

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori PERA, LA LOGGIA e VERTONE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 LUGLIO 1996**

---

Disciplina della docenza universitaria e del reclutamento  
dei ricercatori

---

ONOREVOLI SENATORI. - La riforma della normativa che regola i concorsi universitari è urgente per almeno due ragioni.

In primo luogo, la complessità e la conseguente lentezza delle attuali procedure. La frequenza biennale per i concorsi prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, è sistematicamente disattesa. Basti pensare che l'ultimo concorso per professori di seconda fascia è stato bandito nel 1990. In secondo luogo, la tensione creatasi fra la l'autonomia finanziaria degli Atenei e il centralismo delle procedure di concorso. A questo proposito occorre riflettere che le università vivono attualmente in un regime di «sovranità limitata» o di «autonomia dimezzata», perchè la responsabilità di gestione delle risorse concessa con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, si urta con la sostanziale mancanza di libertà nel reclutamento dei docenti. È inevitabile che in questa situazione le energie e le competenze, molto spesso di livello internazionale, dei singoli non si traducano in un beneficio dell'istituzione nel suo complesso. Quando si parla di «università dei tre tradimenti», secondo il titolo di un accorato *pamphlet* del professor Raffaele Simone, a questo soprattutto ci si riferisce: alla difficoltà dell'attuale sistema, burocratizzato e centralistico, di ricompensare lo Stato, di favorire la ricerca, di svolgere la didattica, nonostante l'impegno di molti.

Per portare la nostra università a livelli di un grande Paese qual è l'Italia (le classifiche internazionali in materia ci relegano oggi in posizioni disonorevoli), occorre agire in più direzioni, con provvedimenti specifici ma organici che riguardino il reclutamento dei docenti, il loro stato giuridico, la valutazione della produttività scientifica e didattica degli Atenei e delle loro articolazioni (la quale fu già oggetto di una proposta nella scorsa legislatura: atto Camera

n. 1407, dei deputati De Julio e altri). Il presente disegno di legge si occupa del primo problema in vista degli altri due. Esso si ispira a tre principi: l'*autonomia* degli Atenei, la *garanzia* della qualità dei docenti, la *competitività* degli Atenei fra di loro.

Il principio dell'autonomia è realizzato col massimo di semplicità: fatto salvo un giudizio di idoneità scientifica nazionale (resosi necessario dalla presenza in Italia del valore legale del titolo di studio e dal finanziamento quasi esclusivamente pubblico), i singoli Atenei sono liberi di scegliere, ovviamente con procedure pubbliche, controllabili e appellabili, quei docenti idonei che più ritengano utili ai propri programmi. Di fatto, scompare il vecchio istituto del concorso, sostituito da procedure nazionali e locali più snelle ma anche più responsabili. Il principio dell'autonomia è anche sottostante alla facoltà concessa agli Atenei di istituire cattedre speciali finanziate in tutto o in parte da soggetti pubblici e private (ed eventualmente intitolate al nome del finanziatore). Infine, lo stesso principio ispira la norma che trasforma gli attuali dottorati di ricerca, cui si accede mediante concorso nazionale, in corsi per dottorati, regolati dai singoli Atenei e coperti, in numero limitato e per gli studenti più meritevoli, da borse di studio.

Il principio della garanzia della qualità è rispettato dal giudizio nazionale, formulato da una commissione eletta, sull'attività scientifica dei candidati alla docenza, nonché dal controllo esercitato da una commissione nazionale di garanzia, anch'essa eletta, sulle nomine effettuate dai singoli Atenei contro le quali sia stato fatto ricorso dagli interessati. È evidente che non esistono nonne per rendere assoluto e indiscutibile un giudizio di idoneità: anche il valore scientifico è, entro certi limiti, soggetto a dispute. Ma è anche evidente che, quando

una disputa sorga, è opportuno che la valutazione finale sia affidata, fatti salvi i casi di rilevanza penale, al giudizio discrezionale e responsabile degli Atenei. Solo se questa discrezionalità esiste, gli Atenei avranno incentivi scientifici (e, domani, vantaggi finanziari) per svolgere al meglio i propri autonomi programmi.

