

NOTA SUL DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI ORDINAMENTO E PERSONALE DELLE UNIVERSITÀ

1. I temi toccati dal disegno di legge

Il disegno di legge recante norme in materia di “*Organizzazione e qualità del sistema universitario, di personale accademico e di diritto allo studio*”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 ottobre 2009 (A.S. n. 1905 del 25 novembre 2009), si presenta come un articolato normativo ampio e molto complesso, che tocca – sia pure in forma ed in misura diverse - tutti i principali problemi istituzionali del sistema universitario, fatta eccezione per l’ordinamento dei corsi di studio (vi è, però, nell’art. 6, una significativa disposizione che riduce da sessanta a dodici, salvo deroghe da definirsi con decreto ministeriale in relazione a particolari esigenze degli istituti di formazione della pubblica amministrazione, il numero massimo dei CFU riconoscibili per il conseguimento dei titoli di studio universitari ai dipendenti pubblici che abbiano superato il previsto ciclo di studi presso le rispettive scuole di formazione).

Il testo si compone di tre titoli, che si occupano fondamentalmente delle seguenti aree tematiche:

- a) riforma dell’ordinamento (*governance*) delle università: organi di governo; articolazione interna degli atenei; codice etico; federazione e fusione di atenei);
- b) diritto allo studio (fondo per il merito);
- c) delega al Governo per l’emanazione di decreti aventi ad oggetto interventi di varia natura finalizzati alla qualità e all’efficienza del sistema universitario (meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche attraverso un sistema di accreditamento delle università e dei corsi di studio e di dottorato, revisione della disciplina sulla contabilità, qualificazione delle attività didattiche e di ricerca dei docenti, sistema di valutazione dell’efficienza e dei risultati conseguiti dagli atenei e dalle loro articolazioni e in particolare delle politiche di reclutamento, principi sul diritto allo studio per la legislazione regionale, programma di riequilibrio della consistenza del personale docente, provvedimenti di ordine finanziario);
- d) in tale contesto, fissazione di principi di delega sullo *status* dei docenti: determinazione e verifica dell’impegno didattico e di ricerca, incompatibilità e incarichi extra accademici, mobilità, trattamento economico;
- e) riordino delle norme sul reclutamento, sulla progressione in carriera e sul collocamento a riposo dei docenti;
- f) nuove norme su assegni di ricerca, contratti di insegnamento e ricercatori a tempo determinato, lettori di scambio.

In questa nota ci soffermerà principalmente sul primo titolo del disegno di legge, quello dedicato alla *governance*: ciò, in quanto è racchiusa in questa sezione dell’articolato normativo (in particolare, nell’art. 2) larga parte delle disposizioni che impongono agli atenei una revisione del loro impianto statutario e della loro struttura organizzativa (nell’analisi si porranno a confronto le previsioni del testo di riforma con i contenuti del vigente Statuto dell’Università Roma Tre).

Si darà, peraltro, conto anche delle indicazioni contenute nelle altre parti del provvedimento legislativo proposto dal Governo.

2. La governance degli atenei

Il profilo relativo all'assetto organizzativo delle università si articola in due parti, che vanno a comporre il titolo I del d.d.l. n. 1905:

- a) organizzazione "centrale" di governo dell'ateneo;
- b) organizzazione "periferica" dell'ateneo.

A. Gli organi di governo

Rettore

L'art. 2, comma 2, lett. a), definisce i poteri e le responsabilità del rettore: oltre alla rappresentanza legale dell'università, alle funzioni di indirizzo, iniziativa e coordinamento delle attività scientifiche e didattiche e alla responsabilità del perseguimento delle finalità dell'ateneo nel rispetto di criteri di qualità e dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e meritocrazia, compete al rettore la proposta del documento di programmazione strategica e dei bilanci preventivo e consuntivo; il rettore è nell'università l'organo con competenza residuale.

Nella lett. b) si stabiliscono le modalità di elezione del rettore: egli viene eletto con voto ponderato tra i professori ordinari con competenza ed esperienza di gestione "*in servizio presso università italiane*", e nominato con d.P.R. L'inciso citato fa pensare che possa essere anche un professore appartenente ad ateneo diverso da quello interessato (interpretazione avvalorata dalla successiva lett. p), che fissa il divieto per i componenti del senato accademico (SA) e del consiglio di amministrazione (CdA) di "*ricoprire la carica di rettore... di altre università statali, non statali o telematiche*".

A sua volta, la lett. c) prevede che non si possa ricoprire la carica di rettore per più di due mandati e per un massimo di otto anni, oppure sei anni se lo statuto opta per un mandato unico.

In base ad altre disposizioni, sempre dell'art. 2, comma 2, il rettore fa parte del SA ed è componente di diritto (ma non necessariamente presidente) del CdA.

Le nuove norme non incidono in maniera determinante sull'attuale configurazione della posizione istituzionale del rettore. Oltre alla fissazione di limiti temporali per la carica, comunque, si segnalano i seguenti elementi di novità: il rettore non è in quanto tale presidente dei due organi collegiali, in quanto può essere eletto al pari degli altri membri; non spetta più al rettore la nomina del direttore amministrativo (ora generale).

Non sembra che le norme del disegno di legge mettano in discussione quanto stabilito dall'attuale statuto di Roma Tre in ordine alla specificazione degli altri compiti rettorali, al potere del rettore di nominare prorettori e delegati ed alle modalità di elezione del rettore (fatta salva, come detto, la teorica eleggibilità anche di professori di altri atenei).

Senato accademico

A differenza del rettore, il SA e il CdA nel disegno di legge risultano modificati profondamente nella loro struttura e nel quadro delle loro funzioni.

Il SA vede limitata la sua competenza (art. 2, comma 2, lett. d)) alla formulazione di proposte e pareri in materia di didattica e di ricerca, all'approvazione dei relativi regolamenti e allo svolgimento di funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e le facoltà/scuole di cui all'art. 2, comma 3, lett. c): la parte più consistente dei poteri decisionali viene, infatti, spostata in capo al CdA.

In particolare (ad una prima lettura, e salvo migliori approfondimenti), per il SA sembrerebbero dover venire meno, in favore del CdA, competenze come quelle previste dallo statuto di Roma Tre all'art. 11, comma 1, lettere *a)* (il SA in futuro dovrebbe solo esprimere un parere sul documento di programmazione strategica triennale prima della sua approvazione ad opera del CdA), *c)*, *d)*, *e)*, *g)*, *h)*, *i)*, *l)* ; nel testo del Governo non è, invece, chiarito a chi spetti a regime l'approvazione delle modifiche allo statuto (salvo quelle da adottare con procedura speciale in sede di prima applicazione del nuovo ordinamento). Probabilmente cadrebbero, o verrebbero limitate ai soli aspetti riguardanti didattica e ricerca, anche le funzioni senatoriali di cui all'art. 11, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *d)*.

Anche in relazione al nuovo, più limitato, ambito funzionale, si prefigura un cambiamento della composizione del SA che è assai rilevante sia sul piano quantitativo, sia in termini qualitativi. Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. *e)*, del disegno di legge il senato in generale non potrà avere più di 35 membri, ed il numero dei componenti dovrà essere “*proporzionato alle dimensioni dell'ateneo*”: il che fa pensare che una università della “taglia” di Roma Tre dovrebbe logicamente orientarsi per un SA con una composizione più ridotta rispetto al limite massimo (e, quindi, notevolmente più ridotta rispetto a quella attuale). Quanto all'articolazione delle rappresentanze, la riforma, oltre a prevedere la presenza del rettore e di rappresentanti elettivi degli studenti, stabilisce che il SA deve essere composto per almeno due terzi da docenti di ruolo dell'università (il che non incide sulla situazione in atto, anche se la riforma statutaria da adottare se la legge di riforma venisse approvata, evidentemente, dovrebbe riconsiderare le attuali rappresentanze delle facoltà, dei dipartimenti e delle aree scientifico-disciplinari)

Consiglio di amministrazione

Il CdA, largamente ed incisivamente ripensato nella sua struttura, viene ad assumere una posizione fondamentale nell'organigramma degli atenei delineato dal disegno di legge di riordino del sistema universitario: diviene, in effetti, l'organo decisionale per eccellenza ed il momento di incontro fra l'università e quelli che potremmo definire come i suoi *stakeholders*.

