

RIVISTA N°: 3/2011  
DATA PUBBLICAZIONE: 26/07/2011

Paola Marsocci

Professore associato di Diritto costituzionale  
Sapienza, Università di Roma

## IL SISTEMA DELL'UNIVERSITÀ E DELL'ALTA FORMAZIONE, DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 240 DEL 2010

*Sommario: 1. - Riformare il (più volte) riformato: come cambia l'Università dall'inizio della XVI legislatura, all'approvazione della "legge Gelmini". 2.- Un'approvazione difficile, dentro e fuori le aule parlamentari. 3. - L'entrata in vigore. La selva di provvedimenti attuativi e i dubbi, molteplici e rilevanti, di costituzionalità della nuova disciplina*

### 1. Riformare il (più volte) riformato: come cambia l'Università dall'inizio della XVI legislatura, all'approvazione della "legge Gelmini"

Nell'autunno del 2008, sin dalle prime battute della nuova legislatura, in Italia è stato chiaro che, con il cambio di governo, si sarebbe messo mano – ancora una volta – al sistema dell'istruzione e della ricerca. Non a caso, il primo messaggio "politico" mandato al IV governo Berlusconi dagli organi di vertice del sistema universitario è stato per sollecitare una moratoria delle riforme. Scuola e Università, che permangono luoghi dove i saperi scientifici e la loro circolazione tengono insieme tante generazioni, sarebbero state ancora attraversate da cambi di rotta strutturali e tutti, studenti, docenti e personale amministrativo sarebbero stati accumulati dall'impossibilità di prevedere, con ragionevole certezza, il loro futuro formativo o lavorativo, anche immediato.

Quando si è aperto il dibattito sui media sulle possibili modifiche del sistema universitario, è poi apparso evidente che esistono punti di vista contrapposti pressoché su tutti i temi fondamentali, a partire proprio dalla riformabilità o meno di questo settore<sup>1</sup>. Idee divergenti, che oggi non appartengono più a distinte e distinguibili concezioni di politica istituzionale. Idee sul concetto di autonomia universitaria e sulle sue forme di finanziamento (trasformazione in Fondazioni), di trasformazione della *governance*, di reclutamento e valutazione della docenza e della ricerca, di diritto allo studio e valore legale del titolo, prospettate con nettezza, ma troppo spesso a partire dalla condivisione acritica dell'assunto in base al quale "nessuna delle nostre università generaliste si colloca in posizioni nel complesso accettabili (nelle classifiche internazionali)", contenuto nelle "Linee guida sul governo dell'Università" predisposte del Ministro Gelmini a novembre del 2008.

All'opinione pubblica, ovviamente non solo nazionale, è stata in quel periodo fornita la descrizione di una realtà spesso caratterizzata da privilegi, quando non da illegalità diffuse, dallo spreco o cattivo uso delle risorse (peraltro unanimemente considerate scarse), dall'autoreferenzialità della comunità scientifica (metodo della cooptazione e sue degenerazioni), dall'inadeguatezza dei percorsi formativi (rispetto al numero e alla qualità dei laureati). Per cambiare l'università che è stata così prospettata come luogo immutato e immobile, non solo dalla gran parte del sistema

---

<sup>1</sup> Molta della fiorente pubblicistica (si contano una ventina di lavori monografici più a meno brevi, tra il 2007 e oggi) usa, a cominciare dai titoli, toni da *de profundis*; in particolare, nei commenti pubblicati sulla stampa quotidiana, con maggiore evidenza nell'autunno del 2008, dove sono soprattutto gli stessi docenti a palesare pessimismo. Solo per citare un titolo, A. Carrino, "Università? C'è poco da salvare", *Il secolo*, 23 ottobre 2008.

mediatico o dalla maggioranza di governo, non si sarebbe potuto fare altro che rifondarla su basi del tutto nuove.

Questo è sembrato il messaggio, rispetto al quale – con logica evidenza – sarebbe stato necessario o negare il fatto che il sistema dell’alta formazione e della ricerca si sia trovato ad attuare dal 1968, e con maggior vigore dalla metà degli anni novanta, ad oggi una consistente serie di cambiamenti strutturali<sup>2</sup> o almeno argomentare la considerazione che le riforme non avrebbero sortito effetti soddisfacenti. Aspetto quest’ultimo, invece, molto più timidamente presente nel dibattito mediatico pubblico<sup>3</sup>.

Questa contrapposizione frontale – che il Presidente della Repubblica Napolitano aveva sentito l’obbligo istituzionale di attenuare, nel ribadire, sollecitato in quegli stessi giorni da studenti e parti sociali, che l’Università e la ricerca hanno “un ruolo insopprimibile” – non è mai venuta meno ed ha accompagnato sia l’iter dell’approvazione della legge 30 dicembre 2010, n. 240 “*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario*” sia la prima fase della sua attuazione.

Tale legge va considerata come il provvedimento più rilevante, ma non l’unico, adottato dal 2008 ad oggi in materia di autonomia universitaria. A fronte delle dichiarazioni programmatiche dell’attuale governo, meglio specificate nell’intervento del 7 giugno 2008 del Ministro Gelmini in Commissione Cultura, scienza e istruzione della Camera, con le quali affermava l’impegno ad aumentare le risorse a disposizione<sup>4</sup>, il 25 giugno 2008, su proposta del Ministro Tremonti, il Consiglio dei Ministri approva all’unanimità (il comunicato stampa riporta il particolare dell’approvazione in 9 minuti) il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, collegato alla legge finanziaria 2009, recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, poi convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Durante l’iter di conversione gli Atenei di tutta Italia esprimono forti contrarietà in merito alle disposizioni riguardanti l’università e, il 3 luglio, la CRUI diffonde un documento critico.

L’esito, tuttavia, è la prescrizione della riduzione progressiva, su un arco quinquennale, del Fondo di finanziamento ordinario: per il 2009, 63,5 milioni di euro, per il 2010, 190 milioni di euro, per il 2011, 316 milioni di euro, per il 2012, 417 milioni di euro, a decorrere dal 2013, 455 milioni di euro. I tagli ammontano ad un totale di 1.441,5 milioni di euro nei successivi 5 anni.

La seguente tabella indica i dettagli:

---

<sup>2</sup> Nel 1962 sono stati pubblicati i risultati della prima commissione di indagine sull’università italiana. Da quel momento l’attività di ricerca e di insegnamento si è svolta praticamente ogni anno accademico all’insegna di una riforma annunciata o di una riforma mai attuata integralmente. Con l’eccezione della riforma voluta da Antonio Ruberti (legge n. 168 del 1989), i provvedimenti riguardanti praticamente tutti i diversi aspetti della vita della Università e della ricerca pubblica sono stati per lo più frammentari o “minimalisti”, cfr. F. Merloni, *Istruzione superiore, autonomia delle università e ruolo dello Stato*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2009, ossia senza una “consapevolezza strategica”, cfr. G. Azzariti, *Per un’università “senza condizione”*, in G. Azzariti, A. Burgio, A. Lucarelli, A. Mastropaolo, *Manifesto per l’università pubblica*, Derive Approdi, 2008.