Quanto al principio della competitività, esso nel presente disegno di legge è assicurato soprattutto dalla norma che prevede la libertà contrattuale. Si tratta della facoltà concessa agli Atenei di assicurarsi e di premiare economicamente quei docenti che essi ritengano più prestigiosi, più meritevoli e di maggiore richiamo per studenti e dottorandi. Si osservi che la competitività è legata all'autonomia: se un Ateneo non è autonomo, non ha interesse a competere; e se un Ateneo non ha interesse a competere, la sua qualità decade. Senza competitività e qualità, la stessa facoltà prevista dall'attuale ordinamento di stipulare contratti con soggetti privati diventa o meramente verbale oppure un modo surrettizio di subordinare la ricerca universitaria ad interessi esterni.

Consideriamo, brevemente, in dettaglio le norme del presente disegno di legge.

L'articolo 1 fissa i principi generali dell'autonomia, della garanzia di qualità e della competitività. Sia la nomina in ruolo che l'affidamento di incarichi spettano ai singoli Atenei, con il limite che essi possono nominare o incaricare solo docenti giudicati idonei. Agli Atenei spetta anche la determinazione dei livelli retributivi dei docenti di ruolo e incaricati.

L'articolo 2 stabilisce il valore nazionale del giudizio di idoneità per la nomina in ruolo e la validità temporanea dell'idoneità (sei anni). La decadenza dall'idoneità, per il soggetto che non sia stato nominato o incaricato per almeno due anni, si rende obbligatoria per evitare idoneità a vita, in un settore, quale quello della ricerca scientifica, che ha invece l'obbligo intellettuale, prima che morale, dell'aggiornamento continuo.

L'articolo 3 fissa un altro limite. Al giudizio di idoneità non ci si può sottoporre più di due volte per il medesimo livello, anche cambiando settore scientifico-disciplinare.

Anche questo limite sembra ragionevole: considerando che i giudizi di idoneità sono a frequenza triennale, si può supporre che il candidato ad un livello che sia stato giudicato non idoneo per due volte (e da due commissioni diverse) sia realmente non idoneo per quel livello. In pratica, considerando entrambi i livelli, un candidato ha quattro possibilità di conseguire il giudizio di idoneità.

Con l'articolo 4 si disciplinano le commissioni di idoneità. Salvo alcuni criteri generali (cinque componenti eletti, un solo voto di preferenza, non rieleggibilità immediata dei commissari), spetterà ad un decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica disciplinare le modalità e i tempi delle procedure.

L'articolo 5 consente agli Atenei di affidare incarichi di insegnamento anche a docenti non di ruolo purchè in possesso del giudizio di idoneità. Presso una medesima università, gli incarichi non possono superare la durata complessiva di cinque anni. Dal lato degli Atenei, la norma consente di sopperire ad esigenze didattiche non soddisficibili con docenti di ruolo; dal lato dei docenti essa crea opportunità di lavoro e agevola la mobilità dei docenti.

Con l'articolo 6 si consente agli Atenei di istituire cattedre speciali finanziate in tutto o in parte anche da soggetti privati, ad esempio, fondazioni, salvo il rispetto delle norme generali del presente disegno di legge. Si tratta di una norma che non va verso una «privatizzazione» degli Atenei (il finanziatore privato o pubblico non ha alcun potere di nomina e di indirizzo scientifico), ma della loro apertura alla società. Quando fosse abbinata a norme di sgravio fiscale, questa norma consentirebbe anche un alleggerimento finanziario dei bilanci degli Atenei.

Gli articoli 7 e 8 disciplinano le modalità delle nomine in ruolo e degli incarichi di docenza. Qui è esaltato il principio dell'autonomia, perchè si prevede che, sulla base di un regolamento di Ateneo, le Facoltà abbiano ampia libertà di nomina o affidamento. Le incompatibilità previste sono

a garanzia sia degli Atenei che dei soggetti nominati o incaricati.

Questa duplice garanzia è rafforzata dall'articolo 9. Un candidato alla nomina o all'incarico che ritenga di essere stato escluso ingiustamente può ricorrere per via amministrativa ad una commissione nazionale, la quale, valutato il ricorso, può confermare la decisione dell'Ateneo o invitarlo ad un ripensamento. Il rispetto del principio dell'autonomia impedisce che la commissione di garanzia imponga la propria decisione; ma il rispetto del principio della garanzia impone all'Ateneo una nuova pronuncia con maggioranza lievemente più alta.

