

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4164

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DE JULIO, GUERZONI, BALBO, BASSANINI,  
BECCHI, DIAZ, RODOTÀ**

*Presentata il 3 agosto 1989*

Provvedimenti per il riequilibrio del  
sistema universitario statale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'ultimo ventennio, in campo universitario, a seguito dello sviluppo dell'istruzione di massa, si è assistito ad un duplice fenomeno. Per un verso le università metropolitane si sono gonfiate a dismisura, fino a sfiorare la paralisi per congestione; per altro verso, nuove università, in parte per iniziativa centrale ed in parte per spinte locali, sono sbocciate in ordine sparso sul territorio nazionale.

Il fatto che questo processo di espansione sia avvenuto in assenza di un governo programmatico del sistema universitario nel suo complesso ha determinato una marcata diversificazione della tipologia degli atenei, che si potrebbero aggregare in tre principali categorie: da un lato le università di prestigio, per lo più situate nei grandi centri urbani ed afflitte

dai problemi derivanti dall'eccessivo affollamento, le quali, pur essendo in numero limitato, ospitano più della metà della popolazione studentesca nazionale; dall'altro, un gran numero di università di modeste dimensioni, collocate per lo più in centri minori e spesso contrassegnate da caratteri di marginalità sia dal punto di vista territoriale, sia da quello scientifico; infine le università « medie » (della dimensione tra i 15.000 e 40.000 studenti), che dovrebbero rappresentare la « normalità », ma accolgono soltanto un terzo circa degli studenti italiani.

Nel secondo gruppo, di cui fanno parte gli atenei destinatari della presente proposta, si possono annoverare non solo sedi di recente istituzione, ma anche un certo numero di università di antica tradizione, che tuttavia, per una serie di

motivi, mostrano spesso segni di declino. Certo, non si può affermare che sussista una relazione automatica tra dimensione della città sede di università ed il livello qualitativo e quantitativo di quest'ultima. Vi sono infatti alcuni esempi di università di indiscutibile prestigio, come quelle di Pisa e di Pavia, situate in centri di non grandi dimensioni. Ma nell'insieme si può individuare un gruppo di atenei, afflitti da problemi in parte simili e in parte specifici, che però hanno un tratto comune, rappresentato dalla scarsa attrattività esercitata nei confronti dei docenti.

Uno sguardo ai dati relativi alla mobilità del corpo docente mette in risalto il forte divario tra alcune sedi universitarie ed altre in ordine al rapporto che intercorre tra docenti di ruolo e posti in organico. Si può constatare che frequentemente, al termine del periodo triennale di intransferibilità, i vincitori di concorso chiamati in un'università periferica ritornano nella sede di origine. Questo risultato coincide con la nota politica delle università maggiori di utilizzare le sedi minori come bacino di riserva per le proprie esigenze di personale docente. Quando poi il fenomeno si accompagna con l'estenuante lentezza delle procedure concorsuali, si ha per effetto che le sedi minori, per il regolare svolgimento dei corsi, debbono ricorrere per più anni, in maniera massiccia, a supplenze sia interne sia esterne. Da un'indagine campionaria su questa categoria di atenei, condotta in base ai dati dell'anno accademico 1987-1988, si evince che si può arrivare a coprire con supplenze un terzo o, addirittura, la metà dei corsi attivati. Di qui un eccessivo aggravio di lavoro per i docenti rimasti in forza nella sede minore e, per altro verso, un incremento anomalo del fenomeno del pendolarismo. La conseguenza deprecabile di questa situazione è l'estrema difficoltà a far crescere un nucleo di studiosi che alla fine riesca a costituire un corpo di docenti universitari stabilmente radicati in loco, in grado, quindi, di favorire lo sviluppo dell'ateneo in un quadro di autonomia scientifica ed accademica.

