

Dossier n. 92/1

15 dicembre 2008

Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca

D.L. 180/2008 - A.C. 1966

Elementi per l'esame in Assemblea

Contenuto

Il decreto legge, esaminato in prima lettura dal Senato, non è stato oggetto di modifiche durante l'esame in VII Commissione alla Camera.

Articolo 1

L'art. 1 reca disposizioni in materia di **reclutamento nelle università e per gli enti di ricerca**. Il c. 1 prevede che le università statali che alla data del 31 dicembre di ogni anno abbiano **superato il livello massimo di spesa per il personale di ruolo – fissato al 90%** dei trasferimenti statali sul fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) - **non possono procedere all'indizione di procedure concorsuali** e di valutazione comparativa, **né all'assunzione di personale**. Sono fatte salve, tuttavia, le disposizioni che escludono alcune voci di costo dal computo del 90%, disposizioni peraltro prorogate, in base ad una **modifica** introdotta dal **Senato**, al 31 dicembre 2009. In base ad una **seconda modifica**, sono fatte **salve** anche **le assunzioni relative alle procedure concorsuali per ricercatore già espletate e a quelle che si stanno espletando**.

Il c. 2 prevede che le medesime **università considerate nel c. 1** siano **escluse dalla ripartizione dei fondi relativi agli anni 2008-2009** previsti dall'art. 1, c. 650, della l. finanziaria 2007 per l'attuazione del **piano straordinario di assunzione di ricercatori**.

Il c. 3 eleva **dal 20 al 50% il limite al turn-over nelle università**, previsto dall'art. 66 del d.l. 112/2008. Ciascuna università destina tale somma **per una quota non inferiore al 60% all'assunzione di ricercatori e per una quota non superiore al 10% all'assunzione di professori ordinari**. Sono fatte salve le assunzioni di ricercatori previste in attuazione del piano straordinario di assunzioni previsto dalla l. finanziaria 2007. Conseguentemente, il **FFO è integrato di 24 mln di euro nel 2009, di 71 mln di euro nel 2010, di 118 mln di euro nel 2011 e di 141 mln di euro dal 2012**.

Il c. 4 modifica i **criteri di composizione delle commissioni giudicatrici per le procedure di valutazione comparativa** di professori universitari di prima e seconda fascia della **prima e della seconda sessione 2008**. La nuova composizione prevede un professore ordinario nominato dalla facoltà che ha richiesto il bando e quattro professori ordinari non appartenenti alla facoltà che ha richiesto il bando, sorteggiati in una lista di commissari eletti fra i professori ordinari appartenenti al settore scientifico-disciplinare oggetto del medesimo bando, in numero triplo rispetto al numero dei commissari complessivamente necessari nella sessione. Sono disciplinate anche alcune ipotesi particolari.

Il c. 5 riguarda i nuovi meccanismi di **composizione delle commissioni per il reclutamento di ricercatori universitari**, che si applicano in attesa del riordino delle relative procedure e, comunque, **fino al 31 dicembre 2009**. Si prevede che queste commissioni siano composte da un professore ordinario o da un professore associato nominato dalla facoltà che ha richiesto il bando e da due professori ordinari non appartenenti alla facoltà che ha richiesto il bando, sorteggiati in una lista di commissari eletti fra i professori ordinari appartenenti al settore scientifico-disciplinare oggetto del medesimo bando, in numero triplo rispetto al numero dei commissari complessivamente necessari nella sessione.

Il c. 6 affida ad un d.m. di natura non regolamentare la definizione delle **modalità di svolgimento delle elezioni** e delle **modalità del sorteggio**.

Il c. 6-bis, introdotto dal Senato, prevede una **commissione a livello nazionale**, composta da sette professori ordinari designati dal CUN nel proprio seno, chiamata a **sovrintendere allo svolgimento delle**

operazioni di votazione e di sorteggio e a provvedere, nella prima adunanza, a **certificare i meccanismi di sorteggio** per la proclamazione degli eletti nelle commissioni.

Il **c. 7** modifica i **criteri di valutazione dei candidati nei concorsi per ricercatore** banditi successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, prevedendo che la valutazione stessa sia effettuata **sulla base dei titoli** – illustrati e discussi dinanzi alla commissione - **e delle pubblicazioni** dei candidati.

Il **c. 8** prevede la retroattività delle disposizioni di cui al c. 5 per le procedure per le quali non si sono ancora svolte le votazioni per la costituzione delle commissioni. Inoltre, dispone l'assenza di effetti per tutti gli atti non conformi alle disposizioni del decreto.