L'art. 2, comma 2, lett. *f)* della proposta di riforma concentra sul CdA le funzioni deliberative riguardanti l'indirizzo strategico, la programmazione finanziaria (annuale e triennale), la vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività, l'attivazione o la soppressione di corsi o sedi, e l'approvazione del regolamento di amministrazione e contabilità, dei bilanci di previsione e consuntivo, del documento di programmazione strategica.

E' facile rilevare un significativo ampliamento dei poteri del CdA previsti dall'attuale normativa statutaria di Roma Tre, non soltanto sul versante finanziario, ma anche su quello relativo all'intervento sulle strutture e sull'offerta formativa.

In rapporto a questa riqualificazione delle funzioni, il disegno di legge (nell'art. 2, comma 2, lett. *g)*) delinea una composizione del CdA del tutto diversa rispetto a quella consolidata nella realtà accademica. Infatti, mentre oggi (si veda l'art. 12 dello statuto di Roma Tre) nel CdA siedono soggetti tutti interni all'ateneo, anche se in rappresentanza di categorie diverse, secondo la riforma non solo i componenti dovrebbero diminuire di numero (il massimo è fissato in 11 unità, compresi il rettore e i rappresentanti degli studenti), ma soprattutto i membri dell'organo andrebbero designati o scelti “*anche mediante avvisi pubblici*” tra soggetti (il testo usa il termine “*personalità*”) italiani o stranieri “*in possesso di comprovata competenza in campo gestionale e di un'esperienza professionale di alto livello*”. Quindi, si esce completamente dalla logica della rappresentanza di componenti interne all'ateneo per passare a quella dell'*expertise*: il che,

del resto, trova una chiara conferma nel fatto che almeno il 40% dei consiglieri non deve appartenere ai ruoli dell'università interessata. Il presidente del CdA è eletto dal consiglio stesso fra i suoi membri. Quanto alla durata in carica, non ci sono novità rispetto al regime in atto: durata di quattro anni, salvo che per la rappresentanza degli studenti, che si rinnova ogni due anni (si nota, incidentalmente, che il testo non dice nulla sulla durata del SA).

E' di tutta evidenza che il testo inviato dal Governo alle Camere persegue l'instaurazione di uno schema di *governance* di tipo "efficientistico-aziendale", che, sia pure alla lontana, vuole richiamare – in ordine al rapporto SA-CdA – il modello societario (assemblea dei soci-CdA) o, per restare in ambito pubblicistico, quello degli enti previdenziali (Consiglio di indirizzo e vigilanza, con i rappresentanti delle categorie interessate-CdA con compiti operativi): si coglie, però, una differenza di fondo, perché in quei modelli, se l'insieme dei compiti e delle responsabilità gestionali è concentrata sul CdA, l'approvazione degli atti fondamentali di programmazione e dei bilanci è, invece, riservata agli organi di rappresentanza degli interessi. Quindi, qui c'è una distorsione rispetto alla linea dell'"autonomia funzionale" che connota gli atenei a partire dal 1989: se la legge sarà approvata, peraltro, non si potrà che prenderne atto.

Nella futura, eventuale, applicazione della nuova normativa, quindi, si dovrà concentrare l'attenzione soprattutto sui criteri per l'individuazione dei componenti "esterni": esponenti degli enti territoriali, delle imprese o delle loro rappresentanze istituzionali (CCIA), delle professioni, del mondo associativo, ecc. Ma si tratterà anche di capire come selezionare, nel definire la componente "interna", persone dotate dei requisiti di professionalità ed esperienza gestionale richiesti.

Tra l'altro, su questo punto il progetto di riforma introduce un ulteriore, rilevante "paletto", che crea una discontinuità rispetto alla realtà attuale (ed alla tradizione): come statuito dall'art. 2, comma 2, lett. p), i membri del CdA, come pure quelli del SA, non solo non devono rivestire durante il mandato incarichi di natura politica o far parte di organi di governo di altre università (il che è in parte ovvio, in parte discutibile in linea di principio, ma non pone particolari problemi), ma non possono ricoprire altre cariche accademiche ed essere componenti di altri organi dell'università, salvo che (ovviamente) del consiglio di dipartimento. Al di là di un giudizio politico e di opportunità su una indicazione come questa, si tratta di un elemento che dovrà essere attentamente considerato in sede attuativa: basti pensare alla profonda modifica dell'identità del SA conseguente all'esclusione dallo stesso dei presidi di facoltà (carica soppressa, non potendosi considerare corrispondente ad essa la figura del presidente dell'organo deliberante delle facoltà/scuole, del quale si dirà più oltre) e dei rappresentanti dei direttori di dipartimento.

Direttore generale

Con l'art. 2, comma 2, lettere i) e l), il disegno di legge sostituisce alla figura del direttore amministrativo quella del direttore generale, al quale si attribuisce la "*complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo*". Il direttore, che partecipa senza diritto di voto alle sedute del CdA, va scelto tra "*personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali*"; l'incarico, regolato con contratto di lavoro di diritto privato, ha una durata non superiore a quattro anni, ma è rinnovabile.

Rispetto all'attuale disciplina, contenuta nell'art. 13 dello statuto di Roma Tre, in sostanza non cambia l'ambito delle funzioni e delle responsabilità del direttore, ma ci sono tre novità: mentre oggi il direttore è nominato (e può essere revocato) dal rettore, sentito il CdA, in base alla riforma la nomina (come pure l'eventuale revoca) spetterebbe al CdA, su

proposta del rettore; mentre oggi, secondo lo statuto, il direttore va scelto fra i dirigenti dell'ateneo, oppure tra i dirigenti di altra sede universitaria o di altra amministrazione statale, per la nuova legge la scelta potrebbe cadere anche su altri soggetti, purché dotati di adeguati titoli professionali (ma questo non dovrebbe impedire agli statuti di dettare, o mantenere, regole più stringenti); mentre oggi il mandato è di tre anni, in futuro potrebbe arrivare fino a quattro anni (ma, anche, qui, lo statuto potrebbe conservare la minore durata, in quanto i quattro anni costituiscono solo un limite massimo).

Collegio dei revisori dei conti

Il disegno di legge, all'art. 2, comma 2, lett. *m*), introduce un nuovo organo, il collegio dei revisori dei conti, di nomina rettorale, del quale indica la composizione: tre componenti effettivi e due supplenti, di cui almeno due iscritti al registro dei revisori contabili; un membro effettivo, con funzioni di presidente, e uno supplente sono designati dal Ministero dell'economia e delle finanze tra i suoi dirigenti e funzionari, uno effettivo e uno supplente sono designati dalle università tra dirigenti e funzionari del Ministero (non si chiarisce se si tratti del MEF o del MIUR), e un componente effettivo è designato dall'università interessata, ma con divieto di conferimento a personale dipendente della medesima università.

La norma, mentre si dilunga sulla struttura dell'organo, non dice nulla sulle sue funzioni: ma, in ragione della sua denominazione, è da intendere che si tratti dei normali compiti di revisione contabile propri di analoghi organismi presenti sia nel mondo degli enti pubblici che in quello delle aziende private. È evidente che la *ratio* della creazione del nuovo organo nel sistema universitario sta nella volontà di sottoporre gli atenei al controllo del MEF.

Va ricordato che, attualmente, il collegio dei revisori dei conti non è previsto nello statuto di Roma Tre.

Nucleo di valutazione

Le lettere *n*) e *o*) dell'art. 2, comma 2, si occupano della composizione e delle funzioni del nucleo di valutazione.

Quanto alla composizione, ci sono rilevanti novità rispetto alla situazione attuale (almeno, se si fa riferimento allo statuto di Roma Tre): infatti, il nucleo in futuro dovrebbe essere composto da soggetti di elevata qualificazione professionale “*in prevalenza esterni all'ateneo*”, mentre la disciplina contenuta nell'art. 15 bis dello statuto di Roma Tre fa riferimento ad un “*esperto esterno*” solo per la figura del presidente (e, di fatto, il nucleo è composto principalmente da interni all'ateneo); inoltre, il disegno di legge prevede che il nucleo sia integrato, per gli aspetti relativi alla valutazione della didattica, da una rappresentanza degli studenti.