La precarietà e la discontinuità nella copertura degli insegnamenti si ripercuote ovviamente anche sulla qualità del servizio didattico, e questo non favorisce certo l'affluenza dei « clienti » naturali, tanto meno di quelli di altri bacini di utenza, contribuendo in modo non indifferente alla squilibrata distribuzione della popolazione studentesca sul territorio nazionale.

Un ulteriore profilo negativo che si riscontra frequentemente, soprattutto nelle università di recente istituzione, è l'eccessiva ristrettezza nel numero dei corsi di laurea offerti. L'esile articolazione delle facoltà, e quindi delle università, può avere risvolti di grande importanza. Il primo è che, dato il numero esiguo di studiosi presenti, non esistono le premesse per poter lavorare e collaborare a progetti di un certo respiro e, comunque, per costituire un ambiente culturale stimolante. Il secondo è lo spreco di risorse, perché la presenza di un corso di laurea richiede l'esistenza di strutture minime, con costi obbligati, che vengono utilizzate da un numero troppo limitato di utenti.

#### *Le università destinatarie.*

I criteri adottati per individuare le università destinatarie degli interventi sono la dimensione della città sede ed il numero degli studenti iscritti (articolo 1).

Si è detto che le università collocate in contesti urbani di piccola e media grandezza, in questa proposta di legge caratterizzati da una popolazione inferiore alle 200.000 unità, sono poco desiderate come sede di lavoro definitiva o, comunque, per periodi assai lunghi. Anche se non si volesse tener in conto il comprensibile desiderio dello studioso, che, formatosi in una grande sede, tende a tornarvi, di per sé una città medio-piccola offre un ambiente socio-culturale meno ricco e stimolante. Questo non giova evidentemente a favorire il trasferimento da parte di chi, magari in età matura, dovrebbe abbandonare consuetu-

dini di vita, trascurare legami di parentela, interrompere rapporti di amicizia; e tutto questo, il più delle volte, riferito non solo ad un singolo, ma ad un nucleo familiare.

Per quanto riguarda l'aspetto più specificatamente lavorativo, si può consentire sul fatto che una città medio-piccola offre, di massima, minori possibilità, a seconda dei casi, di svolgere libere attività professionali o di stringere proficui rapporti di collaborazione scientifica con soggetti esterni all'università. L'insieme di questi elementi fa sì che, se spesso la sede minore rappresenta una tappa obbligatoria nello sviluppo della carriera accademica, tuttavia si cerchi di ridurvi al minimo il tempo di sosta. Per tutti questi motivi si manifesta l'opportunità d'introdurre nella legislazione alcuni strumenti che permettano di risolvere il problema in una prospettiva di medio-lungo termine.

Per quanto riguarda il secondo parametro, cioè il numero degli iscritti, esso è indicativo non soltanto della maggiore o minore densità demografica del contesto territoriale in cui si colloca l'università, ma anche della limitatezza delle strutture didattiche e, in correlazione, delle minori potenzialità di ricerca scientifica. È pur vero che in alcuni casi, come si è detto, vi sono in piccole città università prestigiose che hanno una grande forza attrattiva a livello nazionale. Ebbene, sono proprio queste le università che dovrebbero per certi versi fungere da modello per guidare i processi attuativi della presente proposta di legge.

Il numero di 15.000 iscritti come discriminine delle sedi su cui intervenire è stato individuato come punto intermedio tra università contrassegnate da una certa completezza e solidità dell'offerta scientifico-didattica e sedi asfittiche o che, comunque, manifestano condizioni di disagio.

Sulla base di questi due parametri le sedi destinatarie degli interventi risultano essere diciannove, cioè un terzo circa

delle università italiane; esse ospitano, al momento attuale, circa l'11 per cento della popolazione studentesca totale.