<sup>3</sup> Per un’analisi critica dei profili di politica istituzionale del settore, cfr. W. Tocci, *Quale riforma per l’Università. Critica della proposta Gelmini e autocritica delle politiche di centrosinistra*, in [www.centroriformadllostato.org](http://www.centroriformadllostato.org), 23 dicembre 2009.

<sup>4</sup> “E’ un dato di fatto: la Ricerca è sotto-finanziata. Sarebbe suicida mantenere un’arretratezza così evidente nell’investimento più utile per la crescita di una Nazione e per la promozione sociale[...] ma desidero, assieme a loro [gli atenei], trovare soluzioni accettate e condivise, percorsi che recuperino i casi di dissesto con tempi e risorse certe, fissare regole altrettanto certe che consentano di liberare risorse per premiare la qualità e l’eccellenza. Occorre mettere in atto un chiaro patto di stabilità [...] Più risorse e più meritocrazia, questo sarà il nostro indirizzo”.

## I fondi capitolo per capitolo

### LA DOTAZIONE DELLA MISSIONE «ISTRUZIONE UNIVERSITARIA» E LE RIDUZIONI NEI PROSSIMI TRE ANNI

Valori in milioni di euro

Programmi	Previsioni assestate 2008	Differenze importi assegnati ai programmi nel Ddl Bilancio 2009		
		2009	2010	2011
Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	249,3	-65,1	-75,3	-155,6
Istituti di alta cultura	430,1	-20,2	-17,5	-22,9
Sistema universitario e formazione post-universitaria	8.003,6	-48,4	-745,8	-1.507,1
<b>Istruzione universitaria</b>	<b>8.683,0</b>	<b>-133,7</b>	<b>-838,5</b>	<b>-1.645,5</b>

### I TAGLI AL PROGRAMMA «ISTRUZIONE UNIVERSITARIA» IN SENSO STRETTO

Valori in milioni di euro

Autorizzazioni di spesa	Legge finanziaria 2008	Ddl finanziaria per il 2009		
		2009	2010	2011
Potenziamento attività sportiva universitaria	11,2	-3,5	-3,4	-5,2
Diritto agli studi universitari	152,0	-40,1	-51,9	-75,5
Alloggi e residenze per studenti universitari	31,3	-6,6	-7,1	-12,7
Piano triennale sviluppo università e attuazione piano quadriennale	92,3	-28,4	-26,9	-42,3
Università non statali legalmente riconosciute	128,6	-40,1	-38,1	-59,4
<b>Spese per il funzionamento delle università</b>	<b>6.865,7</b>	<b>+27,9</b>	<b>-703,0</b>	<b>-835,5</b>

Fonte: elaborazione de Il Sole 24 Ore su dati del Servizio Studi della Camera

Con la finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 91), dopo una concitata trattativa tra Ministri, arriva l'ulteriore taglio alle Università: nel 2011 viene ridotto il fondo di funzionamento che però dovrà ricevere un assegno "extra" di 800 milioni, utili per il reclutamento di professori associati e ricercatori. L'FFO passa quindi da 6,1 miliardi a 6,9. Per il 2012 e 2013, l'incremento dovrà essere di 500 milioni.

Altro impegno programmatico indicato dal Ministro in sede parlamentare, nel 2008, è quello di potenziare la reputazione all'estero della nostra alta formazione, anche coinvolgendo negli investimenti il settore produttivo privato<sup>5</sup>. La legge n. 133 del 2008 prevede la possibilità di trasformazione delle Università in fondazioni di diritto privato e, fermo restando il finanziamento pubblico, a tal fine prescrive che costituisca elemento di valutazione, a fini perequativi, l'entità dei finanziamenti privati di ciascuna fondazione<sup>6</sup>. Alle fondazioni universitarie continuano ad applicarsi tutte le disposizioni previste per le Università statali, compatibili con la natura privatistica. Le altre disposizioni rilevanti per gli Atenei riguardano la limitazione di nuove assunzioni al 20% dei pensionamenti, il blocco del *turn over* con l'obbligo per gli Atenei di riprogrammare il piano di fabbisogno del personale che era già stato deliberato in giugno 2008 e il differimento di dodici mesi degli automatismi stipendiali.

<sup>5</sup> "Mi impegno a studiare [...] meccanismi di agevolazione per le piccole e medie imprese che coordinino i loro investimenti. Crediti di imposta e defiscalizzazioni sono, assieme all'unione delle forze, e penso anche al ruolo delle Fondazioni bancarie, del no-profit, delle associazioni di categoria, la chiave per ridare risorse alla Ricerca. Dobbiamo [...] proiettare queste realtà ai vertici delle classifiche internazionali [...] che sappiano coinvolgere consorzi universitari, fondazioni, centri di Ricerca e attrarre fondi privati".

<sup>6</sup> Cfr. i rilievi critici di G. Ferrara, *Università. Cancellare la legge 133 e nulla di meno*, in Il Manifesto del 9 novembre 2008.

Il 6 novembre 2008 vengono adottate le “*Linee Guida del Governo per l’Università*” che preconstituiscono e annunciano quelli che saranno gli obiettivi dei futuri interventi normativi, attraverso l’enfasi sui concetti di “autonomia, responsabilità e merito”.

Accolto il documento “con la dovuta attenzione”, il CUN rende note le sue osservazioni a proposito il 12 febbraio 2009 (parere gen. n. 6), sottolineandone in premessa la mancata prospettazione di una scala di priorità dei singoli interventi di riforma. Il testo entra nel merito di ciascuno dei principali nodi, sempre sottolineando l’idea di fondo che deve essere sottesa a qualsiasi ragionamento sul sistema universitario, ossia che “la formazione superiore sia un bene ed una responsabilità pubblica, cui lo Stato non può abdicare in favore di meccanismi estranei alla pubblica responsabilità che riducano la spesa del sistema della formazione superiore, già ampiamente sotto-finanziato rispetto alla media europea e agli impegni ripetutamente assunti in sede internazionale... Fino a oggi la struttura dell’alta formazione italiana si è basata sul nesso inscindibile tra didattica e ricerca, per cui non è possibile avere un’università di qualità se nella stessa non viene svolta una ricerca avanzata”, elemento che al contrario appare sottovalutato dal testo proposto dal Ministro<sup>7</sup>.