Quanto ai compiti dell'organo, il progetto di legge governativo attribuisce al nucleo di valutazione la “*funzione di verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta didattica, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15*”. La legge n. 15/2009 è la c. d. “*legge Brunetta*”, che contiene la delega al Governo per l'emanazione di norme sulla produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e, in tale contesto, nell'art. 4 detta i principi generali concernenti la valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni: il richiamo a detto articolo da parte del disegno di legge sull'università appare estremamente generico, ed è anche sorprendente, visto che nel frattempo lo stesso Governo ha emanato il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che ha attuato la legge delega, e che contiene un'ampia

ed articolata disciplina dei sistemi di valutazione, della quale dovrebbero essere studiati i riflessi sul (e, prima ancora, la stessa applicabilità al) sistema universitario.

Ancora più sorprendente è, poi, il fatto che la norma di cui all'art. 2, comma 2, del disegno di legge in esame assegni al nucleo di valutazione competenze solo rispetto all'offerta didattica, dimenticandosi completamente della ricerca: è da pensare, probabilmente, ad un'omissione non voluta, che potrà eventualmente essere corretta nell'*iter* di approvazione del provvedimento.

In ragione di questi dati, appare prematuro svolgere considerazioni in ordine all'incidenza delle nuove disposizioni attinenti alle funzioni del nucleo di valutazione sull'attuale disciplina contenuta nello statuto di Roma Tre.

Altri organi

Oltre a quelli fin qui richiamati, il disegno di legge non prevede altri organi "centrali" delle università: ci si può, quindi, interrogare sulla sorte di organismi di diversa natura attualmente contemplati dallo statuto di Roma Tre.

Quanto al consiglio degli studenti (art. 15 dello statuto), non dovrebbero esservi dubbi sulla possibilità, e opportunità, di conservarlo anche nel nuovo assetto organizzativo: naturalmente, la sua composizione dovrà essere rivista alla luce delle modifiche che subiranno gli organi (centrali e periferici) che prevedono la presenza di rappresentanze studentesche.

Più delicata è la questione relativa al collegio dei direttori di dipartimento (art. 14 dello statuto), che dovrà essere ripensato nel suo ruolo istituzionale, in considerazione di due dati: il consistente rafforzamento ed ampliamento dei compiti dei dipartimenti, che è destinato ad incidere sulla loro stessa natura; l'esclusione dei direttori di dipartimento dagli organi di governo (SA e CdA).

Va, infine, fatto un rapido cenno ad un altro elemento di innovazione del quadro organizzativo degli atenei, questa volta derivante non da una riforma futura ed eventuale, come quella del disegno di legge in discorso, ma da un provvedimento legislativo già in vigore, cioè il già richiamato "decreto Brunetta" n. 150/2009, che all'art. 14 prevede l'istituzione presso ogni amministrazione pubblica - quindi, anche presso le università - di un "*organismo indipendente di valutazione della performance*", come organo di controllo interno con compiti di monitoraggio e verifica complessiva del funzionamento delle strutture e dell'operato del personale dell'amministrazione interessata. Secondo una qualificata opinione, questo organismo negli atenei non dovrebbe coincidere con il nucleo di valutazione, perché quest'ultimo istituzionalmente si occupa - come confermato anche dal disegno di legge (che anzi, come visto, parla solo della didattica) - della verifica dei risultati dell'attività scientifica e didattica, e non della performance amministrativa: peraltro, le norme in materia presenti negli statuti universitari spesso (sulla scorta di elementi ricavabili da altre fonti legislative) estendono la competenza del nucleo di valutazione anche a questi aspetti di ordine amministrativo: così, la disposizione dell'art. 15 bis dello statuto di Roma Tre conferisce al nucleo anche il compito di verificare "*l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa in relazione agli obiettivi fissati nei piani di sviluppo dell'ateneo*".

B. Le strutture didattiche e scientifiche

Se le indicazioni in tema di organi di governo delle università contenute nel disegno di legge sono destinate ad incidere profondamente sull'ordinamento degli atenei, quelle concernenti l'articolazione delle loro strutture didattiche e di ricerca presentano, in prospettiva, profili esecutivi ed attuativi ancora più complessi e problematici.

Dipartimenti

Nel testo di riforma, i dipartimenti vedono completamente modificata la loro identità, con un evidente ampliamento del loro ruolo istituzionale e delle loro funzioni: infatti, come si legge nell'art. 2, comma 3, lett. b), al fine di realizzare la “*semplificazione*” dell'articolazione interna agli atenei, vengono concentrate sui dipartimenti, oltre alle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, le attività didattiche e formative a tutti i livelli nonché le attività rivolte all'esterno correlate o accessorie ad esse.

Viene, in tal modo, cancellata la distinzione – risalente alla legge 382/1980 - fra compiti concernenti la ricerca scientifica, assegnati ai dipartimenti, e compiti attinenti alla didattica, spettanti alle facoltà: questo, evidentemente, impone una completa trasformazione di assetti organizzativi e riparti funzionali ormai consolidati da tempo in tutte le università, sollevando tutta una serie di problemi, di non facile soluzione, di gestione della transizione dal vecchio al nuovo regime.

Problemi resi ancora più complessi dalla previsione, essa pure contenuta nel disegno di legge, di una ridefinizione anche delle dimensioni e della composizione interna ai dipartimenti: l'art. 2, comma 3, lett. b)), in proposito, stabilisce che i dipartimenti vanno riorganizzati assicurando che a ciascuno di essi afferisca un numero di professori e ricercatori non inferiore a 35 (che sale a 45 per le università con un numero di docenti superiore alle mille unità); si prevede, inoltre, che i docenti afferenti a ciascun dipartimento debbono appartenere a “*settori scientifico-disciplinari omogenei*”.

Già questo dato, evidentemente, impone nel caso di Roma Tre un ridisegno degli attuali dipartimenti, posto che diversi fra essi hanno un numero di membri inferiore alla soglia di 35 e che per alcuni si registra la presenza di docenti che fanno capo ad un ampio ventaglio di settori scientifico-disciplinari, a volte niente affatto “omogenei” (anche se occorre interrogarsi su quale sia il significato da attribuire a tale termine): si tratta, pertanto, di ragionare sui criteri – presumibilmente, da differenziare a seconda delle macro-aree - in base ai quali operare la riduzione del numero dei dipartimenti (mero accorpamento di dipartimenti esistenti, scomposizione e ricomposizione secondo criteri di omogeneità disciplinare dei dipartimenti esistenti, superamento dei dipartimenti tematici in favore di dipartimenti disciplinari, possibilità di valorizzare il peso di identità e progetti culturali chiaramente identificabili, ecc.)

Le questioni di maggiore rilievo, peraltro, attengono all'aspetto funzionale, specie sul versante delle competenze relative alla didattica, che si sommano alle tradizionali competenze dipartimentali sulla ricerca: per affrontare in modo compiuto tali questioni, entra necessariamente in gioco il rapporto fra i dipartimenti e le “nuove” facoltà/scuole (che, del resto, esercita inevitabilmente una influenza anche sulle scelte di ordine strutturale, come quelle sul numero e la tipologia dei dipartimenti).

Facoltà/scuole

L'art. 2, comma 3, lett. c), attribuisce alle università la "facoltà" (non l'obbligo) di istituire tra più dipartimenti, raggruppati in base a criteri di affinità disciplinare, "strutture di raccordo, denominate facoltà o scuole", con funzioni di "coordinamento": a) delle attività didattiche e di gestione dei servizi comuni; b) delle proposte in materia di personale docente avanzate dai dipartimenti (in coerenza con la programmazione strategica di ateneo); c) del funzionamento dei corsi di studio e delle proposte per l'attivazione o la soppressione di nuovi corsi.

Il numero complessivo di tali strutture consentito dalla legge (art. 2, comma 3, lett. d)) varia a seconda delle dimensioni e della tipologia scientifico disciplinare di ciascun ateneo: per le università che, come Roma Tre, hanno un numero di docenti inferiore a millecinquecento unità, non possono essere più di sei.

Per il funzionamento delle facoltà o scuole, "ove esistenti", si prevede nell'art. 2, comma 3, lett. f), l'istituzione di un organo deliberante composto dai direttori dei dipartimenti in esse "raggruppati", da almeno un coordinatore di corso di studio o di area didattica attiva nella struttura, dal presidente "della scuola di dottorato", ove esistente, e da una rappresentanza degli studenti; l'organismo è presieduto da un professore ordinario afferente alla stessa struttura, con un mandato di durata triennale rinnovabile una sola volta, e incompatibile con le funzioni di direttore di dipartimento e coordinatore di corso di studio, di area didattica o di dottorato.