#### *Gli obiettivi.*

Questa proposta di legge si pone come obiettivo primario quello di creare le condizioni necessarie per consentire alle università minori di raggiungere un ragionevole livello di funzionamento, per quanto riguarda sia la produzione scientifica sia il servizio formativo. Ma è presente nei proponenti l'ambizione di andare oltre questo traguardo. Si vorrebbe creare gli strumenti per rendere le università minori punti di attrazione in virtù del grado di straordinario rilievo che gli studi in esse compiuti ed il personale in esse raccolto potrebbero assumere. In altri termini, si prospetta la realizzazione di condizioni che permettano la nascita e la crescita di « poli di eccellenza » scientifici, i quali, oltre a rappresentare di per sé il naturale vantaggio di costituire centri produttivi di apprezzabili risultati di ricerca, estrinsecerebbero ulteriori positivi effetti sul sistema generale dell'istruzione superiore, e non solo su questo.

La costituzione di poli di eccellenza dovrebbe indurre un processo continuo e progressivo di aggregazione di studiosi di alto livello, specialisti in settori di punta, ed un parallelo processo di accumulazione di risorse strumentali e del patrimonio di conoscenze. Ciò non potrebbe non avere ripercussioni sul piano dell'orientamento alla scelta della facoltà da parte degli studenti e della sede di specializzazione da parte dei laureati. Si dovrebbe in tal modo innescare in qualche misura un movimento naturale di deflusso dell'utenza dalle università maggiori a quelle minori, con la conseguenza di ottenere un più alto grado di efficienza nell'uso delle risorse.

Analogo fenomeno di attrazione dovrebbe essere esercitato anche sul corpo docente, determinandone una maggiore stabilità e contribuendo, quindi, al superamento della condizione di subordina-

zione in cui si trovano molte università minori. Inoltre, soprattutto se la scelta dei poli d'eccellenza sarà oculata, si potrebbero avere importanti e benefiche ricadute sul sistema economico locale, come pure sull'ambiente socio-culturale.

*Costituzione di un Fondo per il riequilibrio del sistema universitario e programmazione degli interventi.*

La filosofia di base che ha presieduto all'articolazione della presente proposta poggia, da un lato, sulla convenienza di inserire un impegno oneroso per la collettività ed una rottura del normale ordine giuridico in una cornice di razionalità programmatica; dall'altro, sull'opportunità di lasciare grande spazio all'autonomia delle sedi universitarie nello stabilire le priorità dei settori in cui intervenire, nonché i modi e la misura degli interventi stessi.

Lo strumento per far affluire adeguati mezzi finanziari verso la realizzazione degli interventi previsti da questa proposta è stato individuato in un apposito Fondo (articolo 2, comma 1). Questo modello organizzativo permette una notevole agilità di manovra e dà modo di vedere con chiarezza i collegamenti tra impiego delle risorse ed i risultati conseguiti. L'istituzione del Fondo consente nello stesso tempo l'introduzione di una logica di piano nell'utilizzazione delle disponibilità finanziarie, logica che ben si raccorda con il principio programmatico contenuto nel decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, nonché, in prospettiva, sancita, oltre che dalla Costituzione, anche dalla recente legge istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Si tratta di una disciplina che potrebbe anticipare la configurazione a venire dei rapporti tra singole università ed autorità centrale.

Il meccanismo ideato per l'impegno delle disponibilità del Fondo dà impulso ad un movimento circolare il cui primo momento è costituito dalla redazione di

un piano da parte delle singole università minori e per il quale la scadenza quadriennale si pone in evidente connessione con il piano generale dell'università (articolo 4, comma 1). Imporre la redazione di un piano ha lo scopo di evitare che sul fondo si riversino richieste disorganiche ed incoerenti e, viceversa, di stimolare da parte delle università uno sforzo di analisi delle proprie potenzialità e di elaborazione immaginativa delle proprie tendenze di sviluppo.

