ogni università, di un *collegio di disciplina* (art. 10. Si supera, così, il collegio finora costituito a livello nazionale nell'ambito del CUN).

3. Gli interventi per rilanciare qualità ed efficienza del sistema universitario

Le principali novità sono rappresentate (art. 5)¹⁶:

a) dalla previsione di introduzione di un *sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio*, basata sull'utilizzo di specifici indicatori definiti *ex-ante* dall'ANVUR, per la verifica del possesso di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca¹⁷. La disposizione fa esplicito riferimento ai corsi di studio di cui all'art. 3 del d.m. n. 270/2004, ai sensi del quale le università rilasciano i titoli di laurea, laurea magistrale, diploma di specializzazione e dottorato di ricerca.

Al riguardo occorre, però, rilevare che l'art. 19 della legge disciplina specificamente l'accREDITAMENTO dei corsi di dottorato di ricerca in parte in maniera diretta, in parte rimettendo ulteriori dettagli ad un differente strumento normativo, ovvero un decreto del MIUR, su proposta dell'ANVUR. Dispone, inoltre, che l'accREDITAMENTO avviene su parere conforme della stessa ANVUR. Quindi, per i corsi di dottorato, l'ANVUR interviene sia per la definizione degli aspetti generali relativi all'accREDITAMENTO, formulando una proposta al Ministro, sia sugli specifici accREDITAMENTI, esprimendo al Ministro un parere vincolante.

¹⁶ Per il rilancio del diritto allo studio, v. par. 6.

¹⁷ Attualmente, i requisiti necessari dei corsi di studio sono indicati dal d.m. n. 17/2010 (<http://attiministeriali.miur.it/anno-2010/settembre/d.m.-22092010.aspx>), che sostituisce il d.m. n. 544/2007 e che, secondo la nota MIUR n. 130 del 20 dicembre 2010 (<http://attiministeriali.miur.it/anno-2010/dicembre/nota-20122010.aspx>), si applicano a decorrere dall'a.a. 2011/2012. I nuovi requisiti sono volti, in particolare, a ridurre la proliferazione dei corsi di studio (nell'a.a. 2008/2009, secondo i dati riportati nella nota MIUR n. 160 del 4 settembre 2009, erano risultati attivati 5.587 corsi di studio, con 8.259 percorsi formativi effettivi). Dati comparativi sull'offerta di corsi di laurea e di laurea specialistica nel corso dell'ultimo decennio sono riportati dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, *XI rapporto sullo stato del sistema universitario*, <http://www.cnvsu.it/library/downloadfile.asp?id=11778>, gennaio 2011, pag. 23 ss.

L'accreditamento è previsto anche per i collegi universitari legalmente riconosciuti, quale condizione per l'assegnazione di finanziamenti statali;

b) dalla previsione di un *sistema di valutazione periodica*, basato su criteri definiti *ex-ante* dall'ANVUR, dell'efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne¹⁸;

c) dalla previsione di *potenziamento del sistema di autovalutazione* da parte delle università e dalla definizione del sistema di valutazione e di assicurazione della qualità degli atenei in coerenza con quanto definito in sede europea¹⁹;

d) dalla previsione di introduzione di *meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche*, sulla base di criteri definiti *ex-ante*. Al riguardo, è utile ricordare che l'art. 2 del d.l. n. 180/2008 aveva già previsto, a decorrere dal 2009, l'attribuzione di una quota dei fondi in base alla qualità dell'offerta formativa e dei risultati dei processi formativi, della ricerca scientifica, delle sedi didattiche²⁰. Il meccanismo viene confermato dall'art. 13 della l. 240/2010 che specifica i parametri da considerare con riferimento alla qualità delle sedi didattiche e stabilisce il *range* percentuale di incremento annuale^{21 22}.

E' altrettanto utile evidenziare che l'art. 12 della stessa l. n. 240/2010 introduce lo stesso meccanismo premiale nella distribuzione dei fondi anche per le università non statali legalmente riconosciute²³ (tra le quali sono ricomprese le università telematiche²⁴), sulla

¹⁸ Peraltro (art. 29, c. 14), in attesa della definizione dei nuovi criteri, continueranno ad applicarsi le disposizioni vigenti (d.m. n. 506/2007 - <http://attiministeriali.miur.it/anno-2007/ottobre/d.m.-18102007-n-506.aspx>, emanato in attuazione dell'art. 1-ter, c. 2, del d.l. n. 7/2005).

¹⁹ La Commissione europea, dopo aver approvato nel 2005 le Linee guida per la qualità dell'istruzione superiore ([http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20\(2\).pdf](http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20(2).pdf)), ha presentato la prima relazione sui progressi in tema di certificazione della qualità nell'istruzione superiore il 21 settembre 2009 (http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/report09_it.pdf).

²⁰ I criteri di ripartizione di questa quota sono stati definiti nell'all. 1 del d.m. n. 45/2009, recante i criteri di ripartizione del FFO per il 2009: alle finalità indicate dall'art. 1, c. 2, del d.l. n. 180/2008 sono stati destinati € 523,5 mln, pari al 7% indicato dalla norma. In sede di prima applicazione, peraltro, la norma ha previsto che non si considerasse il fattore di valutazione riferito alle sedi didattiche. Con d.m. n. 655/2010, recante i criteri di ripartizione del FFO per il 2010, alle stesse finalità sono stati destinati € 720 mln, pari al 10% delle risorse disponibili.

²¹ L'art. 2 del d.l. n. 180/2008 faceva riferimento, oltre che alle risorse del FFO, a quelle del fondo straordinario di cui all'art. 2, c. 428, della l. finanziaria 2008 (l. n. 244/2007), istituito con una dotazione di € 550 mln per ciascuno degli anni dal 2008 al 2010. Essendo cessata l'operatività di questo fondo, correttamente l'art. 13 della nuova legge fa riferimento solo alle risorse del FFO.

²² Le linee guida del 2008 evidenziavano che l'obiettivo era quello di raggiungere il 30% entro la legislatura.

²³ Il d.m. n. 262/2004, *Programmazione del sistema universitario per il triennio 2004-2006*, ha stabilito che i contributi alle università non statali possono essere concessi solo dopo la valutazione positiva del CNVSU al termine del quinto anno di attività. Per il 2010, alle stesse università sono stati destinati € 89,1 mln con d.m. n. 426/2010 (<http://attiministeriali.miur.it/anno-2010/settembre/d.m.-16092010.aspx>).

²⁴ Università che, in base all'art. 4, c. 1-bis, del d.l. n. 35/2005 (l. n. 80/2005), hanno diritto alla concessione dei contributi statali (sia pure al verificarsi delle condizioni previste dall'art. 9, c. 4, del d.m. n. 262/2004, allo stato ancora non raggiunte). Ragione per la quale il c. 3 dell'art. 12 non ha senso: infatti, nella prima parte esclude l'applicabilità alle università telematiche delle disposizioni che prevedono l'assegnazione di una parte delle risorse in base a criteri di qualità, e nella seconda parte fa salva

base di criteri determinati con decreto del MIUR, sentita l'ANVUR. Anche in tal caso è previsto il *range* percentuale di incremento annuale della quota;

e) dalla previsione di introduzione del *sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica*, che dovrebbe consentire di accelerare il passaggio da una responsabilizzazione legale sui comportamenti di spesa ad una responsabilità gestionale sui risultati²⁵;

f) dalla previsione di adozione di un *piano economico-finanziario triennale* che garantisca la sostenibilità di tutte le attività dell'ateneo e di un piano triennale diretto a riequilibrare i rapporti di consistenza del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo e il numero di professori e ricercatori nominati per chiamata diretta. L'adozione di quest'ultimo strumento diventa fondamentale per la concessione dei finanziamenti statali, tant'è che si prevede la non erogazione delle quote relative alle unità di personale che eccedono i limiti previsti. Sarà anche determinato un limite massimo all'incidenza complessiva delle spese per il personale e sarà introdotto il *costo standard unitario di formazione per studente* in corso, al quale sarà collegata l'attribuzione di una parte del FFO;

g) dalla previsione di *dichiarazione di dissesto finanziario* nel caso in cui l'università non possa garantire l'assolvimento delle proprie funzioni o non possa far fronte ai debiti. In tal caso, il MIUR diffiderà l'università a predisporre un piano di rientro da attuare nel limite massimo di un quinquennio. In caso di mancata predisposizione o attuazione del piano, l'ateneo sarà commissariato;

h) dalla previsione di *istituzione di un fondo di rotazione* a garanzia del riequilibrio finanziario degli atenei, distinto e aggiuntivo rispetto alle risorse destinate al FFO. Sul punto, è peraltro utile evidenziare che l'art. 11 della legge dispone interventi perequativi per le università statali, proprio al fine di accelerare il processo di riequilibrio e superare le situazioni di sottofinanziamento superiore al 5% rispetto al modello per la ripartizione teorica del FFO, destinando, a tal fine, una quota almeno pari all'1,5% dello stesso FFO. L'intervento perequativo, tuttavia, è ridotto proporzionalmente ove la situazione di sottofinanziamento deriva dall'applicazione delle misure di valutazione della qualità;

i) dalla previsione di introduzione, sentita l'ANVUR, di un *sistema di valutazione ex-post delle politiche di reclutamento* degli atenei, sulla base di criteri definiti *ex-ante*, i cui parametri di riferimento vengono peraltro già indicati nel testo (fra essi, percentuale di professori reclutati da altri atenei e grado di internazionalizzazione del corpo docente²⁶). A tale valutazione sarà correlata l'attribuzione di una quota non superiore al 10% del FFO²⁷.

l'applicazione delle stesse disposizioni per quelle università telematiche che rispettano gli stessi criteri di qualità.