Alla luce delle indicazioni normative, si può innanzitutto rilevare che, se il disegno di legge fosse approvato, i dipartimenti e le facoltà non sarebbero più strutture entrambe necessarie, equiordinate e operanti in parallelo in ambiti diversi (ricerca e didattica): le facoltà (o scuole) sono qualificate dal testo di riforma come strutture solo eventuali, destinate a svolgere essenzialmente funzioni di coordinamento di attività intestate in primo luogo ai dipartimenti, che non vengono meno come entità distinte a seguito di quello che viene definito come il loro "raggruppamento" nelle facoltà. Infatti, da un lato le facoltà sono chiamate ad occuparsi solo di attività riguardanti la didattica (a parte il compito di raccordo delle proposte sul personale docente, sulle quali, peraltro, è da immaginare che esse intervengano per evidenziare le esigenze didattiche); dall'altro, viene più volte ribadito che le loro sono solo funzioni, seppure importanti, di "coordinamento", che non implicano l'assorbimento o la subordinazione dei soggetti coordinati (la dottrina giuridica ha chiarito che il coordinamento acquisisce rilevanza nelle relazioni di equiordinazione, allorché sia necessario attribuire ad un organo, appunto di coordinamento, poteri di contatto, informazione ed armonizzazione dell'azione di più soggetti che operano sullo stesso piano). Pertanto, sarebbe elusiva della volontà espressa dal progetto legislativo la scelta, da parte degli atenei, di una interpretazione "minimalista" e "conservatrice", che mantenesse le facoltà come strutture "pesanti" e stabili, e non come "leggere" aggregazioni funzionali volte alla razionalizzazione di attività che nella logica della riforma dovrebbero, comunque, restare fondamentalmente in capo ai dipartimenti.

Al di là di questi elementi di ordine generale, l'applicazione del nuovo modello di articolazione degli atenei incentrato sui dipartimenti e sul loro coordinamento attraverso la creazione di facoltà/scuole solleva un'ampia serie di interrogativi.

Un punto fondamentale è il seguente: lo schema normativo sembra supporre che un dipartimento possa eventualmente gestire autonomamente corsi di studio, ma, in gran parte dei casi, i corsi implicheranno la convergenza e la collaborazione di più dipartimenti. Di qui, la costituzione delle facoltà/scuole: ma se queste sono "raggruppamenti", ai fini del coordinamento didattico, di dipartimenti, ne consegue che un dipartimento possa far parte o, meglio, possa far capo ad una sola facoltà. Ne può derivare una consistente difficoltà, se non una contraddizione, perchè da una parte la legge vuole grandi

dipartimenti caratterizzati da omogeneità disciplinare, dall'altra. prefigura l'inquadramento di ciascun dipartimento in un'unica struttura di coordinamento (la facoltà o scuola): quindi, dovrebbero venire meno, se già esistenti, o sarebbe impossibile creare dipartimenti che raccolgano tutti (o larga parte) dei docenti che nell'ateneo afferiscono ad una certa area disciplinare o ad aree tra loro affini, ma insegnano, o sono chiamati ad insegnare, in corsi "coordinati" da facoltà diverse.

In termini concreti, se (per fare un esempio non casuale) i matematici di Roma Tre, stando a quanto prescritto dalla norma sui dipartimenti, dovrebbero stare – come già oggi - in un solo dipartimento disciplinarmente omogeneo, questo dipartimento in quale facoltà "coordinatrice" dovrebbe entrare? E se una parte, più o meno consistente, dei docenti di quel dipartimento insegnasse – come in realtà avviene oggi - in corsi di studio riconducibili a facoltà diverse da quella alla quale fa riferimento il dipartimento, essi in che posizione verrebbero a trovarsi (non avendo voce in capitolo nelle decisioni concernenti i corsi presso i quali svolgono la didattica)? Per converso, come è possibile che una facoltà coordini le proposte in materia di personale docente avanzate da dipartimenti composti da docenti che in parte non hanno niente a che vedere con i corsi di studio gestiti da quella facoltà?

Laddove, poi, si ritenesse – anche se questa ipotesi sembra scontrarsi con alcuni dati di ordine testuale – che un dipartimento possa far parte contemporaneamente, ai fini del coordinamento didattico, di più scuole/facoltà, verrebbero in luce elementi problematici di segno diverso, ma non meno rilevanti.

Si tratta di nodi che è assai difficile sciogliere sul piano interpretativo (e, in prospettiva, su quello attuativo), per cui è augurabile che, dopo l'incardinamento del disegno di legge nella sede parlamentare, possano essere introdotti gli opportuni chiarimenti e le necessarie modifiche.

Quanto all'organo deliberante di facoltà/scuola, si nota il superamento del carattere largamente rappresentativo, se non "assembleare", degli attuali consigli di facoltà, in favore di una composizione ristretta centrata sui responsabili delle strutture e dei corsi coinvolti nell'attività di coordinamento: viene, però, prevista, qui come per gli organi dei dipartimenti (visto che questi dovrebbero occuparsi anche di didattica), una rappresentanza degli studenti, come pure l'istituzione di una commissione paritetica docenti-studenti per l'assicurazione della qualità della didattica (art. 2, comma 3, lettere g), h) e i)). Inoltre, si rileva, nell'elenco dei componenti, il riferimento al presidente della scuola dottorale, se esistente: l'uso del singolare fa pensare che si ritenga ammissibile l'esistenza di una sola scuola dottorale per facoltà; il che pure, chiaramente, porrebbe qualche problema rispetto alla situazione attuale.

La procedura per la modifica dello statuto

L'art. 2, nei commi 6, 7, 8 e 9 indica la procedura da seguire per l'adozione e l'attuazione delle modifiche statutarie in sede di prima applicazione della legge di riforma.

Le proposte di modifica sono predisposte da un organo *ad hoc* (che la relazione con la quale il disegno di legge è stato presentato al Parlamento definisce enfaticamente "*organo costituente delle università*") , istituito con decreto rettorale e composto da 15 membri: lo stesso rettore, due rappresentanti degli studenti, sei designati dal SA e sei dal CdA, che però non possono essere membri dei due organi collegiali.

Lo statuto modificato deve essere adottato con delibere del SA e del CdA entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge. Se il termine non viene rispettato, il Ministro assegna all'università un ulteriore termine di tre mesi, trascorso il quale interviene in via sostitutiva nominando una apposita commissione che provvede a predisporre le necessarie modifiche statutarie.

Lo statuto adottato a seguito dell'una o dell'altra procedura è trasmesso al Ministero, che esercita entro 120 giorni da ricevimento il controllo di legittimità e di merito, nella forma della richiesta motivata di riesame, di cui all'art. 6, comma 9, della legge 168/1989.

Infine, le università sono tenute ad avviare le procedure per la costituzione dei nuovi organi statutari entro 30 giorni dalla pubblicazione del nuovo statuto sulla Gazzetta Ufficiale.

La federazione e fusione di atenei

L'art. 3 disciplina l'ipotesi della federazione, anche limitatamente ad alcuni settori di attività o strutture, o di fusione fra due o più università, ai fini del miglioramento della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività didattica, di ricerca e gestionale, e nella prospettiva della razionalizzazione della distribuzione delle sedi universitarie e dell'ottimizzazione dell'utilizzazione delle strutture e delle risorse (comma 1); come previsto nel comma 2, la federazione può realizzarsi anche tra università ed enti o istituzioni operanti nei settori della ricerca e dell'alta formazione.

La federazione o la fusione, ai sensi del comma 3, si realizza sulla base di un progetto – deliberato dagli organi delle strutture interessate e approvato dal MIUR, sentita l'ANVUR, di concerto con il MEF (comma 4) – che ne indica motivazioni, obiettivi, compatibilità finanziarie e logistiche, proposte di riallocazione dell'organico e delle strutture. Il progetto dispone anche in merito a eventuali procedure di mobilità dei docenti e del personale tecnico-amministrativo: in particolare, per i professori e i ricercatori l'eventuale trasferimento avviene previo espletamento di procedure di mobilità ad istanza degli interessati; in caso di esito negativo, il Ministro provvede al trasferimento, disponendo in ordine alla concessione agli interessati di incentivi finanziari a carico del FFO (comma 5). Queste procedure si applicano anche a seguito dei processi di revisione e razionalizzazione dell'offerta formativa e della conseguente disattivazione di corsi di studio, di facoltà e di sedi universitarie decentrate (comma 6).