Le proposte passano al vaglio di un Comitato di natura essenzialmente tecnica ma che, attraverso la sua composizione, riflette l'esigenza, da un lato, di coordinamento amministrativo sul piano nazionale e, dall'altro, attraverso la presidenza attribuita al Ministro competente, di raccordo con l'istanza politica al suo massimo livello (articolo 2, comma 2). Compito del Comitato non è tanto di dare un'approvazione di ciascuna singola misura proposta, quanto di dare una valutazione dell'insieme degli interventi progettati dalle università. Niente impedisce che si instauri una dialettica negoziale tra università e Fondo — del tipo che intercorre tra gli atenei britannici e l'*University Grant's Committee* — ma, fermo restando che spetta al Fondo di determinare la cifra globale da attribuire all'università, è a quest'ultima che rimane la responsabilità di stabilire le priorità e di distribuire il finanziamento tra le varie iniziative. In coerenza con la valorizzazione dei profili di autonomia, il controllo sull'impiego dei finanziamenti avviene *ex-post* ad opera del Fondo, il quale, naturalmente, avrà modo di esercitare un potere sanzionatorio al momento di ripartire le somme negli anni successivi ed anche di revoca dei finanziamenti in corso, nel caso di gravi inadempienze (articolo 10).

L'individuazione di un Fondo con gestione fuori bilancio, come strumento tecnico per effettuare gli interventi, si spiega con la semplificazione dei controlli contabili, cui le gestioni di questo tipo sono soggette; il che permette di assicurare (o per lo meno concorre ad assicurare) l'ero-

gazione dei finanziamenti con la rapidità necessaria per renderli produttivi (articolo 2, comma 1).

È sembrato che il termine di quindici anni assegnato alla vita del Fondo delimitasse un arco temporale congruo per portare a buon fine operazioni di notevole complessità.

#### *Tipologia degli interventi.*

La gamma degli interventi prefigurati nella proposta si divide in funzione sia dei soggetti destinatari, sia dell'oggetto degli interventi stessi. Si è ritenuto opportuno limitare solo alle facoltà che ne hanno effettivamente bisogno l'utilizzazione delle procedure speciali per l'acquisizione di personale docente, mentre di tutti gli altri interventi gli atenei possono usufruire in quanto tali. Il criterio per delimitare la categoria delle facoltà ammesse ad utilizzare le procedure di cui all'articolo 5 della proposta prende come riferimento la mobilità verso altre sedi dei professori di ruolo di prima fascia, espressa attraverso la media aritmetica semplice dei rapporti fra il numero di detti professori trasferiti in ciascun anno accademico ad altre università ed il numero di quelli presenti all'inizio dello stesso anno, per ciascuno degli ultimi dieci anni accademici. La scelta del valore minimo dell'8 per cento, come soglia di mobilità per usufruire dei benefici di cui all'articolo 5, deriva da considerazioni di opportunità ricavate dalla succitata indagine campionaria.

Per venire agli strumenti specifici di acquisizione di personale docente, si propongono due soluzioni di diversa prospettiva. Se si vogliono portare le università minori ad un livello minimo di efficienza, in tempi che siano tanto brevi quanto l'urgenza dei problemi in alcune di esse determinatisi richiede, è necessario rendere le supplenze nelle sedi periferiche maggiormente attraenti, attraverso una remunerazione aggiuntiva della supplenza rispetto a quella ordinaria. Si intende agire sulla leva monetaria per invogliare

docenti di altre sedi a prestare servizio di supplenza in università prive di grande fascino e compensare così, in qualche misura, le perdite ed i disagi connessi appunto alla perifericità della sede (articolo 5, comma 1). Si tratta evidentemente di una misura di tamponamento delle falle, che si producono periodicamente negli organici delle università svantaggiate, per poter mettere queste in grado di offrire un servizio didattico decoroso, in attesa che nuovi concorsi per posti di ruolo riescano a colmare i vuoti.