L'articolo 10 estende la libertà degli Atenei fino al punto dell'autonomia contrattuale. Entro i limiti delle risorse di bilancio, essi potranno premiare coloro che riterranno migliori. È chiaro che ciò non consiste soltanto in un premio ai docenti ma costituisce un incentivo alla loro mobilità oltre ad offrire agli Atenei uno strumento idoneo ad arruolare coloro che ritengono più prestigiosi e più adatti alle proprie esigenze e programmi.

L'articolo 11 contiene una novità rilevante rispetto all'attuale ordinamento. I ricercatori a vita sono aboliti. Ciò sembra in primo luogo un dovere nei loro confronti. Se

esistono, come gli articoli precedenti consentono che esistano, opportunità di insegnamento, allora è giusto che il ricercatore se ne avvalga ed esca dal limbo in cui attualmente si trova. D'altro canto, la norma è un dovere dell'Italia verso la comunità scientifica internazionale: da nessuna parte un ricercatore, assunto per fare solo ricerca, continua fino all'età della pensione nel suo stato di ricercatore. Un incarico di ricerca per quattro anni rinnovabile una sola volta sembra un periodo sufficiente per consentire al ricercatore di completare la sua ricerca e per utilizzare la prima occasione utile per sottoporsi ad un giudizio di idoneità.

Anche l'articolo 12 contiene una novità di rilievo. I dottorandi di ricerca, che attualmente sono arruolati mediante concorso, sono trasformati in studenti di dottorato. Spetta agli Atenei fissare il loro numero e disciplinare la loro carriera. Ciò che soprattutto importa è che, almeno per alcuni posti, siano assegnate agli studenti meritevoli delle borse di studio. Si realizza così anche da noi la figura di uno studente post-laureato (il *PhD Student*, ad esempio) il quale, avendo conseguito un titolo superiore, può avviarsi a carriere professionali più alte o iniziare la carriera accademica.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Principi generali)*

1. Il reclutamento dei docenti e dei ricercatori universitari è demandato alla competenza delle singole università le quali operano nel rispetto dei principi generali fissati dalla presente legge.

2. La nomina in ruolo e l'affidamento di incarichi temporanei di docenza per i professori di prima e di seconda fascia, nonché l'affidamento di incarichi di ricercatore, spettano alle università sulla base delle procedure di cui agli articoli 7 e 11.

3. Possono esercitare la docenza universitaria, anche a tempo determinato, esclusivamente coloro che abbiano conseguito la relativa idoneità ai sensi dell'articolo 2.

4. Le università possono autonomamente determinare i livelli di retribuzione per i docenti di ruolo e a tempo determinato e per i ricercatori, sulla base delle procedure di cui all'articolo 10.

## Art. 2.

*(Idoneità alla docenza)*

1. L'idoneità alla docenza universitaria di prima e seconda fascia è riconosciuta attraverso un giudizio di idoneità per ciascun settore scientifico disciplinare.

2. Entro la scadenza del termine di cui al comma 3, i soggetti in possesso del titolo di idoneità alla docenza universitaria possono essere nominati in ruolo o incaricati a tempo determinato dalle singole università.

3. La validità dell'idoneità alla docenza universitaria conseguita ai sensi della presente legge è riconosciuta sino al sesto anno successivo al conseguimento e comunque sino all'espletamento della prima

sessione per il giudizio di idoneità successiva allo scadere del predetto termine.

4. La scadenza della validità dell'idoneità non si produce se entro il termine di cui al comma 3 è intervenuto un provvedimento di nomina in ruolo o di affidamento di un incarico temporaneo di docenza per una durata di almeno due anni accademici consecutivi.

### Art. 3.

#### *(Giudizi di idoneità)*

1. Il giudizio per il conseguimento dell'idoneità alla docenza universitaria è organizzato per ciascuna fascia e per ciascun settore scientifico-disciplinare su base nazionale e con periodicità triennale.

2. Il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, su proposta del Consiglio universitario nazionale, indice con propri decreti le sessioni per i giudizi di idoneità.

3. Ai giudizi di idoneità alla docenza universitaria non possono partecipare coloro che siano stati dichiarati non idonei per due volte ad un giudizio di idoneità di qualunque settore scientifico-disciplinare e per il medesimo livello.