Il **c. 8-bis**, introdotto dal Senato, dispone in materia di **elettorato attivo e passivo dei professori universitari** che non usufruiscono del periodo di trattenimento in servizio previsto dall'art. 16 del d.lgs. 503/1992.

Il **c. 8-ter**, introdotto dal Senato, prevede che le università possono fissare un nuovo termine di scadenza, non successivo al **31 gennaio 2009**, per la **presentazione delle domande di partecipazione** alle procedure di valutazione comparativa di cui ai c. 4 e 5. Restano ferme tutte le prescrizioni del bando.

Il **c. 9** **esclude gli enti di ricerca dall'obbligo di ridurre la spesa per il personale non dirigenziale di almeno il 10%**, prevista dall'art. 74 del d.l. 112/2008.

Articolo 1-bis

L'**art. 1-bis**, introdotto dal Senato, **sostituendo l'art. 1, c. 9, della l. 230/2005**, prevede che le **università** possono procedere alla copertura di posti di professore ordinario e associato e di ricercatore mediante **chiamata diretta** di **studiosi impegnati all'estero da almeno un triennio** in attività di ricerca o insegnamento universitario, che ricoprano una **posizione accademica equipollente** in istituzioni universitarie estere e di studiosi che **abbiano già svolto per chiamata diretta** autorizzata dal MIUR, nell'ambito del Programma "Rientro dei cervelli", **un periodo di almeno 3 anni di ricerca e di docenza nelle università italiane** e conseguito risultati scientifici congrui rispetto al posto per il quale ne viene proposta la chiamata.

Articolo 2

L'**art. 2** prevede che, a decorrere dal 2009, una **quota non inferiore al 7 per cento** del **FFO** e del **fondo straordinario** di cui all'art. 2, c. 428, della l. finanziaria 2008, destinata ad incrementarsi negli anni successivi, **sia ripartita** fra le università in base ai parametri qualitativi indicati.

Articolo 3

I c. 1 e 2 prevedono misure di agevolazione per la garanzia del **diritto allo studio universitario**.

In particolare, il **c. 1** prevede, per il **2009**, una **integrazione del fondo** per il finanziamento dei progetti volti alla **realizzazione di alloggi e residenze universitarie**, di cui alla l. 338/2000, per un importo pari a **65 milioni di euro**.

Il **c. 2** prevede, sempre per l'e.f. **2009**, un **incremento del fondo** di intervento integrativo di cui all'art. 16 della l. 390/1991, per un importo di **135 milioni di euro**, per garantire la concessione di **borse di studio agli studenti capaci e meritevoli**.

Il **c. 3** prevede che agli incrementi di cui ai c. 1 e 2 si fa fronte **con le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate**, relative alla programmazione per il periodo 2007-2013.

Il **c. 3-bis**, introdotto dal Senato, aumenta da 2 a 3 anni **la durata del mandato dei componenti del Consiglio nazionale degli studenti universitari**.

Articoli 3-bis; 3-ter; 3-quater; 3-quinquies

Gli articoli da 3-bis a 3-quinquies sono stati introdotti dal Senato.

L'**art. 3-bis** prevede l'istituzione, nel 2009, di una **Anagrafe nazionale nominativa dei professori ordinari e associati e dei ricercatori**, contenente per ciascuno l'elenco delle pubblicazioni scientifiche prodotte.

L'**art. 3-ter** prevede che gli **scatti biennali** di cui agli artt. 36 e 38 del D.P.R. 382/1980, destinati a **maturare a partire dal 1° gennaio 2011**, siano **disposti previo accertamento da parte della autorità accademica della effettuazione, nel biennio precedente, di pubblicazioni scientifiche**. Ove queste non vi siano, l'entità dello **scatto biennale viene diminuita della metà**. Nel caso di insussistenza di pubblicazioni scientifiche nel precedente triennio, si prevede l'**impossibilità di partecipare alle commissioni di valutazione comparativa**.

L'**art. 3-quater** dispone che **annualmente** il rettore presenta al Consiglio di amministrazione e al Senato accademico una **relazione concernente i risultati delle attività di ricerca, di formazione e di trasferimento tecnologico**, nonché i **finanziamenti ottenuti da soggetti pubblici e privati**. La mancata

pubblicazione sul sito dell'ateneo e la mancata trasmissione al MIUR sono valutate anche ai fini dell'attribuzione dei fondi.

L'art. **3-quinquies** prevede che **con decreti ministeriali** emanati in attuazione dell'art. 9 del DPR n. 212 del 2005 siano determinati gli **obiettivi formativi e i settori artistico disciplinari** delle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (**AFAM**).