La seconda soluzione ha un obiettivo molto più ambizioso e di assai maggiore respiro, la cui sostanza sta nel proposito di creare una serie di (per così dire) nuclei di condensazione sul piano didattico-scientifico, che si pongano come punti di richiamo a livello nazionale (se non internazionale) per il grado di specializzazione e l'altezza di livello che gli studi possono ivi raggiungere. Si propone di conseguire questo obiettivo facendo ricorso sia alla leva del distacco da altre sedi di professori di ruolo (articolo 5, commi 3 e 4), proposto dalla facoltà interessata sulla base di una vera e propria contrattazione riguardante i programmi di ricerca, la relativa destinazione di risorse finanziarie, umane e strumentali e la retribuzione, sia alla stipula di contratti di diritto privato con professori di università straniere con posizione equivalente a quella dei professori di ruolo (articolo 6, comma 1).

Si tratta di porre in essere una sorta di terapia d'urto nei confronti delle università svantaggiate attraverso cospicui investimenti, che riguardano in primo luogo il capitale umano, senza trascurare ovviamente quant'altro sia necessario per metterlo a frutto. L'impianto di poli di eccellenza è affidato ad un'elaborata procedura, in cui si fondono la flessibilità della convenzione di tipo privatistico con i collaudati moduli del diritto amministrativo. Si tratta di demandare alle università minori, con un atto di fiducia nelle loro capacità progettuali e di gestione autonoma, il compito di individuare uno o più settori nei quali concen-

trare energie e, corrispondentemente, di ricercare in ambito nazionale, o anche internazionale, quella o quelle persone di eccezionale livello scientifico con le quali aprire una trattativa (sull'esempio della *Berufungsverhandlung* nell'università tedesca) diretta a definire programmi, modalità e mezzi di attuazione con l'obiettivo appunto di creare un polo di eccellenza.

L'impegno di tali personalità scientifiche, rivolto a progetti di lunga durata, possibilmente indirizzati verso campi nuovi e di promettente sviluppo, dovrà intrecciarsi con un forte impegno formativo, orientato in particolar modo al periodo *post-lauream*, così da far crescere una valida generazione di studiosi strettamente legata alla sede svantaggiata.

Indubbiamente, quella che si propone è una normativa di privilegio. Ma, da un lato, sembra indispensabile percorrere questa strada, affinché personalità di elevato livello scientifico possano essere indotte ad accettare siffatti incarichi; dall'altro, nella proposta stessa si pongono alcuni vincoli per ovviare al rischio di possibili abusi. D'altra parte, la scelta di collocare fuori ruolo il professore che viene distaccato presso altra università si presenta in un certo senso obbligata. Programmi di ricerca di un certo rilievo per essere completati richiedono un periodo non breve di tempo (normalmente non meno di quattro anni); e pertanto sembra del tutto inopportuno abbandonare per così lungo termine un posto di insegnamento ad una copertura precaria.

L'esigenza di evitare un circolo vizioso, e cioè che i posti di ruolo resi vacanti non vengano subito colmati mediante trasferimento di docenti da sedi destinatarie di interventi, ha suggerito di allungare il periodo di intrasferibilità dei vincitori di concorso che in quelle sedi abbiano trovato la prima collocazione (articolo 13).

Le risorse umane di alto livello di qualificazione scientifica sono il profilo cui prestare la massima attenzione, come principale volano di sviluppo delle sedi svantaggiate, ma non sono da tenere in

poca considerazione interventi di altro tipo, come quelli relativi alle risorse umane di servizio (articolo 6, comma 2) e alle risorse strumentali. Anzi, questi aspetti costituiscono oggetto specifico delle trattative dirette alla creazione di poli di eccellenza in quanto elementi essenziali per un buon successo delle iniziative.

È da sottolineare, inoltre, che mentre gli interventi relativi al personale docente sono riservati alle facoltà che si trovino in particolari situazioni, gli altri tipi di intervento hanno un campo di applicazione più esteso, potendo formare oggetto di richieste al Fondo da parte di tutte le università che rientrino nella categoria delineata dalla presente proposta.