²⁵ F. GABOARDI, La contabilità delle università, in www.contabilita-pubblica.it, 23 aprile 2010.

²⁶ L'obiettivo del rafforzamento dell'internazionalizzazione delle università è presente anche in altre disposizioni della legge: ad es., all'art. 2, c. 2, lett. l), l'obiettivo è esplicitato prevedendo una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca e l'attivazione di insegnamenti e di forme di selezione svolti in lingua straniera; all'art. 7, il collocamento in aspettativa per 5 anni può riguardare anche lo svolgimento di attività presso soggetti operanti in ambito internazionale; allo stesso articolo, si prevede, inoltre, che l'incentivazione della mobilità universitaria è favorita dalla possibilità che il trasferimento di professori e ricercatori possa avvenire attraverso lo scambio contestuale di docenti in possesso della stessa qualifica tra due sedi universitarie consenzienti; all'art. 13, si inseriscono tra i parametri previsti per

Peraltro, tutte le novità evidenziate, in quanto oggetto di delega al Governo, saranno effettive dopo l'adozione dei decreti legislativi, che dovranno intervenire entro la fine di gennaio 2012 e che potranno essere oggetto di correttivi entro 18 mesi successivi alla data della loro entrata in vigore.

Risultano, invece, più o meno immediatamente attivabili altre misure volte a rilanciare la qualità del sistema.

Anzitutto, al fine di razionalizzare l'offerta formativa, l'art. 3 disciplina la *possibilità per le università di federarsi o di fondersi*. E' interessante, in particolare, la previsione che la federazione o la fusione è possibile anche fra università ed enti operanti nel campo della ricerca e dell'alta formazione, senza una specifica limitazione a quelli di carattere pubblico, nonché tra università e istituti tecnici superiori²⁸. La federazione o la fusione avvengono sulla base di un progetto analitico, concernente anche la *governance*, approvato dal MIUR, previa valutazione dell'ANVUR²⁹.

Inoltre, al fine di incentivare la qualità delle prestazioni, l'art. 9 istituisce un *Fondo di ateneo per la premialità* di professori e ricercatori nonché, in alcune ipotesi, del personale tecnico-amministrativo, alimentato con le risorse derivanti dagli scatti economici non attribuiti a seguito di valutazione negativa.

La disposizione collega l'istituzione del Fondo genericamente all'art. 1, c. 16, della l. n. 230/2005. In realtà, il riferimento è al quarto periodo del c. 16 citato, che prevede che ai professori a tempo pieno è attribuita una eventuale retribuzione aggiuntiva nei limiti delle disponibilità di bilancio, in relazione agli impegni ulteriori di attività di ricerca, didattica e gestionale, oggetto di specifico incarico, nonché in relazione ai risultati conseguiti.

Rispetto alla disposizione richiamata, le novità dell'art. 9 sono rappresentate dall'inclusione dei professori a tempo definito e dei ricercatori e dalla previsione di compensi aggiuntivi - che in tal caso possono riguardare anche il personale tecnico-amministrativo - collegati all'acquisizione di commesse o di finanziamenti privati.

4. Come si lavorerà nelle università

Nelle università si continuerà a lavorare in quanto assunti nei ruoli o in quanto titolari di incarichi conferiti a vario titolo e per periodi di tempo più o meno ampi. Cambiano, però, le regole di disciplina dei relativi istituti.

la valutazione dei risultati qualitativi delle università i progetti di ricerca di rilievo internazionale; all'art. 22 si prevede la possibilità di riservare una quota di assegni di ricerca a studiosi italiani o stranieri che hanno conseguito il dottorato di ricerca all'estero o a studiosi stranieri che lo hanno conseguito in Italia; all'art. 23 si prevede la possibilità di affidare contratti di insegnamento a studiosi stranieri di chiara fama.

²⁷ Anche in tal caso, finché non saranno adottate le nuove regole, continueranno ad applicarsi le disposizioni vigenti in materia, ossia il d.m. n. 506/2007 (art. 29, c. 14).

²⁸ Gli istituti tecnici superiori sono stati disciplinati con il d.P.C.M. 25 gennaio 2008.

²⁹ In materia, il 4 settembre 2010 è stata data notizia di un protocollo di intesa per la federazione degli atenei di Puglia, Basilicata e Molise. Cfr. <http://www.universita.it/atenei-federazione-sud-riunione-rettori/>. Inoltre, il 23 febbraio 2011 è stato firmato un Accordo di programma tra il MIUR, la regione Campania e le università campane per favorirne il coordinamento. L'accordo, che si applica per 5 anni a partire dall'a.a. 2011/2012, prevede, all'art. 5, alcuni impegni per il MIUR già a partire dall'a.a. 2010/2011 <http://www.governo.it/backoffice/allegati/62410-6578.pdf>.

4.1. I professori

Con riferimento al reclutamento dei professori, si passa dalle procedure di valutazione comparativa indette dalle singole università ai sensi della l. n. 210/1998 ad un procedimento a due stadi che, sostanzialmente, riprende il meccanismo a suo tempo previsto dalla l. n. 230/2005, ma mai diventato operativo³⁰.

In sintesi, per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori sarà necessario acquisire l'abilitazione scientifica nazionale, che consentirà di partecipare alle procedure di chiamata indette dalle singole università.

La disciplina relativa all'*abilitazione scientifica nazionale* (art. 16) sarà definita con uno o più regolamenti di delegificazione da adottare entro il 29 aprile 2011 (90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge³¹). Tra le norme generali regolatrici della materia, si ricordano:

- l'indizione obbligatoria delle procedure con frequenza annuale. Le procedure saranno distinte per le due fasce, nonché per settori concorsuali. Questi ultimi sono introdotti nell'ordinamento dall'art. 15 della legge, devono avere una consistenza minima di professori ordinari³² e ad essi sono ricondotti i previgenti settori scientifico-disciplinari, che ne costituiranno articolazioni interne. La loro definizione è prevista entro il 30 marzo 2011 (60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge);

- l'attribuzione dell'abilitazione con giudizio fondato sulla valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche (per le quali con d.m. potrà essere prescritto un numero massimo, comunque non minore di 12³³);

³⁰ In attesa della completa attuazione della l. n. 230/2005 (seguita dal d.lgs. n. 164/2006, ma non dagli altri necessari provvedimenti attuativi), che aveva determinato per circa due anni un sostanziale blocco dell'accesso ai ruoli, l'art. 12, c. 2, del d.l. n. 248/2007 (l. n. 31/2008) e l'art. 4-bis, c. 16, del d.l. n. 97/2008 (l. n. 129/2008) hanno previsto la possibilità di riattivare le procedure di valutazione comparativa per professori ordinari e associati applicando i meccanismi della l. n. 210/1998 - i cui artt. 1 e 2, in base alla l. n. 230/2005, sarebbero stati abrogati a decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi - fino al 31.12.2009 e consentendo agli atenei di emanare i bandi entro il 30.11.2008. Inoltre, l'art. 4-bis citato ha stabilito che, per i concorsi indetti dopo il 30.6.2008, la proposta della commissione è limitata ad un solo idoneo per ogni posto bandito.