Alle Linee guida segue immediatamente l’approvazione del decreto legge del 10 novembre 2008, n. 180 “*Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca*”, convertito nella legge del 9 gennaio 2009, n. 1. Le nuove norme intervengono vietando di indire nuovi concorsi e di assumere personale agli Atenei che dedichino agli assegni fissi per il personale di ruolo più del 90% del Fondo per il finanziamento ordinario e li escludono dalla ripartizione dei fondi (40 milioni nel 2008 e 80 milioni dal 2009) stanziati per il reclutamento straordinario di ricercatori<sup>8</sup>; è attenuata la restrizione del *turn over* dei ricercatori che passa per ogni anno a un’assunzione ogni due cessazioni, anziché a una ogni cinque; è prescritto che sul totale della spesa, almeno il 60% deve essere usato per assumere ricercatori e almeno il 10% per assumere professori ordinari. Modificate anche le procedure concorsuali per i professori di prima e seconda fascia ed i ricercatori, in ordine alla composizione delle commissioni, in particolare con l’esclusione dei professori associati dall’elettorato attivo e passivo<sup>9</sup>. Dal 2009 si prevede che una quota di almeno il 7 per cento del FFO e del Fondo straordinario siano ripartite prendendo in considerazione diversi fattori: la qualità dell’offerta e i risultati dei processi formativi, la qualità della ricerca scientifica e delle sedi didattiche, con modalità di ripartizione che il Ministro dovrà stabilire con successivo decreto. Risultano recuperati anche finanziamenti per il Fondo per realizzare alloggi e residenze per studenti universitari e per il Fondo di intervento integrativo per i prestiti d’onore.

Ancora in tema di finanziamento del sistema universitario e retribuzione del personale, che in questo comparto fruisce di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, la legge 122/2010 dispone che “per le categorie di personale di cui all’Articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti”<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Maggiore apertura proviene da altra parte dall’articolato mondo associativo universitario, che ha modo di incontrare il Ministro, come ad esempio dai Rettori degli Atenei che fanno parte dell’Associazione per la qualità delle università italiane statali (AQUIS) che apprezzano il principio della distribuzione dei fondi in base al parametro aziendalistico di qualità delle rispettive performance (28 novembre 2008).

<sup>8</sup> Il decreto legge 29 dicembre 2010, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10 recante: “*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*” (cosiddetto milleproroghe) non ha incluso le, annunciate dal governo e molto attese, attenuazioni delle spese per il personale che consentivano agli Atenei di tenere i conti in regola.

<sup>9</sup> Come si dirà, con l’entrata in vigore della legge, gli atenei potranno procedere alla copertura dei posti di professore ordinario e associato, di ricercatore, di assegnista, solo attraverso le procedure previste dalle nuove norme (abrogazione espressa, ex art. 29 legge 240/2010).

<sup>10</sup> Con la legge n. 240 del 2010 gli scatti di stipendio (articoli 8 e 29, comma 19) diventano da biennali a triennali. È cancellato il periodo di straordinario, per i docenti di prima fascia, della conferma (per quelli di seconda fascia) e sono eliminate le procedure di ricostruzione di carriera e conseguente rivalutazione del trattamento iniziale. Prevista la possibilità per i docenti nominati secondo il regime previgente di optare per il nuovo regime. Per gli scatti meritocratici, dovranno essere stanziati 18 milioni per il 2011, 50, ciascuno, per il 2012 e 2013. Sul tema, cfr. G. Gardini, *Così diversi, ma così uguali: la contrattualizzazione come strumento per la differenziazione dei docenti universitari*, consultabile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2011.

Uno dei documenti più “interessanti” diffusi nel 2009 è poi, la nota MIUR del 4 settembre 2009, protocollo n.160 “*Ulteriori interventi per la razionalizzazione e qualificazione dell’offerta formativa nella prospettiva dell’accreditamento dei corsi di studio*”<sup>11</sup>, tale eloquente atto di indirizzo centralistico ha determinato un’ulteriore (dalla prima revisione, avviata dieci anni fa con il primo regolamento sull’autonomia didattica, D.M. 3 novembre 1999, n. 509, ciò è accaduto annualmente, sebbene con differente intensità) profonda riorganizzazione della didattica. Forse è banale osservare che anche in questa occasione ci sono state evidenti ricadute sulla quantità e sulla qualità del lavoro e dello studio dei docenti, del personale e degli studenti; costi sociali ed economici semplicemente ignorati, in quanto non facilmente quantificabili. Il Ministero, tuttavia, nella nota propone e valuta alcuni dati numerici (tasso di immatricolazioni, percentuale di laureati nel percorso triennale e di iscrizioni alle lauree specialistiche, proliferazione dei corsi di laurea, dei curricula e delle sedi, requisiti minimi relativi al corpo docente ecc.), e dispone molteplici e dettagliate misure correttive da implementare in tempi scadenzati e rapidissimi.

## **2. Un’approvazione difficile, dentro e fuori le aule parlamentari**

L’estate e l’autunno 2008 sono i momenti di maggiore enfasi del dibattito pubblico sul sistema universitario, un sistema complesso quanto evidentemente poco conosciuto, paradosso che lo accomuna a quello analogo, ma più evidente, della mancanza di informazioni sul sistema scolastico che (ancor più palesemente) coinvolge gli italiani in modo massiccio. La semplificazione che troppo spesso caratterizza la rappresentazione giornalistica (e non solo)<sup>12</sup> batte sul sistema di privilegi “baronali”, sull’improduttività scientifica e sulla scarsa visibilità all’estero, sulle “fughe di cervelli”, sui dissesti dei bilanci di Ateneo, tanto da dare l’impressione (!) di voler collocare a tutti i costi su barriere contrapposte le due principali componenti vitali: gli studenti e i docenti.

Nel complesso, a mio avviso, in quei mesi le due parti si sono schierate entrambe dalla parte dell’università (di quella pubblica, in particolare<sup>13</sup>), meglio consapevoli entrambe di una realtà difficile, molto complessa e diversificata, a responsabilità diffusissima, con centri di decisione e di potere quasi atomizzati, in cui il comportamento individuale è una leva fondamentale e la pluralità, anche delle prassi e dei metodi di lavoro, è una garanzia, non un limite. Professori e studenti consapevoli pienamente della fatica individuale e degli oneri sociali, sia in relazione alla didattica sia alla ricerca scientifica, che la “rincorsa” all’attuazione delle molteplici e spesso dissonanti riforme degli anni precedenti ha prodotto.

Come è noto, difatti, il processo di destrutturazione e ricomposizione secondo nuovi assetti di ogni singola struttura didattica e scientifica (Atenei<sup>14</sup>, Facoltà, Dipartimenti, Corsi di laurea, singoli insegnamenti e aree disciplinari) è intervenuto più volte, già prima dell’entrata in vigore della legge n. 240 del 2010<sup>15</sup>. In particolare, la necessaria attuazione da parte delle Autonomie universitarie del nuovo quadro normativo ha determinato una molteplicità e varietà di soluzioni tale da generare maggiore difficoltà per i docenti e per gli studenti (anche stranieri). Si pensi, solo per fare un

<sup>11</sup> Curata dal Dipartimento per l’Università, l’alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca, Direzione generale per l’università, lo studente e il diritto allo studio universitario – ufficio v .