### Art. 4.

#### *(Commissioni per i giudizi di idoneità)*

1. Le commissioni per i giudizi di idoneità alla docenza universitaria dei professori di prima e seconda fascia sono composte da cinque professori ordinari di ruolo, eletti per ciascun settore scientifico-disciplinare secondo le procedure di cui al comma 4.

2. Le commissioni durano in carica tre anni.

3. I membri delle commissioni non sono immediatamente rieleggibili, anche per commissioni relative ad altri livelli di docenza ovvero ad altri settori scientifico-disciplinari.

4. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sentito il Consiglio universitario nazionale, emana un proprio decreto per disciplinare:

a) il sistema di elezione dei commissari, il quale deve prevedere comunque l'espressione di non più di una preferenza da parte degli aventi diritto;

b) i criteri di ammissione dei candidati e dei titoli valutabili;

c) le modalità di pubblicità dei bandi e dei lavori delle commissioni;

d) i criteri di valutazione dei titoli e delle prove;

e) i tempi massimi di espletamento delle procedure.

#### Art. 5.

##### *(Incarichi di docenza)*

1. Per sopperire alle proprie esigenze didattiche, le università possono affidare incarichi temporanei di docenza di prima e seconda fascia a coloro che siano in possesso dell'idoneità alla docenza universitaria di cui all'articolo 2 per livello e settore scientifico-disciplinare corrispondente.

2. L'incaricato di docenza che sia in servizio presso pubbliche amministrazioni ha il diritto al mantenimento del posto.

3. Gli incarichi di docenza presso la medesima università non possono superare la durata complessiva di cinque anni per la medesima fascia indipendentemente dalla disciplina oggetto dell'incarico.

#### Art. 6.

##### *(Cattedre speciali)*

1. Le università possono istituire cattedre speciali per professori di prima e seconda fascia finanziate, anche in parte, da enti pubblici, fondazioni o soggetti privati.

2. Per la nomina dei docenti-titolari delle suddette cattedre le università si attengono

alle procedure ordinarie di nomina dei docenti di cui agli articoli da 7 a 9.

3. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica disciplina con proprio regolamento i criteri e le modalità cui devono attenersi le università per l'istituzione delle cattedre speciali.

#### Art. 7.

##### *(Procedure di nomina e di affidamento degli incarichi)*

1. Il Senato accademico, sulla base delle esigenze manifestate dalle singole Facoltà, delibera, prima dell'inizio di ciascun anno accademico, il numero dei posti da ricoprire mediante nomina in ruolo ovvero mediante affidamento di incarichi di docenza di ricerca a tempo determinato.

2. La nomina in ruolo e l'affidamento degli incarichi è di competenza dei Consigli di Facoltà, nella composizione ristretta ai soli professori ordinari di ruolo, i quali deliberano a maggioranza assoluta.

3. Per la valutazione delle prove e dei titoli, il Consiglio di Facoltà si avvale di un comitato composto da cinque docenti ordinari di ruolo appartenenti anche ad altri Atenei.

4. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Senato accademico di ciascun Ateneo approva un regolamento di attuazione della presente legge contenente le modalità di pubblicità degli avvisi relativi ai procedimenti di nomina e di affidamenti di incarichi, la tipologia e le modalità di espletamento delle procedure di selezione.

5. Il regolamento di cui al comma 4 deve essere inviato al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, il quale entro sessanta giorni lo approva ovvero richiede, formulando specifiche proposte di modifica, il riesame dello stesso. Decorso inutilmente tale termine, il regolamento si intende approvato.

6. Il Senato accademico può accogliere i rilievi motivati formulati dal Ministro o

riapprovare il regolamento a maggioranza dei due terzi degli aventi diritto, entro sessanta giorni dalla comunicazione dei rilievi da parte del Ministro. Decorso inutilmente tale termine, i rilievi del Ministro si intendono accolti.

Art. 8.

*(Incompatibilità)*

1. I professori ordinari, i quali abbiano fatto parte di una commissione che abbia valutato l'idoneità alla docenza universitaria di uno dei candidati, devono astenersi dalle procedure di nomina in ruolo o di affidamento dell'incarico temporaneo.