D'altronde, è evidente che qualsiasi operazione volta ad arricchire e potenziare, direttamente o indirettamente, una sede universitaria ha come riflesso un aumento della forza attrattiva di questa e l'avvio di un movimento a spirale di crescita. In quest'ottica sono da vedere le disposizioni che tendono a superare i vincoli che il decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 e la legge 9 dicembre 1985, n. 705, pongono alla formazione dei consorzi universitari (articolo 7). I vantaggi che ci si attende dal superamento di questi ostacoli riguardano sia i positivi risultati che dovrebbero scaturire da un intensificarsi dei rapporti tra mondo universitario e mondo extrauniversitario, sia l'influenza che tali rapporti eserciterebbero sulla decisione di scegliere una data sede universitaria o di rimanervi.

Analogo discorso può essere fatto per gli incentivi alla creazione di servizi residenziali per i docenti (articolo 9).

Se però si dovesse fare una graduatoria fra gli elementi che denotano l'attrattività di una sede universitaria, la posizione di testa toccherebbe indubbiamente al fatto che esista o meno un ambiente umano, tale che possa ivi realizzarsi una comunità di studiosi più o meno ampia, un gruppo di persone all'interno del quale possa verificarsi uno scambio con-

tinuo di informazioni e di idee, possano essere elaborati e attuati progetti comuni di ricerca. Condizione essenziale affinché ciò avvenga è che in una data sede universitaria la densità di studiosi interessati ad un determinato ramo del sapere raggiunga una certa massa critica; il che potrà avvenire solo se non si lasceranno sopravvivere in uno stato di rachitismo cronico aree scientifiche, i rappresentanti delle quali, più sensibili e dotati, ben giustificatamente cercheranno altrimenti la salvezza culturale con la fuga verso altri lidi.

In questo contesto, ma non solo in questo, trova fondamento la disposizione che impone un numero minimo di facoltà e di corsi di laurea (articolo 11). La questione, infatti, è di più ampia portata che non il solo (importantissimo) rapporto tra il singolo studioso ed un ambiente scientifico stimolante. In particolare, l'esistenza di facoltà asfittiche o isolate fa sorgere il problema di un cattivo uso delle risorse, derivante dall'impossibilità di avvalersi di economie di scala. Alla demotivazione del personale docente ed alla sottoutilizzazione delle attrezzature scientifiche deve essere aggiunto, come terzo profilo negativo delle università di gracile struttura, la sottoutilizzazione dell'apparato didattico.

#### *Redistribuzione della popolazione studentesca.*

Uno dei principali obiettivi della presente proposta è quello di intervenire in una qualche misura sugli squilibri nella distribuzione degli studenti nel sistema universitario. Si vuole incentivare infatti uno spostamento dell'utenza dalle università congestionate dei grandi centri verso le sedi periferiche, in relazione alle loro effettive capacità ricettive. Queste capacità si esprimono nella disponibilità, da un lato, di personale docente e, dall'altro, di strutture edilizie.

Come si è già detto in precedenza, più della metà della popolazione studentesca (il 54 per cento, per l'esattezza) si concentra in sedi che ospitano più di 40.000

studenti e che superano quindi — spesso di gran lunga — il limite massimo stabilito con la legge 14 agosto 1982, n. 590; poco più di un terzo degli studenti universitari italiani frequenta sedi di dimensioni medie tra le 15.000 e le 40.000 unità, mentre l'11 per cento circa degli studenti vengono accolti dagli atenei che rappresentano la categoria a cui si rivolge la presente proposta, cioè le piccole sedi localizzate in centri con meno di 200.000 abitanti. Se si pone pari ad 1 il rapporto tra il numero dei docenti e quello degli studenti a livello nazionale, si nota che nelle sedi afflitte da gigantismo tale valore scende a 0,84, mentre esso sale nel caso delle università medie a 1,10 ed in quello delle sedi piccole addirittura a 1,50. Queste cifre mettono chiaramente in evidenza che il potenziale didattico di cui tali sedi dispongono non è sufficientemente utilizzato, ammesso che il rapporto ottimale docenti/studenti sia quello che si registra su scala nazionale.