<sup>12</sup> Sul racconto pubblico della protesta sui contenuti dei provvedimenti, sulla mobilitazione in Rete, l’impatto dei media nella costruzione di un’identità dei movimenti, cfr. *L’Università tra crisi e futuro. Il ruolo dei media e della politica di fronte all’alta formazione e ai movimenti*, a cura di M. Morcellini, R. Consolo, E. Valentini, *L’Università tra crisi e futuro. Il ruolo dei media e della politica di fronte all’alta formazione ed ai movimenti* (dicembre 2009).

<sup>13</sup> Le Università non statali ad esempio risultano esplicitamente escluse dagli obblighi relativi agli interventi per riqualificare l’offerta formativa indicati dalla nota ministeriale del 4 settembre 2009, n. 160. Sul punto, alcuni dati in L. Gabaglio e D. Minerva, *Atenei privati, soldi pubblici*, in *L’Espresso*, 30 settembre 2010.

<sup>14</sup> Si pensi alla costituzione degli Atenei federati dentro La Sapienza di Roma, esperienza durata pochi mesi e scalzata dalla nuova ridefinizione dell’organizzazione entrata in vigore ad agosto 2010, subito prima della legge n. 240, con lo Statuto riformato.

<sup>15</sup> Sul taglio drastico dell’offerta di saperi, post legge 240/2010, cfr. E. Jorio, *La riforma Gelmini: le fusioni e le federazioni universitarie* e P. Rossi, *La revisione della governance delle Università*, 2009, entrambi in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

esempio, alle procedure di riconoscimento crediti a fronte di insegnamenti continuamente variati nella denominazione e nell'attribuzione dei codici scientifico disciplinari<sup>16</sup>.

Quando allora riprende la mobilitazione del movimento studentesco, in questa fase storica con il nome "ONDA"<sup>17</sup>, nella realtà vi partecipano non solo studenti, ma ricercatori e docenti, spesso precari. Le stesse Facoltà promuovono al loro interno, anche in forma di approfondimento scientifico e di occasione didattica, la discussione sui provvedimenti in via di approvazione. Alle prese di posizione individuali sulla crisi irreversibile del sistema di formazione e ricerca universitaria – spesso molto aspre e spesso provenienti dallo stesso corpo docente<sup>18</sup> – seguono sottoscrizioni di appelli pubblici<sup>19</sup> e alcuni interventi istituzionali autorevoli, tra cui spicca quello del presidente Napolitano, espressamente sollecitato degli studenti<sup>20</sup>.

Dal maggio del 2008 il Ministro attiva una serie di incontri con altri attori istituzionali e rappresentanze di parti sociali, insediando in particolare (a luglio 2008) un tavolo tecnico con i rappresentanti CRUI, CUN, CNSU e Interconferenza dei Rettori. Il DDL Gelmini viene presentato il 25 novembre 2009 (A.S. 1905) e il suo travagliato iter si conclude, prima del passaggio definitivo in Senato, con una opaca esperienza parlamentare alla Camera, dove, nonostante fosse ancora aperta la sessione di bilancio e pur contendo norme di spesa, il provvedimento viene approvato con la soppressione di alcuni emendamenti, non marginalmente migliorativi del testo e precedentemente appoggiati dalla stessa maggioranza.

### **3. L'entrata in vigore. La selva di provvedimenti attuativi e i dubbi, molteplici e rilevanti, di costituzionalità della nuova disciplina**

La legge 30 dicembre 2010, n. 240, "*Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*", è entrata in vigore il 29 gennaio 2011.

Il Presidente Napolitano nel promulgare la legge di riforma del sistema contestualmente invia una lettera al Presidente del Consiglio, con cui sottolinea come l'iter parlamentare sia stato "lungo e faticoso" e quanto altrettanto laborioso sarà il percorso attuativo delle nuove norme, considerato "l'elevato numero di provvedimenti, a mezzo di delega legislativa, di regolamenti governativi e di decreti ministeriali"; potrà essere quella la sede, suggerisce il Presidente, per affrontare "talune criticità" che riguardano alcune disposizioni relative al personale docente, ai contratti per attività di insegnamento, alla concessione di borse di studio agli studenti. Raccomanda infine di dare "esecuzione agli ordini del giorno Valditara e altri G 28.100, Rusconi ed altri G24.301, accolti nella

<sup>16</sup> Altre riflessioni in G. Luzzatto, *Ordinamenti didattici e governo dell'Università*, in A. Nuzzaci, T. Grange (a cura di), *Qualità, ricerca, didattica*, Franco Angeli, 2009.

<sup>17</sup> La mobilitazione prosegue per tutto il 2009 e fino all'approvazione della legge n. 240. L'onda è utilizzata come personificazione della protesta stessa, immagine di qualcosa di dirompente, che per la sua natura pervade ogni luogo, insinuandosi facilmente negli spazi fisici, in questo caso pubblici. Definita spesso come "anomala", ad indicare la pericolosità della protesta e la capacità di ampliare sproporzionalmente il raggio d'azione.

<sup>18</sup> Molto discusse le prese di posizione di F. Giavazzi, intervista al *Corriere della Sera* del 28 ottobre 2008 e a *Il Riformista* del 4 novembre 2011, l'intervento di G. A. Stella, *Merito e serietà nello Stato. La malattia dei concorsi*, in *La Repubblica* del 1 dicembre 2008 e quello di Tito Boeri in *La Repubblica*, del 18 dicembre 2008, e il libro di R. Perotti, *L'università truccata: gli scandali del malcostume accademico, le ricette per rilanciare l'università*, Torino, Einaudi, 2008.

<sup>19</sup> Diffusi a novembre 2009, come quello con primi firmatari G. Azzariti, A. Burgio, A. Mastropaolo; il documento inviato al Presidente Napolitano, con primi firmatari C. Ciancio, M. Dogliani, F. Vercellone; la lettera aperta ai rettori, presidi e direttori promossa da CoNPAss e Rete29aprile: [www.professoriaassociati.it](http://www.professoriaassociati.it), <http://petizioni.conpass.it/>; in difesa, invece, della riforma, quello a prima firma A. Kola, E. Aga Rossi, P. Armaroli, [difendiamoluniversita@maggioranzasilenziosa.com](mailto:difendiamoluniversita@maggioranzasilenziosa.com), proveniente dalla fondazione Magna Carta.