2. Analoga incompatibilità sussiste per i docenti componenti della commissione di garanzia di cui all'articolo 9, la quale potrebbe essere chiamata a decidere sui ricorsi presentati sulle deliberazioni di nomina o di affidamento degli incarichi.

Art. 9.

*(Commissione di garanzia)*

1. Avverso le deliberazioni dei Consigli di Facoltà di nomina in ruolo dei docenti di prima e seconda fascia è ammesso ricorso amministrativo ad una commissione di garanzia.

2. La commissione di garanzia è composta per ciascun settore scientifico-disciplinare da tre docenti di prima fascia fuori ruolo per anzianità, eletti contestualmente alla commissione di cui all'articolo 4.

3. All'elezione della commissione si procede contestualmente all'elezione della commissione per i giudizi di idoneità di cui all'articolo 4. All'elezione prendono parte i docenti di ruolo o incaricati di prima e seconda fascia ed i ricercatori, i quali possono esprimere una sola preferenza. I componenti della commissione sono rieleggibili.

4. La commissione di garanzia può chiedere al Consiglio di Facoltà, entro sessanta giorni dalla ricezione del ricorso, il riesame delle deliberazioni impugnate.

5. Il Consiglio di Facoltà, nella composizione ristretta ai soli docenti ordinari, può rinnovare la procedura contestata ovvero confermare, a maggioranza dei tre quinti, la precedente deliberazione.

Art. 10.

*(Autonomia contrattuale)*

1. Le università nell'esercizio della propria autonomia possono deliberare, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili, di riconoscere una speciale indennità, anche temporanea, ad alcuni fra i docenti di prima e seconda fascia in relazione alla particolare rilevanza della disciplina oggetto della docenza ed ai particolari meriti didattici e scientifici dei docenti.

Art. 11.

*(Ricercatori)*

1. Per il perseguimento delle proprie finalità di ricerca le università affidano incarichi di ricercatore. Gli incarichi di ricercatore sono a tempo determinato e della durata massima di quattro anni.

2. L'affidamento degli incarichi di ricercatore spetta al Consiglio di Facoltà, nella composizione ristretta ai soli docenti ordinari di ruolo, il quale delibera a maggioranza assoluta degli aventi diritto.

3. Per la valutazione delle prove e dei titoli ai fini dell'affidamento dell'incarico, il Consiglio di Facoltà si avvale di un comitato interno formato da cinque docenti ordinari di ruolo appartenenti alla medesima Facoltà.

4. Allo scadere del termine finale dell'incarico di ricercatore il Consiglio di Facoltà, nella composizione ristretta ai soli docenti di ruolo, può deliberare, sulla base di una valutazione dei risultati scientifici raggiunti dal ricercatore, un rinnovo per non più di tre anni non ulteriormente prorogabili.

5. Con regolamento approvato dal Senato accademico entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge so-

no stabiliti i criteri di ammissione alla selezione dei ricercatori, il numero e la tipologia delle prove da sostenere, i titoli ammissibili, i criteri di valutazione, le modalità di pubblicazione dei bandi, le procedure per la proroga degli incarichi.

6. I ricercatori in servizio presso le università italiane alla data di entrata in vigore della presente legge sono collocati in un ruolo speciale ad esaurimento.

#### Art. 12.

##### *(Dottorati di ricerca)*

1. Le università istituiscono i dottorati di ricerca con regolamento approvato dal Senato accademico entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le Facoltà e i Dipartimenti interessati.

2. Annualmente, con decreto del Rettore, sono determinati il numero massimo di laureati ammessi ai dottorati e l'importo delle tasse di iscrizione.

3. Il Senato accademico può disporre l'istituzione di borse di studio per il pagamento delle tasse di iscrizione e delle spese di mantenimento ai dottorati di ricerca, riservate agli studenti più meritevoli. Agli oneri derivanti dall'istituzione delle suddette borse di studio le università fanno fronte con le risorse trasferite dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica a compensazione del mancato pagamento delle attuali indennità spettanti ai dottorandi di ricerca, nonché con ulteriori disponibilità di bilancio, donazioni di enti pubblici, fondazioni o soggetti privati.

4. Il Senato accademico con proprio regolamento disciplina l'ammissione al dottorato, la durata minima e massima e il programma degli studi, l'assegnazione e la revoca delle borse di studio, il conferimento del titolo del dottorato di ricerca.