Per quanto riguarda il secondo parametro per misurare le capacità ricettive di una sede universitaria, cioè la disponibilità di strutture edilizie, va segnalato che gli ultimi interventi sull'edilizia universitaria hanno favorito la crescita delle sedi minori e, in particolare, degli atenei di più recente istituzione. Con la realizzazione (o il completamento) dei loro programmi edilizi, le università minori potranno offrire ai loro utenti — anche nell'ipotesi di un aumento delle iscrizioni — condizioni di studio certamente migliori di quelle che spesso caratterizzano gli atenei congestionati dei grandi centri.

Si è già detto che il miglioramento della qualità scientifico-didattica delle sedi minori dovrebbe comportare un naturale incremento dell'utenza. Ciò non toglie che si manifesti l'opportunità di adottare provvidenze atte ad incoraggiare questa tendenza, quali l'istituzione di assegni di studio, di ammontare adeguato, per studenti fuori sede — ed in particolar modo per specializzandi e dottorandi — e la creazione di servizi residenziali, sociali e culturali (articolo 8).

*Disposizioni complementari.*

Completano la presente proposta di legge due disposizioni, una di carattere molto particolare, un'altra che travalica l'ambito delle università svantaggiate.

La prima concerne le facoltà di medicina, per le quali, quando siano collocate in centri medio-piccoli, si presenta acutissimo il problema dei rapporti con la corporazione medica locale e, in particolare, con i medici ospedalieri. Questo fa nascere difficoltà assai gravi per la stipula delle convenzioni previste dall'ordinamento sanitario in ordine alla disponibilità dei posti letto a favore dell'università, con conseguenze inaccettabili per quanto riguarda la qualità della prepara-

zione dei futuri medici. La soluzione prospettata è, dunque, che tali facoltà possano essere dotate di proprie cliniche (articolo 14).

Quanto all'altra disposizione summenzionata, essa riguarda l'abrogazione della norma che consente alle facoltà di chiamare, per i corsi di laurea di nuova istituzione, i professori vincitori di concorso, anche in deroga al vincolo legislativo di intrasferibilità per un triennio (articolo 15). Se infatti la norma restasse in vigore, il possibile avvio dei numerosi nuovi corsi di laurea previsti dall'ultimo piano di sviluppo dell'università rischierebbe di vanificare qualsiasi sforzo di pianificazione di sviluppo degli organici, con particolare penalizzazione delle sedi periferiche.



## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Destinatari degli interventi).*

1. Gli interventi previsti dalla presente legge sono destinati esclusivamente alle università, già istituite alla data della sua entrata in vigore, per le quali ricorrano contemporaneamente le seguenti condizioni:

a) il comune nel cui territorio è situata l'università ovvero la sua sede principale, se essa è frazionata in più sedi, non abbia più di 200.000 abitanti;

b) il numero degli iscritti sia inferiore a 15.000 unità alla data di entrata in vigore della presente legge e non superi le 20.000 unità nel periodo di vigenza della legge medesima.

2. Gli interventi di cui all'articolo 5 sono riservati alle facoltà appartenenti alle università di cui al comma 1 qualora le facoltà stesse siano state istituite da meno di dieci anni oppure qualora la media aritmetica semplice, effettuata sugli ultimi dieci anni accademici, dei rapporti fra il numero dei professori di ruolo di prima fascia traferiti ciascun anno ad altre università e il numero di quelli presenti all'inizio dello stesso anno accademico sia superiore all'8 per cento.

3. Il limite dell'8 per cento di cui al comma 2 è soggetto a revisione con cadenza quadriennale con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, su parere conforme del Comitato di cui all'articolo 2.