3. Le norme sul diritto allo studio

Nell'art. 1, comma 3, in sede di definizione dei principi ispiratori della riforma, si prevede che *“Al fine di rimuovere gli ostacoli all'istruzione universitaria per gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il Ministero programma e monitora specifici interventi per la concreta realizzazione del diritto allo studio e la valorizzazione del merito”*.

Al di là di questa affermazione di ordine generale, nel disegno di legge la questione del diritto allo studio si concretizza essenzialmente nella prevista creazione, all'art. 4 (che apre il titolo II del testo normativo), di un *“fondo per il merito”*. Tale fondo, che è qualificato come *“speciale”*, viene costituito presso il Ministero delle economia e delle finanze, ed è *“finalizzato a promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti individuati mediante prove nazionali standard”*: esso si concretizza nell'erogazione di premi di studio, nella fornitura di buoni studio (da restituire al termine degli studi per una quota determinata in relazione ai risultati accademici conseguiti e da rimborsare secondo tempi che tengono conto del reddito percepito), nella garanzia di prestiti d'onore. La disciplina dei criteri e delle modalità attuative del fondo è demandata a decreti da emanarsi ad opera del MIUR, di concerto con il MEF, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (art. 4, comma 2).

Una singolare previsione – che non ha mancato di suscitare perplessità nei primi lettori del testo governativo – è quella del comma 4 dell’art. 4, che affida la gestione della operatività del fondo e dei rapporti amministrativi con università e studenti, in base ad una convenzione con i Ministeri competenti, alla Consap S.p.a., cioè ad una società a capitale pubblico creata allo scopo di svolgere le funzioni assicurative pubbliche e che si occupa di una serie eterogenea di attività (gestione, valorizzazione e dismissione di beni immobili, gestione di attività amministrative, informatiche, contabili e attuariali, attività di natura immobiliare e finanziaria, anche mediante partecipazione in società o enti).

Tra l’altro, ai sensi dell’art. 4, comma 3, tale società si occuperà anche del coordinamento operativo dello svolgimento delle prove nazionali per l’accesso al fondo: la natura e le caratteristiche di tali prove non sono chiarite dalla legge, che tra l’altro parla di un non meglio precisato “*contributo*” richiesto agli studenti per la partecipazione ad esse.

Il fondo per il merito dovrebbe essere alimentato sia con risorse pubbliche, sia attraverso “*versamenti effettuati a titolo spontaneo e solidale da privati, società, enti e fondazioni, anche vincolati, nel rispetto delle finalità del fondo, a specifici usi*” (art. 4, comma 6): in relazione a ciò, il MIUR, di concerto con il MEF, promuove, anche tramite convenzioni, il concorso dei privati e disciplina le modalità della partecipazione dei soggetti donatori allo sviluppo del fondo, anche con la costituzione di un comitato consultivo formato da rappresentanti dei Ministeri e dei donatori (art. 4, comma 8).

Vale la pena di segnalare, per comprendere la *ratio* di questo fondo, che secondo la relazione di presentazione del d.d.l. n. 1095 “*l’intervento in esame si colloca in una prospettiva che va al di là del mero diritto allo studio universitario, intendendo premiare coloro che eccellono negli studi, a livello nazionale, a prescindere dalla loro collocazione economica*”.

Una revisione complessiva della normativa di principio in tema di diritto allo studio viene, invece, rimandata a decreti legislativi da emanarsi da parte del Governo in base alla delega ad esso conferita con l’art. 5, comma 1, lett. e), del disegno di legge, dove si inquadra tale revisione nell’attuazione del titolo V della parte II della Costituzione, con contestuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), di cui all’art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, destinati a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l’accesso all’istruzione superiore. Nel comma 5 dell’art. 5 vengono definiti i principi e criteri direttivi per l’esercizio della delega: tra l’altro, si fa qui riferimento (oltre che alla garanzia per gli studenti della “*più ampia libertà di scelta in relazione alla fruizione dei servizi per il diritto allo studio universitario*”) alla definizione dei criteri per l’attribuzione alle regioni del fondo integrativo per la concessione di prestiti d’onore e borse di studio, alla promozione del raccordo tra le regioni, le università e le diverse istituzioni che concorrono al successo formativo degli studenti “*al fine di potenziare la gamma dei servizi e degli interventi posti in essere dalle predette istituzioni, nell’ambito della propria autonomia statutaria*”, e alla stipula di specifici accordi con le regioni per la sperimentazione di nuovi modelli nella gestione e nell’erogazione degli interventi. Al di là della positività delle intenzioni espresse da queste norme, e pur tenendo conto che si tratta di una materia nella quale la competenza del legislatore statale si incrocia con l’autonomia legislativa regionale, non si sfugge ad una impressione di genericità delle indicazioni in esse contenute, che rimettono quali integralmente nelle mani del legislatore delegato la ridefinizione della disciplina della materia.

4. Gli interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario

La delega prevista dall'art. 5 del disegno di legge n. 1905 ha ad oggetto, oltre al riordino delle norme sul diritto allo studio, una serie di altri, articolati interventi di riforma del sistema universitario, che si pongono l'obiettivo di migliorarne la qualità e ad accrescerne l'efficienza. Si tratta, nello specifico, della prospettazione di misure dirette a:

- a) disciplinare forme di accreditamento e di valutazione (e autovalutazione) delle sedi e dei corsi universitari e l'introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione dei finanziamenti pubblici (comma 1, lett. a));
- b) rivedere le regole sulla contabilità e la gestione finanziaria delle università (comma 1, lett. b));
- c) valorizzare e qualificare le attività didattiche e di ricerca del personale accademico, dando rilievo alla valutazione dei risultati conseguiti (si tratta, in sostanza, di disposizioni riguardanti lo *status* e le funzioni dei docenti), ed introdurre un sistema di valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei (comma 1, lett. c) e d)).

A. Accreditamento e valutazione

Nell'art. 5, comma 2, si stabiliscono i criteri per l'attuazione della delega di cui al comma 1, lett. a).

Si introduce un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio e di dottorato, fondato su indicatori definiti dall'ANVUR per la verifica del possesso da parte degli atenei di *“idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria”*

Si istituisce un sistema di valutazione periodica, da parte dell'ANVUR, *“dell'efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne”*.

Si prefigura il potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle proprie attività da parte delle università, anche con l'apporto dei nuclei di valutazione e il contributo delle commissioni paritetiche di cui all'art. 2, comma 3, lett. g).

Si prevede, infine, la creazione di meccanismi volti a garantire incentivi correlati al conseguimento dei risultati accertati attraverso la valutazione dell'ANVUR, nell'ambito delle risorse disponibili sul FFO delle università.

B. Contabilità e finanza

A sua volta, il comma 3, sempre dell'art. 5, individua i principi e i criteri direttivi da seguire nella definizione dei decreti delegati concernenti la tematica finanziaria e contabile.

In primo luogo, si introducono la contabilità economico-patrimoniale e analitica e il bilancio consolidato di ateneo sulla base di principi e schemi stabiliti e aggiornati dal MIUR, di concerto con il MEF, sentita la CRUI, e si estende ai dipartimenti e ai centri autonomi di spesa universitari il sistema di tesoreria unica mista vigente.

Viene, poi, chiesto a ciascun ateneo di adottare un piano economico-finanziario triennale al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività (i risultati della programmazione triennale riferiti al sistema universitario nel suo complesso vanno comunicati, con cadenza annuale, al MEF, ai fini del monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica) e, inoltre, di predisporre di un piano triennale diretto a riequilibrare, entro percentuali definite dal MIUR, la consistenza del personale docente, ricercatore e

tecnico-amministrativo, pena la non erogazione delle quote di finanziamento ordinario relative alle unità in eccesso rispetto ai limiti previsti.

Si prescrive, di seguito, la determinazione di un limite massimo all'incidenza delle spese per l'indebitamento e delle spese per il personale (di ruolo e a tempo determinato), inclusi gli oneri per contrattazione integrativa, sulle entrate complessive dell'ateneo, al netto di quelle a destinazione vincolata.

Significativa è pure l'introduzione del "*costo standard unitario di formazione per studente in corso*", calcolato secondo indici (da individuare nella decretazione delegata) commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio: a tale indicatore viene collegata l'attribuzione all'università di una percentuale della parte di FFO non assegnata secondo i criteri qualitativi di cui all'art. 2 del decreto legge n. 180/2008, convertito dalla legge n. 1/2009.