Articolo 4

L'art. 4 prevede che per la copertura degli oneri recati dall'art. 1, c. 3 - quantificati in 24 mln di euro nel 2009, 71 mln di euro nel 2010 e 141 mln di euro a partire dal 2011 - si proceda a **riduzione lineare delle missioni di spesa di ciascun Ministero**, secondo gli importi indicati nell'**elenco 1** allegato al decreto.

Sono **escluse** dalle riduzioni le spese indicate nell'art. 60, c. 2, del d.l. 112/2008 e quelle connesse all'istruzione e all'università.

L'art. 5 dispone in merito all'entrata in vigore.

Relazioni allegare

Il ddl di conversione è corredato della relazione illustrativa e della relazione tecnica. Inoltre, è corredato dalla relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e dalla relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Negli anni passati, su vari aspetti del sistema universitario sono stati adottati D.L. Tra i più significativi, si ricordano: D.L. 25 settembre 2002, n. 212, *Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale*; D.L. 17 giugno 1999, n. 178, *Disposizioni urgenti per la composizione delle commissioni giudicatrici delle procedure di valutazione comparativa per la nomina in ruolo di professori e ricercatori universitari*; D.L. 21 aprile 1995, n. 120, *Disposizioni urgenti per il funzionamento delle università*. Più di recente, con d.l. sono state introdotte norme relative al reclutamento di professori e ricercatori universitari. Si possono citare: D.L. 7 settembre 2007, n. 147 (art. 3); D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, (art. 12); D.L. 3 giugno 2008 n. 97 (art. 4-bis, c. 16 e 17); D.L. 30 giugno 2008, n. 113 (artt. 12 e 13).

Motivazioni della necessità ed urgenza

L'ATN motiva l'intervento del d.l. con vari aspetti di necessità ed urgenza. Il primo attiene all'esigenza di dettare norme che dispongano una distribuzione delle risorse, a partire dall'a.a. 2008/2009, in funzione di criteri di efficacia e di efficienza di funzionamento delle università, nonché tenendo conto dei risultati dei processi formativi e delle attività di ricerca scientifica. Il secondo attiene all'esigenza di disciplinare, in attesa del riordino delle procedure di reclutamento dei professori universitari, le procedure concorsuali, comprese quelle già attivate, secondo criteri di trasparenza, imparzialità e valorizzazione del merito. Il terzo attiene all'esigenza di escludere gli enti di ricerca dalla riduzione degli assetti organizzativi di cui all'art. 74, c. 1, lett. c), del d.l. 112/2008. Infine, si sottolinea l'esigenza di assicurare risorse aggiuntive per la garanzia del diritto allo studio.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La materia "**università**" non è espressamente citata nell'art. 117 della Costituzione: soccorre, tuttavia, l'**art. 33** della medesima Costituzione, che stabilisce che le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Le disposizioni relative alle procedure di reclutamento dei docenti universitari possono essere ricondotte alla materia "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**" (art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione), di competenza legislativa esclusiva statale.

L'articolo 3 interviene nell'ambito del sostegno allo studio ed è pertanto riconducibile alla materia di competenza concorrente dell'**istruzione**(cfr. sentenza Corte costituzionale n. 308/2004).

In base alla giurisprudenza consolidata della Corte cost., nel nuovo quadro del titolo V della Costituzione, lo Stato può prevedere finanziamenti esclusivamente nelle materie di propria competenza esclusiva (cfr., fra le molte, sentenza n. 16/2004). Peraltro, nel caso di specie, il finanziamento riguarda fondi preesistenti alla riforma del titolo V: può pertanto richiamarsi la giurisprudenza costituzionale che, applicando i principi di continuità normativa ed istituzionale, ha consentito interventi dello Stato anche in ambiti rimessi alla competenza delle Regioni (cfr., fra le altre, sentenze n. 376/2002 e n. 13/2004). In questi casi la Corte ha

peraltro richiesto, in ossequio al principio di leale collaborazione, il coinvolgimento delle Regioni nella forma dell'intesa (sentenza n. 162/2005, con riferimento ad un caso in cui la disciplina di rifinanziamento prevedeva l'attuazione dell'intervento ad un dm).