³¹ Il Consiglio dei Ministri ha proceduto all'esame preliminare di uno schema di regolamento il 21 gennaio 2011. Nel comunicato stampa diramato dal MIUR (<http://www.istruzione.it/web/ministero/cs210111>) si legge, fra l'altro, che "Le procedure di abilitazione saranno bandite inderogabilmente ogni anno nel mese di ottobre per concludersi cinque mesi dopo; attribuzione dell'abilitazione, a numero aperto, sulla base di rigorosi criteri di qualità stabiliti con Decreto Ministeriale, sulla base di pareri dell'ANVUR e del CUN; due successivi Decreti ministeriali completeranno il quadro delle misure necessarie per mettere a regime il nuovo sistema di reclutamento".

³² Almeno 50 in sede di prima applicazione e almeno 30 a regime.

³³ Sul punto, si ricorda che l'art. 2, c. 1, lett. d), della l. n. 210/1998 e l'art. 2, c. 6, del d.P.R. 117/2000, abrogati dall'art. 11 della l. n. 183/2010, consentivano ai regolamenti di ateneo di fissare un limite al numero delle pubblicazioni scientifiche presentabili per la partecipazione alle procedure di valutazione comparativa.

- la preclusione, in caso di mancato conseguimento dell'abilitazione, a partecipare alle procedure indette nei due anni successivi. Ove conseguita, invece, l'abilitazione ha una durata di 4 anni;

- l'istituzione, per ogni settore concorsuale, di un'unica commissione nazionale di durata biennale, formata da 5 membri, tutti sorteggiati, ma con due meccanismi differenti. In particolare, 4 sono sorteggiati all'interno di una lista di professori ordinari che si siano autocandidati, siano stati valutati positivamente e abbiano un *curriculum* coerente con i criteri individuati per la valutazione dei candidati; l'altro è sorteggiato all'interno di una lista di studiosi ed esperti di pari livello operanti presso università di paesi aderenti all'OCSE, curata dall'ANVUR³⁴. Vi sono ulteriori accorgimenti, tra i quali il divieto di partecipare ad una nuova commissione prima che sia trascorso un triennio dalla conclusione del mandato.

Si supera, così, anche il meccanismo transitoriamente introdotto, con riferimento alle procedure di valutazione della prima e della seconda sessione 2008, dal d.l. n. 180/2008 che, innovando rispetto alla disciplina recata dalla l. n. 210/1998 - basata su meccanismi di designazione e di elezione - aveva previsto un sistema misto di nomina e di sorteggio nell'ambito di una lista di eletti.

I procedimenti di chiamata dei professori (nonché l'attribuzione dei contratti di ricerca a tempo determinato, di cui si parlerà nel par. 4.2) continuano ad essere effettuati sulla base della programmazione triennale prevista dalle disposizioni vigenti³⁵, che deve assicurare la sostenibilità nel tempo di tutti gli oneri stipendiali, anche se questi ultimi possono essere a carico di altri soggetti pubblici o privati, sulla base della stipula di una convenzione (art. 18).

La *chiamata dei professori* è disciplinata dalle università con proprio regolamento, è pubblica, e consiste nella valutazione delle pubblicazioni scientifiche - per le quali anche in tal caso può essere stabilito un numero massimo -, del *curriculum* e dell'attività scientifica. Non sono, quindi, previste prove didattiche - sulla scia di quanto già disposto dal d.l. n. 180/2008 con riferimento al reclutamento dei ricercatori - tranne una eventuale prova di accertamento delle conoscenze linguistiche.

Al procedimento possono partecipare, oltre che i soggetti in possesso dell'abilitazione - nonché coloro che hanno conseguito l'idoneità in base alle disposizioni previgenti, limitatamente al periodo di durata della stessa (art. 29, c. 8³⁶) - i professori di prima e seconda fascia in servizio alla data di entrata in vigore della legge: sembrerebbe, quindi, che

³⁴ Sul punto, peraltro, è stata adottata una misura di cautela (art. 29, c. 17), da applicare nel caso in cui nella prima tornata delle procedure abilitative la lista non sia pronta.

³⁵ Art. 1, c. 105, l. n. 311/2004. Ma sull'argomento occorre considerare anche l'art. 1, c. 1 e 2, del d.l. n. 180/2008, che ha previsto il divieto di indire procedure concorsuali ed effettuare assunzioni - sia pur con alcune mitigazioni ed esclusioni fino al 31.12.2010- per le università che hanno superato il livello massimo di spesa per il personale di ruolo (90% del FFO), nonché l'art. 66, c. 13, del d.l. n. 112/2008, che ha introdotto limitazioni al *turn-over*.

³⁶ Peraltro, l'art. 29, c. 4, dispone che coloro che sono già idonei per i ruoli di ordinario e associato possono comunque essere destinatari di chiamata in base alle regole previgenti, fino al termine del periodo di durata dell'idoneità.

la chiamata sostituisca il trasferimento di cui all'art. 3 della l. n. 210/1998 la cui applicazione, infatti, viene limitata (art. 29, c. 10) solo ai ricercatori a tempo indeterminato.

Possono partecipare anche studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando, sulla base di tabelle di corrispondenza definite dal Ministro.

Almeno un quinto dei posti disponibili deve essere riservato alla chiamata di soggetti esterni all'ateneo (art. 18, c. 4). Al contempo, l'art. 24, c. 6, dispone che per sei anni dalla data di entrata in vigore della legge (quindi, fino al 31 dicembre 2017), l'università può utilizzare il meccanismo di "valutazione degli interni" previsto dallo stesso art. 24, al c. 5, per la chiamata di professori associati e di ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'università, che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale, nei ruoli di professore ordinario e associato. Dal 2018 l'università può utilizzare fino alla metà dei posti disponibili di professore di ruolo per le chiamate a professore associato dei ricercatori a tempo determinato valutati positivamente (v. *infra*, par. 4.2), destinando a ciò fino alla metà delle risorse disponibili.

Dal combinato disposto di queste norme si deduce che si sia inteso contemperare un punto di equilibrio fra l'esigenza di garantire un adeguato apporto esterno e quella di valorizzare la componente interna.

Alla chiamata di professori associati secondo le procedure di cui agli artt. 18 e 24, comma 6, l'art. 29, c. 9, riserva una quota delle risorse (aggiuntive) destinate dalla legge di stabilità 2011 al FFO³⁷.

Sul punto si deve rilevare l'intreccio normativo che si è determinato fra la l. n. 240/2010 e la legge di stabilità 2011 (l. n. 220/2010), a seguito di un "braccio di ferro" fra le forze politiche. Infatti, il primo risultato è stato ottenuto con l'art. 1, c. 24, della l. n. 220/2010, che ha stabilito la destinazione di quota parte delle risorse aggiuntive destinate al FFO al fine indicato, ma non le ha quantificate. A sua volta, ha collegato l'utilizzo delle risorse all'approvazione, entro il 31 gennaio di ogni anno, con decreto MIUR-MEF, di un piano straordinario per la chiamata di professori associati per ciascuno degli anni 2011-2016 (specifica, quest'ultima, non presente nell'art. 29, c. 9, della l. n. 240/2010 e che, comunque, fa pensare agli anni solari – che, quindi, sono sei – e non agli anni accademici – che sarebbero cinque, e ai quali dovrebbero essere collegate le chiamate), per la quale non si applicano le disposizioni sulla limitazione del *turn-over*.

Approvata alcuni giorni dopo, la l. n. 240/2010 ha quantificato, in termini di limite massimo, le risorse destinate allo scopo (non più di: € 13 mln per il 2011, € 93 mln per il 2012 ed € 173 mln a decorrere dal 2013), sancendone l'utilizzo con decreto interministeriale MIUR-MEF, ma non ha indicato un termine per l'adozione dello stesso, né ha fatto riferimento alla procedura prevista dalla legge di stabilità. Ha, invece, introdotto, rispetto a quest'ultima, il riferimento alle procedure di "promozione" di cui all'art. 24, c. 6, e ha previsto il parere vincolante delle Commissioni parlamentari sul decreto.

³⁷ € 800 mln per il 2011 (che portano il FFO a € 6.935,5 mln) ed € 500 mln dal 2012 (che, ad oggi, in base ai dati presenti nella legge di stabilità 2011, portano il FFO a € 6.552,3 mln per il 2012 e a € 6.514,3 mln per il 2013).

Il primo termine del 31 gennaio è trascorso non potendo essere rispettato - come che si sarebbe potuto comprendere già in sede di approvazione della legge di stabilità - in mancanza di una completa definizione delle nuove procedure di reclutamento.

Ma chi non può partecipare alle procedure di chiamata? E' questa una delle altre grandi novità della legge: si introduce, infatti, in capo ai concorrenti il divieto di partecipare nel caso in cui abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al IV compreso, con un professore del dipartimento che effettua la chiamata, o con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione.