Altre previsioni hanno ad oggetto la situazione di dissesto finanziario in cui possono cadere le università. Si prevede, innanzitutto, la declaratoria di dissesto finanziario quando un ateneo "*non può garantire l'assolvimento delle proprie funzioni indispensabili*" o "*non può far fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi*". A tale declaratoria consegue la sollecitazione all'università interessata, da parte del MIUR, a predisporre entro centottanta giorni un piano di rientro, da sottoporre all'approvazione dello stesso MIUR e del MEF e da attuare entro un quinquennio: in caso di mancata predisposizione o mancata approvazione ovvero di omessa o incompleta attuazione del piano, si provvede al commissariamento dell'ateneo da parte del Governo.

Da ultimo, si stabilisce l'istituzione di un fondo di rotazione a garanzia del riequilibrio finanziario degli atenei.

C. Status e funzioni dei professori e dei ricercatori

Il successivo comma 4 dell'art. 5 comprende una serie di previsioni, di carattere parziale e di diverso valore e significato, riguardanti lo stato giuridico (e l'assetto retributivo) e, soprattutto, lo svolgimento dei compiti istituzionali da parte dei docenti universitari, che nel loro insieme sembrano, comunque, destinate ad introdurre modifiche di un certo rilievo rispetto alla situazione attuale.

Ci si occupa, innanzitutto, della determinazione dell'impegno dei professori e dei ricercatori, che viene fissato in millecinquecento ore annue complessivamente considerate per le attività di ricerca, studio e insegnamento con i connessi compiti preparatori e di verifica e di organizzazione, mentre l'impegno specifico da riservare ai compiti didattici e di servizio per gli studenti viene quantificato in trecentocinquanta ore annue per i docenti in regime di tempo pieno e in duecentocinquanta ore per quelli a tempo definito; viene, peraltro, anche stabilito che nella determinazione dell'impegno per i regimi del tempo pieno e del tempo definito si debba tener conto della specificità degli ambiti scientifici di appartenenza e delle connesse attività professionali.

Si prevede, poi, che nell'attuazione della delega si determini la disciplina delle modalità di verifica dell'effettivo svolgimento da parte dei docenti dei compiti didattici e di servizio agli studenti, come pure del loro impegno scientifico: tale verifica dovrà basarsi prioritariamente sui titoli prodotti e su una relazione che i professori hanno l'obbligo di presentare ogni tre anni – anche ai fini dell'attribuzione degli "scatti stipendiali" – sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte. I professori e i ricercatori che abbiano avuto una valutazione negativa sono esclusi dalle commissioni di abilitazione, di selezione e promozione del personale accademico, di esame di Stato, e dagli organi di valutazione di progetti di ricerca.

Un'altra disposizione riguarda l'individuazione dei casi di incompatibilità tra la posizione di docente universitario e l'esercizio di altre attività o incarichi, e la definizione

dei criteri generali per l'assunzione di incarichi, anche retribuiti, di studio, di insegnamento, di ricerca, gestionali, di consulenza e di collaborazione scientifica per conto di enti pubblici o di soggetti privati, fatta comunque salva la possibilità di svolgere liberamente attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché di valutazione, con individuazione dei casi in cui l'assunzione di incarichi esterni o istituzionali comporta l'obbligo dell'aspettativa con o senza assegni. In proposito, si tratterà di verificare se e in che misura verrà adottato per il personale docente delle università, tenendo conto della specificità delle sue funzioni, un regime derogatorio rispetto a quello generalmente previsto per i dipendenti pubblici dall'art. 53 del decreto legislativo n. 165/2001, e fin qui applicato anche agli atenei (si pensi, ad esempio, al sistema delle autorizzazioni per incarichi retribuiti).

Vi sono, ancora, alcune norme che concernono la mobilità dei docenti: da un lato, si stabilisce l'introduzione di meccanismi di incentivazione a carico del FFO volti a favorire la mobilità dei professori e dei ricercatori (prevedendo, tra l'altro, che in caso di cambiamento di sede i responsabili di progetti di ricerca finanziati da soggetti diversi dall'università di appartenenza conservino la titolarità dei progetti e dei relativi finanziamenti); dall'altro, si fa spazio a procedure di mobilità professionale dei docenti universitari per lo svolgimento di attività, previo collocamento in aspettativa, presso soggetti e organismi pubblici o privati anche a scopo di lucro.

Segue una serie di previsioni sulla disciplina del trattamento economico dei docenti, della quale si prospetta una revisione, per quanto concerne il personale già in servizio e i vincitori dei concorsi indetti fino alla data di entrata in vigore della nuova legge, rispetto a quanto determinato dal d.P.R. n. 382/1980: in particolare, la progressione biennale per classi e scatti di stipendio viene trasformata in progressione triennale, con invarianza complessiva della medesima. Viene anche stabilita una revisione del trattamento economico dei ricercatori non confermati a tempo indeterminato, nel primo anno di attività. Quanto ai professori ed ai ricercatori assunti ai sensi della legge di riforma, si prevede una rimodulazione, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, della progressione economica e dei relativi importi: in particolare, vengono aboliti i periodi di straordinariato e di conferma per i professori di prima e di seconda fascia, si eliminano le procedure di ricostruzione di carriera e si rivaluta il trattamento iniziale (ai docenti nominati secondo il regime precedente è data l'opportunità di optare per questo nuovo regime).

Da ultimo, si prescrive che l'attribuzione di una quota del FFO venga correlata a meccanismi di valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei, fondati su un insieme di parametri: la produzione scientifica dei professori successiva al loro inquadramento in ruolo; la percentuale dei ricercatori a tempo determinato (una nuova figura prevista dal disegno di legge, della quale si dirà più oltre) in servizio che non hanno trascorso l'intero percorso di dottorato e di *post*-dottorato nella medesima università; la percentuale dei professori reclutati da altri atenei; la percentuale dei professori e ricercatori in servizio responsabili scientifici di progetti di ricerca internazionali e comunitari; il grado di internazionalizzazione del corpo docente.

5. Norme sul personale accademico e disciplina del reclutamento

Anche l'ultima parte del disegno di legge (titolo III) riguarda la disciplina del personale docente, e soprattutto provvede ad un complessivo riordino delle procedure di reclutamento.

A. Il nuovo sistema di accesso alla docenza

Il punto di partenza per la definizione del nuovo assetto dei sistemi di reclutamento dei docenti è costituito dalla revisione dei settori scientifico-disciplinari, oggetto dell'art. 7, dove si statuisce che entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge il Ministro provvede con proprio decreto, sentito il CUN, a tale revisione, assicurando l'afferenza a ciascun settore di almeno cinquanta professori di prima fascia, fatta salva la possibilità di raggruppamenti di dimensioni minori in presenza di particolari (non meglio precisate) motivazioni scientifiche; si prevede anche il raggruppamento dei settori affini in macrosettori scientifico-disciplinari.

Le procedure di selezione dei docenti vengono articolate in due distinti momenti (dei quali si ricorderanno qui gli elementi essenziali, rimandando alla lettura dell'articolato per gli aspetti più specifici): l'abilitazione scientifica nazionale (art. 8) e le selezioni per la copertura dei posti da parte delle università (art. 9).

Abilitazione scientifica nazionale

Nell'art. 8, comma 1, si istituisce l'"*abilitazione scientifica nazionale*", di durata quadriennale e distinta per le funzioni di professore di prima e di seconda fascia, con la quale si attesta la qualità scientifica, che costituisce di norma requisito necessario per l'accesso alle due fasce dei professori.

Le modalità di espletamento delle procedure per il conseguimento dell'abilitazione sono definite con regolamenti governativi (comma 2), sulla base di una serie di criteri indicati nel comma 3, sempre dell'art. 8.

Tra questi principi, meritano di essere ricordati, in particolare, i seguenti:

- a) attribuzione dell'abilitazione con un "*motivato giudizio fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche ed espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare*", definiti con decreto ministeriale e sottoposta a revisione con cadenza quinquennale;
- b) indizione delle procedure di abilitazione con frequenza annuale, e definizione di modalità di espletamento che ne consentano la conclusione entro cinque mesi dall'indizione, con garanzia della pubblicità degli atti e dei giudizi;
- c) preclusione, per chi non abbia conseguito l'abilitazione, a partecipare alle procedure abilitative indette nel biennio successivo (ovvero nel triennio per l'attribuzione dell'abilitazione alla funzione superiore, anche se in altro settore scientifico-disciplinare);
- d) individuazione di apposite modalità per il riconoscimento dell'abilitazione a studiosi (italiani o stranieri) appartenenti ad università o istituti di ricerca esteri, e di misure che garantiscano pari opportunità di accesso alle procedure di abilitazione a studiosi operanti all'estero;
- e) valutazione dell'abilitazione come titolo preferenziale per l'attribuzione dei contratti di insegnamento di cui al successivo art. 11, comma 2.