<sup>20</sup> Il 31 ottobre 2011, in occasione dell'inaugurazione dell'a.a. della Università Bocconi il Presidente della Repubblica richiama il "ruolo insopprimibile della Università e della ricerca" e sollecita ad un confronto serio sulle proposte di cambiamento. Così, mesi dopo in occasione del 700 anni dell'Università di Perugia, il 23 febbraio 2009, Napolitano parla di "società fondata sulla conoscenza e sulla innovazione" che non dovrebbe subire la "logica dei tagli indiscriminati".

seduta del 21 dicembre in Senato, contenenti precise indicazioni anche integrative sul piano dei contenuti e delle risorse”, nonché che “nella complessa fase attuativa del provvedimento, il governo ricerchi un costruttivo confronto con tutte le parti interessate”.

Il nostro quadro costituzionale di riferimento considera tra i principi fondamentali l’obbligo per la Repubblica di “promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica” (art. 9) e – nel disciplinare i rapporti etico-sociali – prescrive poi che “l’Arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento” e che “Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato” (art 33). Questo comporta che, nel nostro ordinamento, la libertà di scienza e la libertà di insegnamento siano intimamente connesse e che ricerca e formazione formino nel loro complesso il sistema dell’istruzione superiore, inteso come servizio pubblico. Ciò che la Costituzione italiana prescrive che sia pienamente assumibile da parte dello Stato – in quanto istruzione e cultura concorrono ad attuare i principi di uguaglianza sostanziale (con le garanzie relative al diritto allo studio ed alla progressione nella formazione, art. 34) e di solidarietà –, l’U.E. consente, in quanto il mercato concorrenziale da solo non sarebbe in grado di erogare prestazioni, assicurando il pieno rispetto dei criteri di universalità, continuità e accessibilità economica.

I dubbi di costituzionalità sollevati in sede parlamentare e dottrinale durante l’iter e subito dopo l’approvazione della legge sono apparsi da subito molteplici e rilevanti<sup>21</sup>.

In particolare, in ordine: alla possibile violazione del principio di autonomia universitaria che è subordinata ai soli limiti stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 33 comma 6, Cost.), in quanto l’eventuale esercizio della maggiore autonomia statutaria<sup>22</sup> riconosciuto agli Atenei cd. virtuosi da un punto di vista finanziario, peraltro solo dopo la “verifica” con atti ministeriali, dovrebbe avvenire previa la stipula di specifici accordi di programma con il Ministero<sup>23</sup>. La legge, inoltre, prevede una sorta di commissariamento degli Atenei “non virtuosi”, a seguito del monitoraggio del Ministro IUR e con intervento del Ministro dell’Economia che “con proprio decreto” può modificare gli stanziamenti in bilancio. Riguarda lo stesso parametro costituzionale il dubbio relativo alla composizione del Consiglio di amministrazione come organo di autogoverno dell’Ateneo.

Così anche, la legge solleva dubbi sul rispetto delle prescrizioni costituzionali che riguardano il sistema delle fonti (violazione dei principi della riserva di legge e della delega legislativa), quando rinvia all’attuazione su questioni che toccano la libertà di insegnamento e di ricerca e il diritto allo studio. Si pensi all’autorizzazione al ricorso a regolamenti di delegificazione per disciplinare il trattamento economico di professori e ricercatori, nonché alla disciplina delle procedure finalizzate al conseguimento dell’abilitazione scientifica nazionale e, in generale, si pensi alla delega contenuta dell’ 5, dove a fronte dei diversi oggetti, si individuano principi e criteri unici e piuttosto generici.

Altri dubbi riguardano la possibile violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni con riferimento alla istituzione presso il Ministero di un Fondo per il merito destinato ad erogare premi di studio o finanziamenti secondo criteri stabiliti in decreti ministeriali di natura non regolamentare e non con disposizioni di principio in materia di istruzione, materia cioè a competenza concorrente dello Stato e delle regioni (art.117, terzo comma, Costi.<sup>24</sup>).

<sup>21</sup> Sul punto, S. Gambino, *Università e Costituzione: qualche dubbio (di legittimità) su alcune disposizioni della legge Gelmini*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2009, C. Pinelli, *Sulla legittimità costituzionale del decreto Gelmini sull’organizzazione delle Università*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 29 marzo 2010, D. Fiumicelli, *La legge n. 240 del 2010: complessità del sistema delle fonti del diritto e rischi per l’autonomia universitaria*, in [Osservatoriosullefonti.it](http://Osservatoriosullefonti.it), fasc. 1/2011.

<sup>22</sup> Cfr. l’orientamento della Corte costituzionale (sentenza n. 145 del 1985) che considera quella disposta dall’art. 33, sesto comma, una riserva di legge relativa nei confronti delle fonti di autonomia universitaria, sia pure accordabile dallo Stato “in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che tuttavia, non sia irrazionale”.

<sup>23</sup> Nei confronti dell’Esecutivo tale riserva è intesa come assoluta, cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 383 del 1998, in quanto richiede che un’eventuale attività normativa secondaria sia limitata “a integrar[e] e svolger[e] in concreto i contenuti sostanziali della legge e sia collocata in un contesto di scelte normative sostanziali predeterminate, tali che il potere dell’amministrazione sia circoscritto secondo limiti e indirizzi ascrivibili al legislatore”.

<sup>24</sup> Per tale qualificazione, cfr. sentenza n. 304 del 2004 della Corte costituzionale.

Ed ancora, dubbi riguardano la possibile violazione del principio dell'accesso al pubblico impiego tramite concorso (art. 97, comma 3), in quanto la selezione operata tramite l'abilitazione nazionale non comporta né la predeterminazione dei posti da coprire, né la competizione tra candidati, e la selezione operata a valle dai Dipartimenti all'atto della chiamata dei docenti non sembra assicurare altrettante garanzie.

Quella della complessa attuazione, sia rispetto ai tempi sia rispetto alla numerosità e varietà dei provvedimenti richiesti e degli attori coinvolti è, invece, una delle caratteristiche non controvertibili della legge. Ai 47 adempimenti governativi e ministeriali, va aggiunta l'approvazione da parte di ciascun Ateneo dei nuovi Statuti e di tutti i conseguenti regolamenti dei Dipartimenti (nella loro nuova identità) e delle *eventuali* Facoltà ("strutture di coordinamento").

Nell'immediatezza dell'approvazione il Ministro Gelmini aveva usato parole nette e precise a riguardo: "entro sei mesi faremo tutti i provvedimenti attuativi", anche supportata da un atteggiamento di forte apertura della CRUI<sup>25</sup>, evidentemente sopravvalutando, come la cronaca ha dimostrato, la prontezza e la convinzione alla collaborazione fattiva non solo degli interlocutori istituzionali esterni necessari (tra cui, non da ultime, le stesse Camere e la Conferenza Stato-Regioni), ma anche quella degli altri ministri (Economia e finanze, Pubblica amministrazione e innovazione, Salute, Gioventù ecc.) chiamati a fare la loro parte.