La regola vale anche in relazione al conferimento di assegni di ricerca e alla stipulazione di contratti a qualsiasi titolo erogati dall'ateneo, inclusi i contratti di ricerca a tempo determinato (dei quali tutti si parlerà a breve).

Si tratta di una novità, fortemente voluta in sede parlamentare, che si affianca al dovere posto in capo alle Commissioni esaminatrici di concorsi per l'accesso al pubblico impiego dall'art. 11 del d.P.R. n. 487/1994, che fa riferimento alle situazioni di incompatibilità ai sensi degli artt. 51 e 52 c.p.c.

Quel che a questo punto preme rilevare, pensando all'esigenza di semplificazione del nostro sistema normativo, è che in conseguenza della nuova disciplina viene abrogato il c. 8 della l. n. 230/2005 - riguardante la chiamata da parte delle università - ma, curiosamente, non anche il c. 5, contenente la delega per la disciplina dell'idoneità scientifica nazionale. La vecchia disciplina, comunque, è di fatto superata dalla nuova.

4.2. I ricercatori

La nuova legge conferma, anticipandola, la scelta, già fatta dalla l. n. 230/2005, di messa ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato. L'art. 1, c. 7, della legge del 2005 aveva, infatti, disposto che le procedure indicate dalla l. n. 210/1998 per il reclutamento di ricercatori sarebbero state applicate fino al 2013 (anche se, poi, l'art. 1, c. 7, del d.l. n. 180/2008 ha previsto nuove regole per le procedure bandite dopo il 10 novembre 2008, data della sua entrata in vigore). La nuova legge, all'art. 29, c. 1, dispone che, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, per la copertura dei posti di ricercatore si applicheranno esclusivamente le procedure da essa previste, ossia, ai sensi dell'art. 24, i contratti di ricerca a tempo determinato. Essi, però, diventano strumento per l'accesso, alle condizioni anticipate nel par. 4.1, ma che a breve si specificheranno, al ruolo dei professori associati.

Una grande novità che va subito messa in evidenza è che, rispetto all'art. 1, c. 14, della l. n. 230/2005 - che viene abrogato - si amplia il novero delle attività espletabili sulla base dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, includendovi attività di didattica (oltre che di didattica integrativa e di ricerca), e attività di servizio agli studenti.

Le procedure per la scelta dei destinatari dei contratti sono disciplinate dalle università con proprio regolamento e sono pubbliche. Rispetto alla normativa previgente, si eleva il requisito minimo per l'ammissione al procedimento - ora costituito dal possesso del titolo di dottore di ricerca o del diploma di specializzazione medica e solo fino al 2015 (art. 29, c. 13) del diploma di laurea magistrale o equivalente, comunque in tal caso accompagnato da un *curriculum* idoneo allo svolgimento di attività di ricerca - e si conferisce al regolamento di ateneo la possibilità di prevederne ulteriori.

Si specifica, inoltre, l'articolazione del procedimento che, tranne nel caso in cui il numero dei candidati sia pari o inferiore a sei, è articolato in due stadi.

Il primo comporta una valutazione preliminare di titoli, *curriculum* e produzione scientifica, con ammissione al seguito dei candidati comparativamente più meritevoli in misura compresa – si intende, a discrezione delle università – fra il 10 e il 20% e, comunque, in misura non inferiore a sei.

I candidati ammessi discutono pubblicamente con la commissione i titoli e le pubblicazioni scientifiche, per le quali le università possono prevedere un numero massimo, anche in tal caso, comunque, non inferiore a 12. Non si possono prevedere prove scritte o orali, ad eccezione di una prova orale volta ad accertare l'adeguata conoscenza di una lingua straniera. Sul punto, in sede applicativa occorrerà chiarire, rispetto alla lettera del testo, se la prova di lingua straniera debba essere comunque prevista, oppure se il suo svolgimento sia collegato all'eventuale profilo plurilingue dell'ateneo o alle esigenze didattiche dei corsi di studio in lingua estera³⁸.

Le nuove disposizioni prevedono due tipologie di contratti che, in linea di massima, si sviluppano in successione tra di loro.

La prima consiste in contratti di durata triennale, prorogabili per due anni, per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte. I contratti possono prevedere il regime di tempo pieno o di tempo definito, con un impegno annuo complessivo per lo svolgimento di attività di didattica, didattica integrativa e servizio agli studenti pari, rispettivamente, a 350 e 200 ore.

La seconda tipologia, consistente in contratti di durata triennale non rinnovabili e a tempo pieno, è riservata ai candidati che hanno usufruito della prima, e ai candidati che sono stati titolari per almeno tre anni, anche non consecutivi, di assegni di ricerca o di borse post-dottorato (o di analoghi strumenti fruiti in università straniere), oppure (art. 29, c. 5), sempre per almeno tre anni, di contratti di ricerca a tempo determinato ai sensi dell'art. 1, c. 14, della l. n. 230/2005. Nel terzo anno di questa tipologia di contratto, l'università, nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione e di criteri definiti con decreto del Ministro (per la cui emanazione non è indicato un termine), valuta il titolare del contratto che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale, ai fini della chiamata nel ruolo di professore associato.

Poiché, dunque, la programmazione è effettuata a monte, sembrerebbe che un eventuale mancato passaggio nel ruolo degli associati non possa dipendere da esigenze di bilancio. Sull'argomento, peraltro, il Governo si è impegnato accogliendo, al Senato, l'ordine del giorno G.24.301, al quale ha fatto riferimento anche il Presidente della Repubblica in sede di promulgazione.

Infine, i contratti a tempo determinato non danno diritti in ordine all'accesso ai ruoli, ma costituiscono titolo di preferenza nei concorsi per l'accesso alle pubbliche amministrazioni. Peraltro, in tale contesto non si precisa in quale ordine si colloca questo titolo di preferenza rispetto a quelli indicati dall'art. 5, c. 4 e 5, del d.P.R. n. 487/1994, che si applicano

³⁸ Si utilizza, infatti, l'espressione "l'università può specificare la lingua straniera di cui è richiesta la conoscenza in relazione al profilo plurilingue dell'ateneo o per le esigenze didattiche dei corsi di studio in lingua estera". E' presumibile che questo passaggio debba leggersi nel senso che l'università specifica quale lingua occorre conoscere ma, come si è detto nel testo, un chiarimento aiuterebbe.

nell'ordine in cui sono previsti: e, per quanto il problema non sorga oggi, perché analoga previsione era contenuta nell'art. 1, c. 14, della l. n. 230/2005, si tratta di un altro cruciale aspetto che occorrerà chiarire³⁹.

4.3. I contratti per attività di insegnamento

L'istituto in titolo viene ridisciplinato all'art. 23, con la previsione di tre tipologie di contratti. Conseguentemente, viene abrogato l'art. 1, c. 10, della l. n. 230/2005 (art. 29, c. 11, lett. c).

Letteralmente, la prima tipologia riguarda i “contratti per attività di insegnamento”, mentre la seconda riguarda i contratti per “specifiche esigenze didattiche, anche integrative”. E' comunque fatto salvo l'affidamento di incarichi a titolo gratuito o oneroso al personale docente e ricercatore universitario.

I contratti del primo tipo hanno la durata di un anno accademico, e sono rinnovabili per un massimo di 5 anni, laddove per quelli del secondo tipo non è previsto un limite di durata. Questi ultimi sono stipulati nell'ambito delle disponibilità di bilancio delle università, laddove per i primi si prevede che possono essere anche a titolo gratuito (in tal caso, però, in misura non superiore al 5% dell'organico dei professori e dei ricercatori di ruolo in servizio nell'ateneo nell'a.a. di riferimento) e possono essere conclusi anche sulla base di apposite convenzioni con gli enti e le istituzioni di ricerca di cui all'art. 8 del d.P.C.M. n. 593/1993. Riferimento, quest'ultimo, non più attuale, dal momento che l'elenco degli enti e delle istituzioni di ricerca è ormai quello presente nel contratto collettivo nazionale sulla definizione dei comparti di contrattazione collettiva siglato l'11 giugno 2007 (sull'argomento, peraltro, lo stesso art. 22 della legge effettua una scelta terminologica più appropriata).

Le due più significative peculiarità consistono nel fatto che i contratti del secondo tipo sono attribuiti previo espletamento di procedure pubbliche, disciplinate dalle università, che assicurino la valutazione comparativa dei candidati, mentre quelli del primo tipo possono essere stipulati con esperti altamente qualificati in possesso di un significativo *curriculum* scientifico o professionale che siano dipendenti o titolari di pensione, ovvero lavoratori autonomi con un reddito annuo non inferiore a 40.000 euro lordi. Si tratta di un requisito sul quale si è concentrata l'attenzione del Presidente della Repubblica che, in sede di promulgazione, ha fatto rilevare come “l'art. 23, nel disciplinare i contratti per attività di insegnamento, appare di dubbia ragionevolezza nella parte in cui aggiunge una limitazione oggettiva riferita al reddito ai requisiti soggettivi di carattere scientifico e professionale⁴⁰”.