Altri criteri riguardano, nello specifico, la composizione e il funzionamento delle commissioni per l'attribuzione della valutazione scientifica nazionale:

- a) per ciascun settore scientifico-disciplinare viene istituita un'unica commissione nazionale, di durata biennale, per le procedure di abilitazione alle funzioni professore di prima e di seconda fascia;
- b) la commissione è composta da quattro membri sorteggiati all'interno di una lista di professori ordinari del S.S.D. interessato che abbiano presentato domanda, che abbiano ricevuto valutazione positiva e siano in possesso di un qualificato *curriculum* (la lista è integrata con i professori del macrosettore di riferimento, se il numero dei professori afferenti al settore è inferiore a cinquanta), e da un membro sorteggiato all'interno di una lista, curata dall'ANVUR, di studiosi ed esperti di pari livello in servizio presso università di un paese aderente all'OCSE;
- c) della commissione non può far parte più di un docente della stessa università;
- d) ai commissari è fatto divieto di far parte contemporaneamente di più di una commissione di abilitazione e, per tre anni dalla conclusione del mandato, di commissioni per abilitazioni relative a qualunque S.S.D.

Procedure di reclutamento dei docenti da parte delle università

L'art. 9 disciplina le modalità di copertura dei posti di docenza da parte degli atenei, i quali sono tenuti ad avviare le procedure di reclutamento sulla base della programmazione triennale del loro fabbisogno di personale, che deve assicurare la sostenibilità nel tempo degli oneri stipendiali (anche in relazione agli scatti stipendiali, agli incrementi annuali e alla dinamica di carriera dei docenti) (comma 1).

Le università provvedono alla copertura dei posti di professore di prima e seconda fascia (le stesse procedure, con alcune differenze, valgono anche per i contratti dei ricercatori a tempo determinato, dei quali si dirà in seguito) mediante procedure di selezione pubblica basate sulla valutazione delle pubblicazioni scientifiche e del *curriculum* complessivo dei candidati, e disciplinate con un apposito regolamento, in conformità ai principi enunciati in sede europea, e tenendo conto di una serie di criteri definiti nel comma 2 dell'art. 9.

Tra questi criteri, oltre all'obbligo di pubblicazione dei bandi (contenenti informazioni dettagliate sulla posizione oggetto della selezione) nel sito dell'ateneo e nei siti del MIUR e dell'Unione europea, vanno segnalati almeno i seguenti:

- a) alle procedure per la copertura dei posti di professore delle due fasce sono, di regola, ammessi gli studiosi in possesso dell'abilitazione per il S.S.D. e per le funzioni oggetto del bando, ovvero per funzioni superiori purché non titolari di tali funzioni presso altro ateneo (in base all'art. 15, comma 2, è considerata equipollente all'abilitazione l'idoneità conseguita nelle procedure di "valutazione comparativa" di cui alla legge n. 210/1998, e alle procedure di copertura, ovviamente, possono partecipare anche i professori già in servizio alla data di entrata in vigore della legge);
- b) la selezione è affidata ad una commissione di almeno cinque membri composta dai (o da una rappresentanza dei) professori del dipartimento¹ appartenenti al S.S.D. interessato (ove necessario, la commissione è integrata con docenti anche di altri atenei di settori affini ovvero con docenti del medesimo settore di altri atenei), con possibilità per la commissione di avvalersi di esperti revisori di elevata qualificazione italiani o stranieri esterni all'ateneo;
- c) quanto alle modalità di selezione dei candidati, sono escluse prove scritte e orali, ma essi sono invitati a tenere un lezione pubblica nella sede dell'ateneo;

¹ Così sembra dover essere interpretata la disposizione dell'art. 9, comma 2, lett. c), anche se in essa ed in altre disposizioni dello stesso comma i rinvii alle norme dell'art. 2, comma 3, si riscontrano errori nella sequenza delle "lettere" richiamate.

- d) la commissione, se al termine delle procedure selettive riscontra l'assenza di candidati in possesso di adeguati requisiti di merito, ha la facoltà di non indicare al dipartimento alcun candidato;
- e) la proposta di chiamata è effettuata da parte del dipartimento e della facoltà/scuola con il voto favorevole della maggioranza dei professori, ed è deliberata dal CdA su proposta motivata del rettore;
- f) è possibile prevedere la copertura degli oneri per il reclutamento di professori (e ricercatori) a carico totale o parziale di soggetti pubblici e privati, sulla base di convenzioni di durata almeno decennale.

Il comma 3, sempre dell'art. 9, provvede all'individuazione dei criteri che le università sono tenute a rispettare per la copertura dei posti di professore di prima e di seconda fascia. Almeno un quinto dei posti di seconda fascia, oggetto di programmazione da parte di ciascun dipartimento o ciascuna facoltà/scuola è destinato alle procedure selettive di cui al comma 2, e almeno un terzo dei posti di prima fascia resi disponibili presso ogni struttura deve essere coperto da professori che non abbiano prestato servizio presso l'università banditrice nei precedenti tre anni. Inoltre, nei cinque anni successivi all'attivazione, da parte degli atenei, dei nuovi meccanismi di reclutamento, una percentuale non superiore ad un terzo dei posti di ruolo di prima e seconda fascia può essere destinata a procedure selettive riservate al personale in servizio nell'ateneo, alle quali va assicurata la pubblicità all'interno dello stesso ateneo; nello stesso periodo, almeno un terzo dei posti disponibili nelle due fasce di docenza è coperto da professori che non abbiano prestato servizio nell'ateneo interessato nel triennio precedente.

Altre indicazioni attengono alle modalità di chiamata diretta di studiosi di chiara fama e di studiosi, italiani o stranieri, impegnati all'estero.

B. Docenti e ricercatori con rapporti a tempo determinato

Assegni di ricerca.

L'art. 10 del progetto di legge detta una nuova regolazione degli "*assegni per lo svolgimento di attività di ricerca*": nei commi da 1 a 6 si indicano i contenuti dei relativi bandi, si individuano le caratteristiche degli studiosi destinatari degli assegni (con un esplicito riferimento al dottorato di ricerca come possibile requisito obbligatorio), si stabilisce la durata di questi ultimi (che comunque non può superare i quattro anni), si stabiliscono le incompatibilità fra la titolarità del contratto relativo all'assegno ed altre attività, si affida alla potestà regolamentare degli atenei la disciplina delle modalità di conferimento, si determina l'importo degli assegni.

Interessante è la disposizione del comma 7, dove si prevede che il MIUR destini annualmente una quota del finanziamento ordinario ad assegni di ricerca da attribuire su base nazionale e per raggruppamenti di S.S.D., previa presentazione di specifici programmi di ricerca, a giovani studiosi di elevate e comprovate capacità, all'esito di procedura avviata con apposito bando. La selezione dei vincitori, che possono scegliere l'università e la struttura ove svolgere la propria attività, con l'assenso delle stesse, è affidata ad una o più commissioni nominate dal Ministro su proposta dell'ANVUR, che si avvalgono per l'attività valutativa di esperti revisori di elevata qualificazione italiani e stranieri.

Nei commi successivi viene precisato che gli assegni non danno luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli e che la durata complessiva dei rapporti instaurati con i titolari degli assegni, anche intercorsi con atenei diversi, non può in ogni caso superare i dieci anni, anche non continuativi.

Contratti per attività di insegnamento

Presentano un carattere parzialmente innovativo i “*contratti per attività di insegnamento*” introdotti dall’art. 11 del disegno di legge. Si tratta di due distinte forme contrattuali per lo svolgimento di prestazioni didattiche, nelle quali verrebbe ad articolarsi l’attuale figura del “docente a contratto”.

La prima ipotesi (comma 1) è quella di contratti, a titolo gratuito o oneroso, che le università, anche in base a convenzioni con enti pubblici e istituzioni di ricerca, possono stipulare per attività di insegnamento al fine di avvalersi della collaborazione di esperti di alta qualificazione in possesso di un significativo *curriculum* scientifico o professionale: in questo caso, non sono normativamente previste forme di pubblicità e procedure selettive.