Il Ministro Gelmini si rivolge direttamente o attraverso i media a tali interlocutori. In particolare, il 4 maggio 2011 invia una lettera sulla riforma ai presidenti ANVUR, CEPR, CRUI, CUN, CODAU e ai Rettori con cui sollecita "una rapida messa a regime delle misure previste dalla legge, per evitare un'applicazione incompleta o non coerente con l'impostazione complessiva del provvedimento". Dalla lettura del testo si comprende come a preoccupare siano soprattutto gli atenei, che si troveranno sotto la lente di ingrandimento nella fase della revisione degli statuti. I toni del ministro confermano l'interpretazione assai restrittiva del principio di autonomia universitaria del governo che "intende esercitare la propria inderogabile potestà in sede di controllo di legittimità per garantire che siano rigorosamente tutelati i principi fondamentali della riforma"; la definizione di eventuali criteri in deroga alle norme sulla *governance* "sarà invece riservata a una seconda fase, anche per evitare ora un'applicazione asimmetrica della riforma".

La conferenza stampa dell'8 luglio è l'occasione per annunciare che il Ministro ritiene che "il grosso del lavoro è stato completato". Poche settimane prima, riguardo ai ritardi ed alle inadempienze nell'attuazione della legge, al Ministro Gelmini erano state indirizzate un'interrogazione a risposta orale dell'on. Lattieri, del 13 aprile e un'interrogazione a risposta scritta, del 18 maggio (Atto n. 4-05237), Ai Ministri dell'Economia e delle finanze e dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, dei senatori Ichino, Ceccanti, D'Alia, Germontani, Leddi, Morando, Poli Bortone, Rossi, Rusconi, Rutelli, Tonini, Treu, Valditara, in particolare sui meccanismi di finanziamento del sistema universitario e sul Fondo per il merito, a partire dalla comparazione con l'attuale sistema inglese. Anche il CUN aveva indirizzato (il 25 maggio) al Ministro una richiesta formale di informazioni e chiarimenti sullo stato dell'iter dell'adozione delle nuove norme per la definizione dei settori scientifico disciplinari, che è premessa indispensabile per dar corso alle nuove procedure di reclutamento. Nel contempo alle Camere è in corso l'*Indagine conoscitiva sugli effetti connessi all'eventuale abolizione del titolo di studio avente valore legale* (Senato) e le audizioni sulla bozza di decreto per l'abilitazione scientifica nazionale (Camera e Senato, VII commissione).

Vediamo, allora, in concreto lo stato dell'attuazione della legge n. 240.

---

<sup>25</sup> Riguardo ai rilievi del Presidente della Repubblica, il Presidente della CRUI, E. Deleva, in un'intervista pubblicata su *l'Espresso*, del 3 gennaio 2011, dichiarava: "Napolitano pone l'accento su aspetti reali, frutto, in un caso, di oggettiva negligenza nel controllo di coerenza dei testi, e in altri due casi di interventi parlamentari probabilmente non necessari. Niente che non possa essere verificato e rimediato. Il punto più importante mi sembra in ogni caso un altro, e cioè il richiamo a un clima di dialogo e di confronto costruttivo nell'applicazione della legge. Di questa legge, beninteso modificabile e da modificare se si dimostrerà in qualche parte inadeguata o inapplicabile, ma che costituisce in ogni caso quanto di meglio si sia riusciti a mettere insieme in un periodo tra i più difficili della storia repubblicana. Non è meno rilevante il richiamo a tenere conto degli ordini del giorno votati dal Senato che pongono in evidenza gli ulteriori obiettivi da perseguire. La legge, in quest'ottica, da condividere senza riserve, appare come un punto di partenza dal quale prendere le mosse e su cui lavorare in un clima di larga partecipazione".

Di seguito si propone l'elenco dei provvedimenti attuativi, ordinati in base ai termini di scadenza per l'approvazione, con la specificazione dello stato attuale di avanzamento dell'iter. A parte sono riportati quelli per i quali non sono indicate scadenze temporali o termini certi predefiniti<sup>26</sup>. Dall'esame risulta che sono ad oggi 17 i provvedimenti adottati dal MIUR, molti dei quali ancora in itinere o arrivati in ritardo rispetto alle scadenze imposte dalla legge. Per altri decreti i termini risultano scaduti o appare evidente che non si arriverà in tempo a concluderne l'iter.

Art. 29, comma 19: decreto del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con cui sono indicati criteri e modalità per l'attuazione della norma riguarda la ripartizione delle risorse tra gli Atenei. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. (scadenza 45 giorni, 15/3/2011); **approvato dai Ministri e trasmesso alla Corte dei conti.**

Art. 15, comma 1 e comma 3: decreto di natura non regolamentare del Ministro IUR, sentito il Consiglio universitario nazionale (CUN), con cui si definiscono, secondo criteri di affinità, i settori concorsuali e le modalità delle successive revisioni con cadenza almeno quinquennale (scadenza: 60 giorni, 29/3/2011).

Art. 20, comma 1: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro IUR e con il Ministro della salute, con cui si provvede, a valere sulle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, per un periodo sperimentale di tre anni ad applicare il principio della tecnica di valutazione tra pari (scadenza 60 giorni, 29/3/2011); **approvato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante: "Attuazione del principio della valutazione tra pari per la selezione dei progetti di ricerca", in attesa di registrazione della Corte dei conti.**

Art. 16, comma 2 e 3: 1 o più regolamenti governativi da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, su proposta del Ministro IUR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con cui sono disciplinate le modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale (scadenza 90 giorni, 29/4/2011); **adottato dal CdM il 21 gennaio 2011 lo schema di DPR, il Consiglio di Stato il 25 febbraio 2011 esprime parere interlocutorio con osservazioni e ritorna sul testo parzialmente modificato con un secondo parere, ancora non pienamente favorevole e con osservazioni, il 21 aprile; lo schema viene il 10 giugno trasmesso alle Camere per i pareri, la VII Commissione del Senato (13 luglio) ha espresso parere favorevole con condizioni e osservazioni sullo schema di regolamento per il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari (atto n. 372). Parere favorevole, sebbene con condizioni e osservazioni, anche della VII Commissione della Camera (14 luglio). La V Commissione Camera aveva già espresso i propri rilievi sulle conseguenze di carattere finanziario il 29 giugno. Nel contempo il CUN, dopo aver approvato (8 giugno 2011) un documento introduttivo sull'identificazione dei criteri, dei parametri e degli indicatori di qualità scientifica che dovranno possedere i candidati e gli esaminatori per l'abilitazione scientifica nazionale, ha definito le schede per ogni singola Area e l'ANVUR ha approvato (22 giugno) i "Criteri e parametri di valutazione dei candidati e dei commissari dell'abilitazione scientifica nazionale". I due testi prospettano soluzioni di contenuto non del tutto compatibile.**

Art. 23, comma 2: decreto del Ministro IUR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la determinazione del trattamento economico spettante ai titolari dei contratti per