La terza tipologia di contratti riguarda docenti, studiosi o professionisti stranieri di chiara fama ed è finalizzata a favorire l'internazionalizzazione degli atenei. Come la seconda tipologia, anche in questo caso gli incarichi sono affidati nell'ambito delle disponibilità di bilancio degli atenei o, ed è un elemento di differenza, utilizzando fondi appositamente

³⁹ Si deve ricordare un precedente intervento con legge sul sistema dei titoli di preferenza disciplinato con il d.P.R. n. 487/1994: infatti, con l'art. 3, c. 7, della l. n. 127/1997, si stabilì che, se due o più candidati ottengono, a conclusione delle operazioni di valutazione dei titoli e delle prove di esame, pari punteggio, è preferito il candidato più giovane di età (mentre il d.P.R. accordava la preferenza al più anziano). Peraltro, in quel caso non potevano sorgere problemi interpretativi.

⁴⁰ <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11150>.

donati da privati, enti o fondazioni. Questa possibilità si affianca a quella disciplinata dall'art. 2, c. 9, della l. n. 230/2005 - successivamente modificato dall'art. 1-*bis* del d.l. n. 180/2008, e ancora modificato dall'art. 29, c. 7, della legge che si sta commentando - che ha sancito a livello legislativo la chiamata diretta di studiosi di chiara fama per la copertura di posti di professore ordinario.

4.4. Gli assegni di ricerca

L'art. 22 modifica i requisiti per l'accesso e la durata degli assegni e prevede l'applicazione delle disposizioni vigenti in materia di astensione obbligatoria per maternità e di congedo per malattia. Conseguentemente, viene abrogato, l'art. 51, c. 6, della l. n. 449/1997 (art. 29, comma 11, lett. *d*).

In base alla nuova disciplina, possono essere destinatari degli assegni studiosi – e non più, quindi, esplicitamente, dottori di ricerca o laureati – in possesso di *curriculum* scientifico professionale idoneo allo svolgimento di attività di ricerca. Tuttavia, è facoltà delle università⁴¹ introdurre nel bando, quale requisito obbligatorio, il possesso del titolo di dottore di ricerca (o di un altro titolo equivalente conseguito all'estero) o, per i settori pertinenti, di un titolo di specializzazione di area medica, corredato di adeguata produzione scientifica. Se i bandi non dispongono in tal senso, i titoli indicati costituiscono titolo di preferenza ai fini della attribuzione degli assegni. Si conferma che non possono essere destinatari degli assegni i dipendenti di ruolo delle università.

La durata degli assegni viene ridotta e resa flessibile: essi possono avere una durata compresa fra 1 e 3 anni (la normativa previgente non prevedeva un limite minimo, mentre stabiliva la durata massima in 4 anni) e sono rinnovabili fino ad un limite massimo di 4 anni (in luogo dei precedenti 8, ridotti a 4 se il titolare aveva usufruito della borsa per il dottorato di ricerca)⁴².

Si conferma la non cumulabilità degli assegni con borse di studio a qualsiasi titolo conferite, ad eccezione di quelle concesse da istituzioni nazionali o straniere utili ad integrare, con soggiorni all'estero, l'attività di ricerca dei titolari degli assegni. E', inoltre,

⁴¹ Gli assegni possono essere conferiti anche da istituzioni ed enti pubblici di ricerca e sperimentazione (qui non si fa riferimento, come invece si è visto per i contratti di insegnamento, agli enti di cui all'art. 8 del d.P.C.M. n. 593/1993), ENEA, ASI, e istituzioni il cui diploma di perfezionamento scientifico è stato riconosciuto equipollente al titolo di dottore di ricerca ai sensi dell'art. 74, 4° c., del d.P.R. n. 382/1980. Quest'ultimo prevede che con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca possono essere stabilite eventuali equipollenze con il titolo di dottore di ricerca dei diplomi di perfezionamento scientifico rilasciati dall'Istituto universitario europeo, dalla Scuola normale superiore di Pisa, dalla Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento di Pisa, dalla Scuola internazionale superiore di studi avanzati di Trieste e da altre scuole italiane di livello post universitario e che siano assimilabili ai corsi di dottorato di ricerca per strutture, ordinamento, attività di studio e di ricerca e numero limitato di titoli annualmente rilasciati. La disciplina per il rilascio dei provvedimenti di equipollenza è stata emanata con d.m. 6 agosto 1998 (<http://attiministeriali.miur.it/anno-1998/agosto/d.m.-06081998.aspx>).

⁴² Dal computo totale è escluso il periodo di fruizione dell'assegno coincidente con la frequenza del corso di dottorato di ricerca senza borsa di studio, nel limite massimo della durata legale del relativo corso.

precisato che la titolarità dell'assegno non è compatibile con la partecipazione a corsi di laurea, laurea specialistica o magistrale, corsi di dottorato con borsa di studio, specializzazione medica e, per i dipendenti di amministrazioni pubbliche, comporta, ora necessariamente, il collocamento in aspettativa senza assegni.

Le modalità di conferimento degli assegni sono disciplinate dai regolamenti universitari, i quali possono prevedere l'attribuzione degli stessi attraverso:

- pubblicazione di un unico bando relativo a tutte le aree scientifiche di proprio interesse: in tal caso, i progetti di ricerca – proposti direttamente dai candidati e corredati di titoli e pubblicazioni – sono valutati da un'unica commissione che predispone una graduatoria per ogni area scientifica;
- pubblicazione di differenti bandi, relativi a specifici programmi di ricerca dotati di propri finanziamenti.

Mentre nel sistema precedente l'importo degli assegni era fissato con decreto ministeriale⁴³, ora si dispone che esso è determinato direttamente dall'università, anche se sulla base di un importo minimo stabilito con decreto ministeriale.

Resta peraltro fermo il sistema di cofinanziamento degli assegni introdotto nell'ordinamento con l'art. 5, c. 1, della l. n. 370/1999, per un importo pari a circa 26,6 milioni di euro, anche se è proprio a questa autorizzazione di spesa che si attinge sia per coprire le spese derivanti dall'applicazione, ai titolari di assegni di ricerca, delle disposizioni vigenti in materia di astensione obbligatoria per maternità e di congedo per malattia (€ 3,5 mln dal 2011), sia per la revisione del trattamento economico dei ricercatori a tempo indeterminato nel primo anno di attività (v. par. 5: € 11 mln quale limite massimo nel 2011). Nel 2011, dunque, l'importo destinato al cofinanziamento degli assegni potrebbe essere ridotto fino a 12,1 milioni di euro.

Come nel sistema precedente, si conferma che gli assegni non danno luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli universitari.

Infine, si sancisce che la durata complessiva dei rapporti instaurati con lo stesso soggetto titolare di assegni di ricerca e di contratti a tempo determinato non può essere superiore a 12 anni, anche se i rapporti sono stati non continuativi o sono intercorsi con soggetti differenti.

4.5. I c.d. lettori di scambio

Con l'art. 26, c. 1, si colma il vuoto normativo che era stato determinato dall'abrogazione della l. n. 62/1967, disposta dall'art. 24 e dall'allegato A del d.l. n. 112/2008. La legge poi abrogata aveva previsto la possibilità di conferire, in esecuzione di accordi culturali ratificati, incarichi annuali rinnovabili, in corrispondenza di posti di lettore di ruolo, a cittadini stranieri. A seguito di tale abrogazione, la CRUI aveva inviato una

⁴³ Il d.m. 26 febbraio 2004 (<http://attiministeriali.miur.it/anno-2004/febbraio/d.m.-26022004-n-45.aspx>) (non pubblicato in G.U.) ha fissato l'importo lordo annuo degli assegni, dall'1.1.2004, in una somma compresa tra un minimo di € 16.138 ed un massimo di € 19.367, al netto degli oneri a carico dell'amministrazione erogante e ha confermato i criteri indicati dal d.m. 11 febbraio 1998 (G.U. n. 84 del 10.4.1998) per il conferimento degli assegni.

nota⁴⁴ ai Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e degli affari esteri, con la quale – in subordine all'azione volta a far salva la vigenza della disposizione – sollecitava (attraverso la stipula di specifici accordi con i Paesi interessati) una soluzione della questione mediante assunzione degli oneri da parte delle Autorità diplomatiche del paese di provenienza del lettore, o da parte del MAE, in regime di scambio. Era poi seguita un'intesa MIUR-MAE per il mantenimento in servizio dei lettori di scambio⁴⁵.