Diverso, in quanto più “strutturato”, è il regime dei contratti che le università possono stipulare, in base al comma 2, per fare fronte a specifiche esigenze didattiche, anche integrative, con soggetti in possesso di adeguati requisiti scientifici e professionali: infatti, questi contratti hanno comunque carattere oneroso, il possesso del titolo di dottore di ricerca o equivalente, ovvero dell’abilitazione, costituisce titolo preferenziale ai fini della loro attribuzione, ed essi sono assegnati previo espletamento di procedure, da disciplinare con regolamenti degli atenei, che assicurino la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti; inoltre, il trattamento economico spettante ai titolari dei contratti in questione è determinato con decreto del MIUR, di concerto con il MEF. In questo caso, sembra sostanzialmente trattarsi di una forma, sia pure peculiare, di reclutamento di personale a tempo determinato da destinare esclusivamente a compiti di docenza (anche se la veste giuridica data al rapporto è quella del contratto di collaborazione, e non quella dell’instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato).

Ricercatori a tempo determinato

L’elemento di maggiore originalità del d.d.l. in tema di reclutamento di docenti, peraltro, è sicuramente costituito dalla introduzione, nell’art. 12, della figura del “*ricercatore a tempo determinato*”, con la quale entra nel nostro ordinamento l’istituto della c. d. *tenure track*, già presente da tempo nei sistemi universitari di altri paesi.

Infatti, il comma 1 abilita le università a stipulare contratti di lavoro subordinato “*a tempo pieno e determinato*” (due elementi, questi, che connotano il rapporto) per lo svolgimento, secondo modalità definite dallo stesso contratto, di “*attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti*”: si può notare che, rispetto alla figura dell’attuale ricercatore di ruolo, si dà una evidenza maggiore alle funzioni di tipo didattico, cui vengono riservate trecentocinquanta ore annue.

La scelta dei destinatari (comma 2) avviene mediante procedure pubbliche di selezione secondo le stesse regole fissate dall’art. 9 per il reclutamento dei professori, con alcune specificazioni (relative all’assetto delle commissioni, che comprendono anche professori associati, alla composizione degli organi competenti per le proposte di chiamata, alla possibilità di formulare una nuova proposta di chiamata, qualora il vincitore della selezione per ricercatore rinunci alla nomina). Le selezioni sono riservate ai “*possessori del titolo di dottore di ricerca o titolo equivalente, del diploma di specializzazione medica, ovvero della laurea magistrale o equivalente, unitamente ad un curriculum scientifico professionale adatto allo svolgimento di attività di ricerca*” (si può notare che, per la verità, il riferimento alla laurea magistrale o equivalente rende superfluo il richiamo ai titoli post-universitari).

I contratti dei ricercatori a tempo determinato hanno durata triennale e possono essere rinnovati una sola volta per un ulteriore triennio, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte (comma 4).

Il trattamento economico spettante ai titolari dei contratti è pari a quello iniziale del ricercatore confermato a tempo pieno, incrementato del 20 per cento, elevabile fino al 30 per cento nel caso di rinnovo (comma 8): si può notare che una tale quantificazione del “costo” del ricercatore a tempo determinato, in una situazione di invarianza della spesa, non potrà non incidere sul numero dei posti di ricercatore a tempo determinato che gli atenei saranno in grado di attivare con le risorse disponibili.

I contratti in questione (così come quelli relativi agli assegni di ricerca) non danno luogo a diritti in ordine all’accesso ai ruoli (comma 10). Ma – e qui sta il dato di maggiore rilevanza e novità della figura – le università “*possono procedere alla chiamata diretta dei destinatari del secondo contratto triennale di cui al comma 4, i quali entro e non oltre la scadenza del contratto, conseguono l’abilitazione alle funzioni di professore associato, di cui all’articolo 8*”; ne deriva l’inquadramento, alla scadenza del secondo contratto, nel ruolo dei professori associati (comma 6). Si dà vita, così, ad un “secondo canale” di accesso alla docenza, riservato a soggetti interni all’ateneo i quali, ottenendo l’abilitazione scientifica nazionale, abbiano mostrato di aver proficuamente utilizzato il periodo di attività come ricercatori a tempo determinato: naturalmente, nel procedere al reclutamento le università dovranno tenere conto dei criteri e dei vincoli stabiliti dai commi 3 e 4 dell’art. 9.

In questa prospettiva, che vede la posizione di ricercatore non più come una qualifica stabile, ma come una fase di preparazione per l’ingresso nella docenza (la relazione al testo parla di “*trampolino di lancio per il successivo inquadramento per chiamata diretta nel ruolo dei professori associati*”), è comprensibile che per i titolari dei contratti di ricercatore, così come per gli assegnisti, valga il limite decennale della durata complessiva dei rapporti intrattenuti in tale veste con le università (comma 7, che rinvia all’art. 10, comma 9).

Anche per i ricercatori a tempo determinato, analogamente a quanto previsto per gli assegni di ricerca, è previsto (nel comma 9 dell’art. 12) che il Ministro destini annualmente una quota del FFO delle università al finanziamento di bandi di reclutamento da destinare, su base nazionale, a studiosi di elevate e comprovate capacità, sulla base di specifici programmi di ricerca, affidandone la selezione a commissioni, composte da eminenti studiosi anche stranieri, nominate dallo stesso Ministro. Come accennato, si tratta di una idea interessante che, però, non si fonda sullo stanziamento di risorse aggiuntive, per cui finisce per essere una operazione di parziale “centralizzazione” di scelte altrimenti demandate (visto che si tratta di somme rientranti nel FFO) ai singoli atenei.

Resta da segnalare che, con l’istituzione della figura del ricercatore a tempo determinato, è destinata a venire meno in futuro quella di ricercatore a tempo indeterminato, che quindi verrebbe trasformata in un ruolo ad esaurimento: sarebbe auspicabile la definizione di un regime transitorio, che chiarisca la sorte degli attuali ricercatori nel contesto del nuovo assetto dato dalla riforma alla docenza universitaria, alle sue forme di reclutamento ed all’articolazione della carriera.

Lettori di scambio

L’art. 14 detta una nuova disciplina della figura del “*lettore di scambio*”, corrispondente a quella del “lettore di madre lingua straniera”, subentrando alla regolazione della materia venuta meno a seguito dell’abrogazione, nel 2008, dell’art. 24 della legge n. 62/1967.

Le università, in esecuzione di accordi culturali internazionali che prevedono l'utilizzo reciproco di lettori, possono conferire a studiosi stranieri in possesso di qualificata e 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. Le modalità per il conferimento degli incarichi, sono definiti con decreto del MIUR, di concerto con il MAE e con il MEF.

In ordine al trattamento economico dei lettori, viene precisato che esso è a carico degli accordi internazionali: nella relazione di accompagnamento si ricorda, in proposito, che a seguito dell'attuazione dell'autonomia universitaria, con l'istituzione del FFO, è venuta meno la possibilità di finanziamenti *ad hoc* per posti di dottorato, per cui i relativi oneri rimanevano a carico dei bilanci dei singoli atenei, permanendo tuttavia l'esigenza di procedere alla nomina di lettori di scambio nelle università italiane, al fine di mantenere gli impegni assunti con accordi bilaterali stipulati dall'Italia con numerosi paesi europei ed extraeuropei nell'arco di diversi anni.

C. Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori

Nell'art. 13 si stabilisce che la concessione da parte delle università ai docenti dell'opzione per il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo è subordinata alla sussistenza di adeguate risorse finanziarie nel bilancio di ateneo, in coerenza con la programmazione strategica triennale dello stesso ateneo, e tenendo conto delle previsioni dell'art. 5, comma 3, lett. *d*) e *e*), in ordine al riequilibrio della consistenza del personale docente ed alla fissazione di un limite massimo all'incidenza delle spese per il personale sulle entrate complessive dell'università.

Come chiarito nella relazione al disegno di legge, *“La valutazione del fattore economico è particolarmente importante nel caso del personale docente universitario in quanto, stante la necessità di rispettare i limiti di spesa posti dalla normativa vigente, la concessione della prosecuzione del servizio oltre i limiti di età potrebbe comportare sanzioni per l'ateneo ovvero l'impossibilità di procedere ad altre assunzioni ritenute prioritarie, per coprire ad esempio un insegnamento programmato”*.