<sup>26</sup> Si ringrazia il dott. Lorenzo d'Albergo per l'aiuto nella predisposizione dei dati. Un accurato lavoro ricognitivo articolato in base alla tipologia dei provvedimenti attuativi, si trova nell'appendice all'analisi di D. Fiumicelli, cit., 11 ss.

attività di insegnamento (scadenza: 90 giorni, 29/4/2011); **approvato dai Ministri, in attesa di registrazione della Corte di conti;**

Art. 6, comma 11: decreto del Ministro IUR, per stabilire criteri per le attivazioni di convenzioni tra atenei per lo svolgimento delle attività di ricerca e didattiche dei docenti (scadenza 120 giorni, 29/5/2011); **approvato dal Ministro il 26 aprile 2011.**

Art. 6, comma 13: decreto del Ministro IUR, di concerto con il Ministero della salute, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentita la Conferenza dei presidi della facoltà di medicina e chirurgia, per la predisporre lo schema-tipo delle convenzioni per regolare i rapporti in materia di attività sanitarie svolte per conto del Servizio sanitario nazionale (scadenza 120 giorni, 29/5/2011).

Art. 17, comma 4: decreto del Ministro IUR, per identificare l'attuale classe di appartenenza del titolo di laurea a cui fanno riferimento i diplomi universitari rilasciati dalle scuole dirette a fini speciali e i diplomi universitari dell'ordinamento previgente (scadenza 120 giorni, 29/5/2011).

Art. 28, comma 3: decreto del Ministro IUR, determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione delle norme relative alla istituzione del Fondo per la formazione e l'aggiornamento della dirigenza nonché l'individuazione dei soggetti destinatari (scadenza: 120 giorni, 29/5/2011).

Art. 29, comma 6: decreto del Ministro IUR, adottato di concerto con il Ministro della salute, per la rideterminazione del numero dei posti disponibili nei corsi di laurea in medicina e chirurgia (scadenza: 180 giorni – 29/7/2011).

Art. 2, comma 1, 5, 6, 8: Statuti di Ateneo modificati (scadenza: 180 giorni, 29/7/2011, eventualmente prorogati di 3 mesi), in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo, da un apposito organo istituito con decreto rettorale e adottato con delibera del senato accademico, previa trasmissione al Ministro per il controllo entro 120 giorni. Decorso inutilmente tale termine, il Ministro costituisce senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una commissione composta da tre membri con il compito di predisporre le necessarie modifiche statutarie. Entro trenta giorni dalla data di pubblicazione dei nuovi statuti nella Gazzetta Ufficiale, i competenti organi universitari avviano le procedure per la costituzione di nuovi organi statuari.

Art. 2, comma 4: codice etico della comunità universitaria approvato degli Atenei che ne fossero privi (scadenza: 180 giorni, 29/7/2011).

Art. 8, comma 1: regolamento governativo da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, adottato su proposta del Ministro, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, tenendo conto anche delle disposizioni recate in materia dal decreto-legge 31 maggio 2010, per la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari (scadenza: 180 giorni, 29/7/2011); **approvato il 6 maggio 2011 lo Schema di decreto del Presidente della Repubblica.**

Art. 8, comma 3: regolamento governativo da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, adottato su proposta del Ministro, sentito il Ministro dell'economia e della finanze, per la rimodulazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, della progressione economica e dei relativi importi. (scadenza: 180 giorni, 29/7/2011); **approvato il 6 maggio 2011 lo Schema di decreto del Presidente della Repubblica.**

Art. 29, comma 21: decreto del Ministro IUR, da emanare previo parere del CUN e del Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale (CNAM), per disciplinare le modalità organizzative per consentire agli studenti la contemporanea iscrizione a corsi di studio universitari e a corsi di studi presso i conservatori di musica (scadenza: 180 giorni, 29/7/2011).

Art. 5, comma 1: delega legislativa per uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare il sistema universitario (qualità, efficienza, valorizzazione, revisione della contabilità, valutazione ex post del reclutamento docenti, diritto allo studio e LEP), adottati su proposta del Ministro IUR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e di concerto – a seconda degli oggetti – con il Ministro della gioventù, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da trasmettere alle Camere per l'espressione del parere (obbligatorio non vincolante) delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali si esprimono entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, termine che, se scaduto nei trenta giorni precedenti, è prorogato di sessanta giorni. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare eventuali disposizioni integrative e correttive (scadenza: 12 mesi, 29/1/2012); **approvato lo "Schema di decreto legislativo recante la disciplina del dissesto finanziario delle università e del commissariamento degli atenei in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dall'articolo 5, comma 4, lettere g), h), i); trasmesso al Consiglio di Stato che ha espresso un primo parere interlocutorio con osservazioni il 25 febbraio e un secondo sul nuovo testo - che solo in parte recepisce i rilievi - ugualmente non pienamente favorevole il 21 aprile; attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari (atto n. 377). Sia al Senato sia alla Camera, il provvedimento è stato assegnato alla VII Commissione nonché, relativamente alle conseguenze di carattere finanziario, alla V Commissione, che esprimeranno i rispettivi pareri entro il 20 agosto 2011. La 1ª Commissione del Senato potrà formulare osservazioni alla 7ª entro il 30 luglio 2011.**

Senza termine di scadenza:

Art. 1, comma 2: decreto di natura non regolamentare del Ministro IUR, per definire i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti (tramite l'ANVUR).

Art. 2, comma 1 (n): decreto del Ministro IUR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la determinazione del trattamento economico spettante al direttore generale in conformità a criteri e parametri fissati; **approvato dal Ministro IUR.**

Art. 2, comma 12: decreto del Ministro IUR, adottato su proposta dell' ANVUR, per definire criteri e parametri per l'allocazione delle risorse.

Art. 3, comma 5, decreto del Ministro IUR, adottato con parere del Ministro dell'economia e delle finanze, per il trasferimento del personale interessato dopo le procedure di fusione o federazione degli Atenei, disponendo di incentivi finanziari a carico del fondo di finanziamento ordinario.

Art. 4, comma 3: decreto di natura non regolamentare del Ministro IUR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per disciplinare i criteri e le modalità del Fondo per il merito.

Art. 4, comma 5: decreto di natura non regolamentare del Ministro IUR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per le modalità di coordinamento operativo delle prove degli studenti che ambiscono al Fondo per il merito.

Art. 4, comma 7: decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, per determinare – secondo criteri di mercato – il corrispettivo per la garanzia dello Stato, da imputare ai finanziamenti erogati per il Fondo per il merito.

Art. 4, comma 9: decreto di natura non regolamentare del Ministro IUR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per promuovere, anche con apposite convenzioni, il concorso dei privati allo sviluppo del Fondo per il merito.

Art. 5, comma 4, let. a): decreto del Ministro IUR, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la CRUI, per stabilire o aggiornare schemi di bilancio, sulla base dei quali il governo introdurrà un sistema di contabilità economica-patrimoniale.