In base alla nuova disposizione, in esecuzione di accordi culturali internazionali che prevedono l'utilizzo reciproco di lettori, le università possono conferire a studiosi stranieri qualificati e di comprovata professionalità incarichi annuali rinnovabili per lo svolgimento di attività finalizzate alla diffusione della lingua e della cultura del Paese di origine e alla cooperazione internazionale. Gli incarichi sono conferiti con decreto del rettore, previa delibera degli organi accademici competenti e secondo modalità definite con decreto ministeriale (per la cui emanazione non è indicato un termine).

5. Stato giuridico ed economico di professori e ricercatori

La disciplina dello stato giuridico dei professori e ricercatori universitari è recata direttamente dalla legge, mentre la revisione della disciplina del trattamento economico è demandata a regolamenti di delegificazione e ad un decreto legislativo.

Sul fronte dello *stato giuridico* (art. 6), la principale novità è costituita dall'introduzione di un impegno orario complessivo figurativo per professori e ricercatori di ruolo pari a 1500 ore nel caso di regime a tempo pieno e a 750 ore nel caso di regime a tempo definito. Il regime prescelto deve essere mantenuto per almeno un anno accademico (a fronte del precedente biennio).

Entrambe le categorie hanno compiti di ricerca e di aggiornamento scientifico e devono riservare annualmente un determinato numero di ore a compiti di didattica (per i professori) o di didattica integrativa (per i ricercatori) e di servizio agli studenti e ad attività di verifica degli apprendimenti. Non è, peraltro, chiaro, perché nel c. 3 dell'art. 6 si parla, per i ricercatori di ruolo, di compiti di didattica integrativa (mentre, come si è visto, per i ricercatori a tempo determinato si parla anche di attività di didattica), anche in considerazione del fatto che nel c. 4 (v. *infra*) si conferma l'affidamento agli stessi ricercatori di corsi e moduli curriculari.

Per quanto concerne il numero di ore da destinare ai fini indicati, per i professori si tratta di un limite minimo, quantificato in non meno di 350 in regime di tempo pieno e non meno di 250 in regime di tempo definito: si conferma, quindi, l'impegno previsto dalla l. n. 230/2005. Per i ricercatori si tratta, invece, di un limite massimo, quantificato in 350 ore in regime di tempo pieno e in 200 ore in regime di tempo definito: si conferma, quindi, quanto previsto dal d.l. n. 57/1987 (l. n. 158/1987).

L'effettivo svolgimento delle attività didattiche - di cui nel testo originario del disegno di legge governativo si prevedeva la certificazione - è, nel testo della legge, autocertificato e verificato, secondo modalità definite dal regolamento di ateneo.

⁴⁴ Nota 13 marzo 2009, Prot. 334-09/P/rg, consultabile all'indirizzo: http://www.bda.unict.it/Public/Uploads/article/234_Lettori%20di%20scambio.pdf.

⁴⁵ http://www.codau.it/verbali/file_verbali/141/VERBALE_DI_GIUNTA_DEL_9_LUGLIO_2009.pdf.

Si conferma che la valutazione delle attività dei singoli docenti e ricercatori - che devono presentare una relazione triennale sul complesso delle attività svolte, finalizzata anche all'attribuzione dello scatto economico - fa capo alle università ma utilizzando, per quanto concerne i risultati delle attività di ricerca, criteri definiti dall'ANVUR. Una valutazione negativa comporta l'esclusione dalle commissioni di abilitazione, selezione e progressione di carriera del personale accademico, nonché dagli organi di valutazione dei progetti di ricerca, e la mancata attribuzione dello scatto, per il quale la domanda potrà essere rinnovata dopo che sia trascorso almeno un anno accademico.

Si conferma anche che la posizione di professore e ricercatore è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria - ma è fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di *spin off* o di *start up* universitari - e che l'attività a tempo pieno è incompatibile con l'esercizio di attività libero-professionale.

I professori e i ricercatori a tempo pieno possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, lezioni a carattere occasionale, attività di valutazione, di collaborazione o divulgazione scientifica e culturale e di consulenza, pubblicitarie ed editoriali. Previa autorizzazione del rettore, essi possono svolgere anche funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza o detrimento delle attività affidate dalla stessa. Inoltre, possono svolgere attività didattica e di ricerca anche presso un ateneo diverso da quello di appartenenza, sulla base di una convenzione fra i due atenei.

I professori e i ricercatori a tempo definito possono svolgere attività libero-professionali e di lavoro autonomo anche continuative, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse rispetto all'ateneo di appartenenza. Previa autorizzazione del rettore, possono anche svolgere attività didattica e di ricerca presso università o enti di ricerca esteri.

La condizione di professore a tempo definito è incompatibile con l'esercizio di cariche accademiche.

Un ulteriore profilo attinente allo stato giuridico riguarda (art. 6, c. 4) l'affidamento ai ricercatori a tempo determinato, agli assistenti del ruolo ad esaurimento e ai tecnici laureati che hanno svolto almeno 3 anni di insegnamento ai sensi dell'art. 12 della l. n. 340/1990, nonché ai professori incaricati stabilizzati, con il loro consenso e fermo restando il rispettivo inquadramento e trattamento giuridico ed economico, di corsi e moduli curriculari con l'attribuzione, nell'anno in cui essi svolgono tali attività, del titolo di professore aggregato. Confermandosi, in questo passaggio, quanto già previsto dall'art. 1, c. 11, della l. n. 230/2005 (abrogato dall'art. 29, c. 11, lett. c), si innova nella previsione per cui, esclusivamente per i ricercatori, il titolo è conservato nei periodi di congedo straordinario di cui essi fruiscono per motivi di studio nell'anno successivo a quello in cui hanno svolto i corsi. Ulteriore novità è rappresentata dalla previsione che ogni università determina la retribuzione aggiuntiva dei ricercatori di ruolo cui sono affidati corsi o moduli curriculari⁴⁶.

⁴⁶ Durante l'esame parlamentare del d.l. n. 225/2010 è stato soppresso il c. 5 dell'art. 6 che novellava l'art. 1, c. 11, della l. n. 230/2005 - abrogato, come si è visto dall'art. 29 - e il cui contenuto era comunque già presente nel c. 4. Si trattava di un altro dei punti sui quali il Presidente della Repubblica aveva richiamato l'attenzione.

Si tratta di uno dei punti sui quali la Commissione Affari costituzionali della Camera aveva richiamato l'attenzione della Commissione di merito, rilevando una ingiustificata disparità di trattamento normativo sia sul fronte del trattamento economico, sia sul fronte del titolo attribuito, fra i ricercatori e le altre categorie.

Nuove disposizioni riguardano l'argomento "mobilità" (art. 7). Si dispone, infatti, introducendo nell'ordinamento un istituto che si affianca a quello disciplinato dall'art. 17 del d.P.R. n. 382/1980, che i professori e i ricercatori universitari, a domanda, possono essere collocati in aspettativa senza assegni per un periodo massimo di cinque anni, anche consecutivi, per lo svolgimento di attività presso soggetti pubblici e privati, anche operanti in sede internazionale.

Inoltre, lo stesso art. 7 reca alcune misure volte ad incentivare la mobilità interuniversitaria, prevedendo, anzitutto, che il trasferimento di professori e ricercatori possa avvenire attraverso lo scambio contestuale di docenti in possesso della stessa qualifica fra due sedi universitarie consenzienti e che possono essere attribuiti incentivi finanziari, a carico del FFO, ai professori e ai ricercatori che prendono servizio in atenei con sede diversa da quella di appartenenza. Inoltre, si prevede l'intervento di un decreto ministeriale che indichi criteri per favorire la mobilità interregionale dei professori (e non anche dei ricercatori) che hanno prestato servizio presso corsi di laurea o sedi soppresse a seguito della razionalizzazione dell'offerta formativa.

Su tale questione, è peraltro necessario evidenziare che, in relazione ai processi di federazione o fusione, ma anche a seguito di processi di razionalizzazione dell'offerta formativa che comportino la disattivazione di corsi di studio, facoltà e sedi decentrate, l'art. 3, c. 5, prevede l'attivazione di processi di mobilità che, sia per i professori che per i ricercatori, sono a domanda ma che sono seguiti, ove l'esito non sia positivo, dal trasferimento, disposto con decreto ministeriale. A tale trasferimento è collegata la concessione di incentivi economici a carico del FFO. Ci si trova, pertanto, davanti ad una procedura disciplinata direttamente nella legge e che dispone - e non la prevede in meri termini di possibilità - la corresponsione di incentivi.