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento reca un contenuto complessivamente omogeneo che, nel testo iniziale, appare riconducibile ai seguenti ambiti: **reclutamento di professori e ricercatori universitari** – argomento sul quale il Senato ha previsto disposizioni anche per la disciplina della chiamata diretta e per chiara fama nelle università -, misure di **promozione dell'incremento qualitativo delle attività delle università statali** – ambito al quale appaiono riconducibili anche alcune modifiche apportate durante l'esame al Senato in materia di valutazione dell'attività di ricerca e di relativa pubblicità -, **sostegno del diritto allo studio universitario per i capaci e i meritevoli, assetti organizzativi degli enti di ricerca**. Ulteriori disposizioni, introdotte durante l'esame al Senato, riguardano la durata del mandato dei componenti del CNSU e la definizione degli ordinamenti didattici delle AFAM.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Riflessi sulle autonomie e sulle altre potestà normative

L'**art. 1, c. 8**, prevede che le nuove disposizioni sui concorsi per posti di professore e ricercatore si applicano alle procedure in corso. Inoltre, dispone che le disposizioni dei bandi delle università già emanati, incompatibili con le norme del decreto, sono prive di effetto.

Attribuzione di poteri normativi

Ø **Decreti** del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, **di natura non regolamentare**, sono previsti:

- all'**art. 1**, dal **c. 6** -per la definizione delle **modalità di svolgimento delle elezioni** e delle **modalità del sorteggio** per le procedure di valutazione comparativa – e dal **c. 7** – per la definizione dei **parametri per la valutazione dei titoli e delle pubblicazioni** dei candidati nei concorsi per ricercatore;
- all'**art. 2**, dal **c. 2**, per la definizione delle **modalità di ripartizione delle risorse** finalizzate a favorire la qualità del sistema universitario (sentiti CIVR e CNVSU).

Ø **Decreti** del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sono previsti:

- all'**art. 1**, dal **c. 6-bis**, per la **nomina di una Commissione** che sovrintenda alle operazioni di votazione e di sorteggio;
- all'**art. 3-bis**, per l'individuazione di modalità per la costituzione dell'**Anagrafe nazionale dei professori e dei ricercatori**;
- all'**art. 3-ter**, per la definizione del **carattere scientifico delle pubblicazioni**;
- all'**art. 3-quinquies** per la definizione dei **settori scientifico-disciplinari delle AFAM**.

Coordinamento con la normativa vigente

All'**art. 1, c. 7**, che prevede nuovi criteri per la valutazione dei candidati nell'ambito dei concorsi per ricercatori, il Comitato per la legislazione ha evidenziato l'opportunità di procedere all'inserimento della disposizione in un quadro normativo organico (L. 210/1998 e DPR 117/2000).

All'**art. 3-quinquies** appare necessario chiarire se si intenda modificare la procedura prevista dal DPR 212/2005. Più in generale, il Comitato per la legislazione ha evidenziato che l'uso dello strumento normativo primario non appare congruo, potendosi operare mediante l'utilizzo di fonti normative secondarie.

Formulazione del testo

All'**art. 1, c. 6**, in base alle Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi normativi, il corretto riferimento è "al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 2000, n. 117". In relazione al medesimo comma, il Comitato per la legislazione ha invitato a valutare l'opportunità di precisare a quale fattispecie si connette la previsione di elezioni suppletive; con riferimento al **c. 6-bis**, il Comitato ha invitato a precisare i termini di durata della Commissione ivi prevista, nonché le attività in cui si concretizza la funzione di certificazione.

All'**art. 1-bis**, capoverso 9, primo periodo, si usano due espressioni di cui andrebbe valutata la congruità: si fa riferimento agli studiosi che "ricoprono una posizione accademica equipollente in istituzioni universitarie estere", senza definire le modalità di acclarazione dell'equipollenza; si utilizza l'espressione "rientro dei cervelli", che non ha un chiaro riferimento sul piano normativo.

All'**art. 2, c. 2**, il Comitato per la legislazione ha invitato a valutare l'opportunità di stabilire un termine a regime per l'emanazione del d.m. ivi previsto.

All'**art. 3, c. 3-bis**, il Comitato per la legislazione ha invitato a valutare l'opportunità di chiarire la decorrenza degli effetti della disposizione, specificando, quindi, se essa si applichi ai componenti del CNSU attualmente in carica.

All'**art. 3-ter, c. 1**, sarebbe opportuno specificare quale sia l'autorità accademica tenuta all'accertamento relativo alle pubblicazioni scientifiche. Al **c. 2**, il Comitato per la legislazione ha invitato a valutare l'opportunità di prevedere un termine per l'emanazione del decreto previsto. Al **c. 4**, il Comitato ha invitato a valutare l'opportunità di chiarire il momento in cui la disposizione esplica i propri effetti, poiché la sua applicabilità – a differenza di quanto statuito nel comma 1, operante dal 2011 – appare formalmente collegarsi esclusivamente alla entrata in vigore del decreto ministeriale previsto al c. 2.