Art. 6, comma 3: rinvio a regolamento di Ateneo, per i criteri e modalità in base ai quali i ricercatori di ruolo, sono tenuti a riservare annualmente a compiti di didattica integrativa e di servizio agli studenti fino ad un massimo di 350 ore in regime di tempo pieno e fino ad un massimo di 200 ore in regime di tempo definito.

Art. 6, comma 9: regolamento adottato con decreto del Ministro IUR, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988, previo parere del Consiglio di Stato, visto e registrazione Corte dei conti, per la definizione dei criteri che gli Atenei devono rispettare per l'esercizio di commercio e industria da parte di professori e ricercatori (senza termine); **adottato il 9 marzo lo Schema di regolamento con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per la definizione dei criteri di partecipazione di professori e ricercatori universitari a società aventi caratteristiche di *spin off* o *start up* universitari.**

Art. 7, comma 5: decreto del Ministro IUR per stabilire i criteri e modalità per favorire, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la mobilità interregionale dei professori universitari che hanno prestato servizio presso corsi di laurea o sedi soppresse a seguito di procedure di razionalizzazione dell'offerta didattica; **approvato dal Ministro il 26 aprile 2011.**

Art. 9, comma 1: decreto del Ministro IUR con cui possono essere attribuite ulteriori risorse agli Atenei, in proporzione alla valutazione dei risultati raggiunti effettuata dell'ANVUR.

Art. 11, comma 2: decreto del Ministro IUR per la ripartizione interventi perequativi.

Art. 12, comma 1: decreto del Ministro IUR, sentita l'ANVUR, per la ripartizione una quota non superiore al 20 per cento dell'ammontare complessivo dei contributi, al fine di incentivare la correlazione tra la distribuzione delle risorse statali e il conseguimento di risultati di particolare rilievo nel campo della didattica e della ricerca.

Art. 12, comma 2 e 3: decreto del Ministro IUR, per disporre annualmente gli incrementi di cui al comma 1, in misura tra il 2 e il 4 % dell'ammontare, alle Università non statali legalmente riconosciute. Tali previsioni non si applicano alle università telematiche ad eccezione di quelle, individuate con decreto del Ministro, sentita l'ANVUR e con il parere del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU); **adottato dal Ministro, in attesa dei pareri.**

Art 13, comma 1 (b): decreto del Ministro IUR, con cui disporre annualmente gli incrementi introdotti dall'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, converti, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1.

Art. 14, comma 2 e 3: regolamento adottato con decreto del Ministro IUR, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988, sentiti i ministri competenti, sul riconoscimento crediti attività formative presso istituti di formazione delle p.a. o percorsi in cui siano coinvolte istituzioni universitarie.

Art. 16, comma 3, lett. a): decreto del Ministro IUR per la definizione dei criteri e parametri, differenziati per aree disciplinari loro verifica quinquennale (comma lett. c), in base a cui si esprime il giudizio sulle abilitazioni scientifiche nazionali.

Art. 16, comma 3, lett. g): decreto di natura non regolamentare del Ministro IUR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per determinar il compenso dei commissari per la abilitazione scientifica nazionale in servizio all'estero.

Art. 18, comma 1, lett. b): decreto del Ministro IUR, adottato con il parere del CUN, per la chiamata presso gli Atenei di professori e studiosi dall'estero; **adottato dal Ministro il 2 maggio 2011, previa acquisizione del parere CUN del 23 marzo 2011, in attesa di registrazione della Corte dei conti.**

Art. 19, comma 1, lett. a): decreto del Ministro IUR, su proposta dell'ANVUR, per disciplinare le modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato, nonché le modalità di individuazione delle qualificate istituzioni italiane di formazione e ricerca.

Art. 21, comma 1: decreto del Ministro IUR per istituire il comitato di selezione del Comitato nazionale dei garanti per la ricerca (CNGR); e (comma 3) decreto del Ministro che nomina i componenti del CNGR determina le indennità spettanti ai suo componenti.

Art. 22, comma 7: decreto del Ministro IUR per determinar l'importo degli assegni dei contratti per le attività di insegnamento; **approvato dal Ministro il 9 marzo 2011, pubblicato sulla G.U. n. 141 del 20/06/2011.**

Art. 24, comma 2, lett. a) e lett. c) e comma 5: decreto del Ministro IUR per stabilire criteri e parametri per la valutazione preliminare dei candidati per i contratti a tempo determinato per attività di ricerca e didattica; **approvato ad aprile, espresso parere ANVUR il 9 maggio 2011, trasmesso alla Corte dei conti.**

Art. 26, comma 2: decreto del Ministro IUR, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con il Ministro dell'economia e delle finanze, per definite le modalità per il conferimento degli incarichi, per i lettori di scambio, ivi compreso il trattamento economico a carico degli accordi di cui al comma 1.

Art. 29, comma 7: decreto del Ministro IUR, sentiti l'ANVUR e il CUN, per l'identificazione di specifici programmi di ricerca di alta qualificazione, entro cui chiamare gli studiosi che siano risultati vincitori; **approvato dal Ministro e trasmesso alla Corte dei conti.**

Art. 29, comma 9: decreto del Ministro IUR, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere conforme delle Commissioni parlamentari competenti, per predisporre l'utilizzo delle risorse previste dalla legge di stabilità per il 2011 per il fondo per il finanziamento ordinario delle università, per la chiamata di professori di seconda fascia.

In conclusione, sembra opportuno ricordare che tra gli oneri della nuova riforma, non sono trascurabili non solo i già ricordati costi derivanti dal notevolissimo aggravio di attività per gli organi deliberativi all'interno degli Atenei e di tutte le singole unità organizzative sia didattiche sia scientifiche, ma anche quelli (evidenziati dal ritardo nell'entrata in vigore dei provvedimenti attuativi) derivanti dall'organizzazione del nuovo carico di lavoro di quello che sembra essere tornato "il collo di bottiglia del sistema universitario", ossia il MIUR. I ritardi (si pensi alla ripartizione del FFO per il 2010 o ai PRIN), quando non le lacune, della amministrazione centrale, insieme all'apparente efficientismo nella predisposizione di indirizzi e di tempistiche procedurali, nonché la complessità e farraginosità di alcune bozze di provvedimento<sup>27</sup>, non giovano alle autonomie universitarie.

<sup>27</sup> Si pensi alla bozza di decreto che introduce la contabilità economico-patrimoniale, attualmente all'esame del Senato, che imponendo di adottare in via prioritaria una contabilità economico patrimoniale, mantiene le procedure di competenza e di cassa, porterà gli atenei a gestire contemporaneamente tre tipi di contabilità, secondo regole sia pubblicistiche sia privatistiche, come evidenziato dalla stessa CRUI (mozione del 23 giugno 2011), nell'ambito di un giudizio nel suo complesso positivo.