Anche in questo caso, in sede applicativa sarà quindi necessario individuare un modulo di coordinamento sostanziale delle due disposizioni.

Un'ultima disposizione che incide sullo stato giuridico è recata dall'art. 25, che per i professori e i ricercatori universitari esclude la prosecuzione del rapporto di lavoro per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo (c.d. biennio Amato, art. 16 del d.lgs. n. 502/1992), e dispone la decadenza dei provvedimenti già adottati dalle università, fatta eccezione per quelli che hanno già cominciato a produrre i propri effetti alla data di entrata in vigore della legge.

Come si è già accennato, la revisione del *trattamento economico* è, invece, rimessa (art. 8) a due regolamenti di delegificazione, da adottare entro il 30 luglio 2011 (sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge), nonché (art. 5, c. 1, lett. a) e c. 3, lett. g) ad un decreto legislativo, da adottare entro la fine di gennaio 2012 (dodici mesi dalla stessa data).

Il primo regolamento, riguardante il trattamento economico dei professori e dei ricercatori già in servizio e di quelli vincitori dei concorsi indetti fino alla data di entrata in vigore della legge, prevederà la trasformazione della attuale progressione biennale per classi e scatti di stipendio in progressione triennale e l'invarianza complessiva della progressione.

Il secondo regolamento riguarderà il trattamento economico dei professori e dei ricercatori assunti sulla base delle nuove regole (ma anche i professori e i ricercatori nominati secondo il regime previgente potranno optare per questo nuovo regime). In particolare, si dispone la rimodulazione della progressione economica - che potrà anche essere su base premiale - e dei relativi importi, e si prevede l'abolizione del periodo di straordinariato per i professori di prima fascia e della conferma per quelli di seconda fascia, nonché delle procedure di ricostruzione di carriera, e la conseguente rivalutazione del trattamento iniziale.

Confermando una prassi sempre più diffusa, nulla si dispone - come sarebbe richiesto dall'art. 17, c. 2, della l. n. 400/1988 -, in ordine alle disposizioni da abrogare.

Peraltro, ai sensi delle disposizioni dell'art. 5 sopra citate, al fine di valorizzare la figura dei ricercatori, con un decreto legislativo si procederà alla revisione del trattamento economico di quelli non confermati a tempo indeterminato nel primo anno di attività.

Al termine del processo - che, come si è visto, ha tempi diversi - il trattamento economico dei ricercatori sarà quindi regolato da due fonti normative di diversa caratterizzazione.

In materia di trattamento economico, occorre, inoltre, ricordare che, fermo restando che per il triennio 2011-2013 non vi saranno meccanismi di adeguamento retributivo, né gli anni saranno utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio (in base all'art. 9, c. 21, del d.l. n. 78/2010), l'art. 29, c. 19, autorizza la spesa di 18 milioni di euro per il 2011 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013 per l'attribuzione, sulla base di criteri definiti con decreto interministeriale da adottare entro il 15 marzo 2011, di scatti economici su base meritocratica.

In parallelo, però, l'art. 8, c. 2, dispone l'abrogazione del c. 3 dell'art. 3-ter del d.l. n. 180/2008, ai sensi del quale la mancata effettuazione di pubblicazioni scientifiche nel biennio precedente comportava il dimezzamento dello scatto biennale. Rimane peraltro vigente il c. 1 del medesimo art. 3-ter, ai sensi del quale gli scatti sono disposti previo accertamento della effettuazione di pubblicazioni scientifiche nel biennio precedente. Quindi, essendo entrata in vigore questa previsione all'inizio del 2009, e non essendo stata abrogata, il parametro dovrebbe essere considerato nel nuovo decreto interministeriale. Si tratterà di vedere, in tale sede, quale raccordo sarà individuato fra le due disposizioni.

6. *Novità per gli studenti*

Oltre che le disposizioni, già menzionate, relative alla rappresentanza studentesca negli organi delle università, altre disposizioni concernono diritto allo studio, valorizzazione del merito, riconoscimento dei crediti, dottorato di ricerca, possibilità di frequenza congiunta di alcuni corsi, equipollenze di titoli di studio.

La garanzia del *diritto allo studio* viene inserita fra gli interventi, individuati dall'art. 5, volti a rilanciare qualità ed efficienza del sistema universitario: si prevede, quindi, una specifica delega che è finalizzata anche a definire i livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle università statali e che dovrà essere declinata, fra l'altro, in modo da garantire agli studenti la più ampia libertà di scelta, favorire il raccordo tra gli attori del sistema per potenziare la gamma dei servizi offerti, anche attraverso la sperimentazione di nuovi modelli nella gestione e nell'erogazione degli interventi, e definire le tipologie di residenze

universitarie al fine di incentivare la mobilità interna ed internazionale degli studenti. Il relativo decreto legislativo sarà adottato, data la natura concorrente della competenza, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni che, però, deve intervenire entro 30 giorni dalla prima seduta, trascorsi i quali il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata *ex art. 3 del d.lgs. n. 281/1997*.

Alla *valorizzazione del merito* è, invece, rivolta l'istituzione presso il MIUR di un nuovo fondo (art. 4) per gli studenti dei corsi di laurea e di laurea magistrale meritevoli (indipendentemente dalla situazione economica), destinato ad erogare premi di studio e buoni studio e a garantire la solvibilità dei finanziamenti concessi dagli istituti di credito.

I beneficiari saranno individuati attraverso prove e criteri nazionali *standard*. I nuovi strumenti saranno cumulabili con le borse di studio assegnate dalle regioni.

Tutta la disciplina attuativa è demandata a decreti interministeriali di natura non regolamentare, da adottare sentita la Conferenza Stato-regioni.

Sulla questione, la Commissione Affari costituzionali della Camera aveva condizionato il proprio parere favorevole alla previsione di una intesa con la Conferenza, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 308 del 2004⁴⁷ che, con riferimento ad un fondo analogo - quello per la garanzia del rimborso dei prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi universitari dei capaci e meritevoli - aveva chiarito che, attenendo la gestione del fondo alla materia concorrente dell'istruzione, la sua disciplina non poteva prescindere dal diretto coinvolgimento delle regioni. La Commissione di merito non ha tenuto conto di tale condizione, né ha motivato, ai sensi dell'art. 75 del Regolamento della Camera, le ragioni del mancato adeguamento.

Particolarmente interessante è la previsione che gli studenti che hanno conseguito il titolo di studio con il massimo dei voti ed entro il termine di durata normale del corso saranno esclusi, nei limiti delle risorse del fondo, dall'obbligo di restituire i buoni studio.

Si tratterà di vedere in che misura si riuscirà ad alimentare il fondo, per il quale si prevedono versamenti effettuati da persone fisiche e giuridiche private (il concorso dei privati sarà promosso da MIUR e MEF anche con apposite convenzioni), eventuali trasferimenti pubblici, corrispettivi per la garanzia dello Stato sui finanziamenti, contributi a carico degli istituti finanziari e contributi degli studenti per la partecipazione alle prove.

Occorrerà poi una riflessione sulla previsione in base alla quale una quota del 10%, "nell'ambito della programmazione degli accessi alle borse di studio" è riservata agli studenti iscritti nelle università della regione in cui risultano residenti. Anzitutto, si tratta di uno dei punti sui quali il Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione della legge, ha richiamato l'attenzione, evidenziando che [l'art. 4] "appare non pienamente coerente con il criterio del merito nella parte in cui prevede una riserva basata anche sul criterio dell'appartenenza territoriale". In sede applicativa sarà peraltro necessario chiarire perché si faccia riferimento, nell'ambito del c. 3 dell'art. 4 - che disciplina le modalità per l'attuazione del fondo per il merito - alle borse di studio - regolate da altra fonte normativa - e non agli strumenti di intervento previsti nell'ambito dello stesso fondo.

Nel frattempo, l'applicazione di un'altra disposizione introdotta nell'ordinamento per valorizzare il merito - ossia, la valutazione del *curriculum* scolastico ai fini dell'ammissione

⁴⁷ <http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0308s-04.html>.

ai corsi di laurea ad accesso programmato (artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 21/2008) è stata ulteriormente prorogata dal d.l. n. 225/2010⁴⁸.

In materia di riconoscimento dei *crediti formativi*, l'art. 14 riduce da 60 a 12 il numero dei crediti riferiti alle conoscenze e alle abilità professionali certificate, nonché alle altre conoscenze e abilità maturate in attività formative di livello post-secondario, ed esclude forme di riconoscimento attribuite collettivamente. Tali previsioni, peraltro, potranno essere oggetto di deroga, motivata, nell'ambito di un decreto ministeriale (per la cui emanazione non è indicato un termine). Tra i crediti formativi potrà essere riconosciuto il conseguimento di alcuni traguardi sportivi.

Con riferimento ai *dottorati di ricerca* (art. 19) - i cui corsi potranno essere istituiti anche da qualificate istituzioni italiane di formazione e ricerca avanzate, individuate secondo modalità disciplinate con decreto del MIUR (per la cui emanazione non è previsto un termine), su proposta dell'ANVUR, nonché da consorzi fra atenei o fra atenei ed enti di ricerca pubblici e privati⁴⁹ - la principale novità per gli studenti è il venir meno della previsione in base alla quale il numero delle borse di studio da assegnare doveva essere, in ogni caso, non inferiore alla metà dei dottorandi. Quindi, i decreti rettorali di cui all'art. 4, c. 5, della l. n. 210/1998 continueranno a determinare il numero e l'ammontare delle borse di studio da assegnare, ma non saranno più vincolati a coprire con le stesse la metà dei dottorandi.

Per inciso, si evidenzia, a questo punto, che l'art. 29, c. 11, della l. n. 240/2010 abroga l'art. 4 della l. n. 398/1989, concernente le borse di studio post-dottorato. Se, però, l'intenzione del legislatore era quella di eliminare lo strumento, lo stesso legislatore non ha tenuto conto che la sua previsione è contenuta nell'art. 1 della l. n. 398/1989, e non nell'art. 4, atto a disciplinarne l'erogazione.

Tornando ai dottorati di ricerca, altra novità è costituita dal fatto che il decreto rettorale annuale determinerà anche il numero e l'ammontare dei contratti di apprendistato da stipulare. In merito, è da presumere che la previsione della l. n. 240/2010 non abbia inteso intaccare la competenza regionale in materia di regolamentazione e di durata dell'apprendistato per i percorsi di alta formazione sancita dal d.lgs. n. 276/2003⁵⁰.

Ulteriore novità è prevista per gli studenti che siano dipendenti pubblici, la cui domanda di congedo straordinario per motivi di studio senza assegni sarà accolta compatibilmente

⁴⁸ Le disposizioni del d.lgs. n. 21/2008 avrebbero dovuto trovare applicazione a partire dall'a.a. 2008-2009 ma, con successivi interventi (art. 4, c. 9, del d.l. n. 97/2008; art. 37, c. 2-bis, del d.l. n. 207/2008; art. 4, c. 2, del d.l. n. 194/2009) l'applicabilità è stata prorogata all'a.a. 2011-2012. Il d.l. n. 225/2010 dispone ora la proroga al 31.3.2011, con possibilità di ulteriore proroga al 31.12.2011, attraverso d.P.C.M.: anzi, questo "regime giuridico", a differenza di altri aventi scadenza dopo il 31.3.2011, è esplicitamente escluso da quelli prorogati direttamente al 30.4.2012. Non è ora pertanto chiaro se l'intenzione sia quella di prorogare l'applicazione all'a.a. 2012-2013, ovvero se vi sia ancora possibilità di applicazione a partire dall'a.a. 2011/2012.

⁴⁹ Occorrerà chiarire perché la previsione in base alla quale resta comunque fermo il rilascio del titolo accademico da parte delle istituzioni universitarie sia stata riferita solo al caso in cui i corsi siano attivati da consorzi fra atenei ed enti di ricerca e non anche al caso in cui i corsi siano istituiti da istituzioni di formazione e ricerca avanzate.

⁵⁰ L'art. 50 del d.lgs. n. 276/2003 dispone che possono essere assunti con contratto di apprendistato per il conseguimento, tra gli altri, del dottorato di ricerca, i soggetti di età compresa fra i 18 e i 29 anni.

con le esigenze dell'amministrazione. Inoltre, quelli tra essi che hanno già conseguito il dottorato, non avranno diritto al congedo straordinario⁵¹.

Altra innovazione di interesse per gli studenti è costituita dalla previsione della possibilità di *frequenza congiunta* del corso di specializzazione medica e del corso di dottorato di ricerca, con la riduzione, in tal caso, della durata - comunque non inferiore a 2 anni - del corso di dottorato. Si supera, così, l'impossibilità di frequenza congiunta di più corsi di studio, finora derivante dall'art. 142 del R.D. n. 1592/1933. Nulla, però, si dispone in ordine al possibile cumulo fra la borsa di studio eventualmente assegnata per la frequenza del dottorato e il trattamento economico spettante per la frequenza del corso di specializzazione⁵².

Una possibilità di *iscrizione contemporanea* è, altresì, prevista dall'art. 29, c. 21, con riferimento ai corsi di studio universitari e ai corsi presso alcune istituzioni dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica. In tal caso, però, la disciplina delle modalità organizzative è rimessa ad un decreto del MIUR, da emanare entro il 28 luglio 2011 (180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge), previo parere del CUN e del CNAM.

Infine, l'art. 17 - improvvidamente inserito fra gli art. 16 e 18, concernenti l'abilitazione scientifica nazionale e la chiamata dei professori - sancisce l'*equipollenza* dei diplomi triennali delle scuole dirette a fini speciali (istituite ai sensi del d.P.R. n. 162/1982), e dei diplomi universitari triennali rilasciati ai sensi della l. n. 341/1990, con le lauree del nuovo ordinamento. Nel caso di diplomi di durata inferiore a tre anni, gli studi compiuti sono valutati in crediti ai fini del conseguimento della laurea.

Si sancisce, così - a fronte di equiparazioni finora disposte per fattispecie specifiche⁵³ -, una equipollenza in termini generali.

7. Considerazioni finali

In ragione della scelta, fatta *ab origine*, di non entrare nel merito degli interventi disposti, si può solo dire che il percorso di attuazione della legge non sarà breve - peraltro, per vari adempimenti non è indicato il termine - e, per le ragioni esposte, non porterà, a giudizio di chi scrive, ad una semplificazione del quadro normativo: anzi, questo appare, allo stato, caratterizzato da rilegificazioni su aspetti finora disciplinati con il d.P.R. n. 382/1980, dalla suddivisione della nuova disciplina fra fonti primarie (la stessa legge e vari decreti legislativi) e fonti secondarie di diversa tipologia (oltre al d.P.R., regolamenti di delegificazione, d.P.C.M. e decreti ministeriali ed interministeriali, anche di natura non

⁵¹ Integrazioni e chiarimenti in merito alle modalità di concessione e di fruizione del congedo straordinario per motivi di studio per gli insegnanti ammessi alla frequenza dei corsi di dottorato di ricerca sono state fornite con la circolare MIUR n. 15 del 22 febbraio 2011: http://www.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/fd42a4cd-8995-42cd-a9b0-52510b443f9f/cm15_11.pdf.

⁵² L'art. 22 della legge ad esempio, sancisce l'incompatibilità fra la titolarità dell'assegno di ricerca e la partecipazione a corsi di dottorato di ricerca con borsa.

⁵³ Ad esempio, la l. n. 136/2002 ha disposto l'equiparazione fra il diploma triennale in educazione fisica e la laurea in scienze delle attività motorie e sportive; ulteriori equiparazioni sono state previste ai fini dell'accesso ai corsi di laurea specialistica/magistrale delle professioni sanitarie.

regolamentare), variamente intrecciate fra di loro, e da un quadro delle abrogazioni non perfettamente definito⁵⁴.

Sotto il profilo prettamente redazionale, minore ridondanza e al contempo maggiore attenzione terminologica, più organicità nella collocazione delle disposizioni e minore miscellanea, avrebbero sicuramente generato un testo qualitativamente migliore dal punto di vista della tecnica normativa, e avrebbero, quindi, alleggerito i problemi interpretativi e contribuito ad una maggiore leggibilità dello stesso.

Si confida, ora, negli atti applicativi e nelle circolari esplicative.

⁵⁴ Il rischio di un “cantiere perpetuo” era stato paventato da G. Israel in occasione del convegno su *Sistema universitario: criticità e prospettive*, svoltosi il 18 marzo 2010 presso la Sala del Mappamondo di Palazzo Montecitorio e promosso da Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà, Network Fondazioni e Associazioni, Fondazione per la sussidiarietà. Gli atti del convegno sono raccolti in un volume dall'omonimo titolo, edito dalla Camera dei deputati (v. p. 70).