## ART. 2.

*(Fondo per il riequilibrio del sistema universitario).*

1. A favore delle università di cui all'articolo 1, è istituito presso il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e

tecnologica un Fondo per il riequilibrio del sistema universitario con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

2. Il Fondo è amministrato da un Comitato di gestione presieduto dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e composto da:

a) due dirigenti generali del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica designati dal Ministro medesimo;

b) tre rappresentanti del CUN;

c) un rappresentante del Consiglio nazionale della scienza e della tecnologia;

d) due membri con comprovata esperienza nella gestione di strutture scientifiche, nella conduzione o nella valutazione di progetti di ricerca complessi, designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 gennaio 1978, n. 14.

3. I membri del Comitato di gestione sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. I membri di cui alle lettere b), c) e d) del comma 2 durano in carica per un periodo di quattro anni, non rinnovabile. I membri di cui alle lettere b) e c) comunque decadono all'atto del rinnovo degli organi dai quali sono designati. Il Comitato nomina al suo interno un vicepresidente.

4. La retribuzione dei membri del Comitato è fissata con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, d'intesa con il Ministro del tesoro, ed è a carico del Fondo.

5. Il Fondo utilizza per il proprio funzionamento i locali ed il personale del competente dipartimento del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

6. Il Fondo ha durata quindicennale.

## ART. 3.

*(Finalità e settori di intervento del Fondo).*

1. Il Fondo ha la funzione di sostenere il costo finanziario delle iniziative di cui, al presente articolo, mediante erogazioni comunque aggiuntive rispetto a quelle ordinarie per l'università disposte dal Ministero competente.

2. Gli interventi del Fondo hanno lo scopo di riequilibrare sul piano nazionale la distribuzione e l'uso delle risorse universitarie nonché di incentivare, su base programmatica, l'ulteriore sviluppo qualitativo e quantitativo delle università di cui all'articolo 1.

3. Le disponibilità del Fondo sono destinate a finanziare:

a) programmi speciali di ricerca scientifica e di sperimentazione didattica, anche con la partecipazione di docenti stranieri;

b) retribuzioni straordinarie di supplenze per corsi fondamentali delle facoltà e dei corsi di laurea;

c) misure di adeguamento delle attrezzature adibite alla ricerca scientifica, alla didattica ed ai servizi;

d) prestazioni tecniche e amministrative di soggetti esterni all'università;

e) misure di sostegno per l'istituzione di consorzi di ricerca e di servizi;

f) assegni di studio per studenti fuori sede;

g) misure destinate a favorire la permanenza in sede di docenti e studenti;

h) misure destinate a favorire il soggiorno di docenti e studenti presso università straniere.

## ART. 4.

*(Programmazione degli interventi).*

1. Le università che intendono usufruire dei finanziamenti del Fondo sono tenute a elaborare piani quadriennali di sviluppo.

2. Nel quadro dei piani di cui al comma 1, le università presentano al Comitato di gestione di cui all'articolo 2, entro il 31 dicembre di ogni anno, richieste motivate di finanziamento riguardanti, di norma, progetti di ampio respiro, la cui realizzazione è articolata in piani annuali.

3. Il Comitato di gestione esamina le richieste e, entro il 30 aprile successivo, delibera la ripartizione annuale dei finanziamenti del Fondo fra le università richiedenti.

4. I finanziamenti sono attribuiti in via prioritaria ai progetti di cui al comma 2. Ogni anno, per ciascun ateneo, non possono essere finanziati più di tre nuovi progetti. Il numero complessivo dei progetti finanziati dal Fondo non può superare le quaranta unità.

5. Il Comitato di gestione può riservare un'aliquota delle disponibilità del Fondo a temi progettuali di particolare interesse, da esso stesso indicati, per i quali le università sono invitate a presentare proposte entro lo stesso termine di cui al comma 2. Tali proposte sono selezionate e finanziate su base concorsuale entro il termine di cui al comma 3.

6. Se il Comitato di gestione non accoglie integralmente le richieste dell'università, quest'ultima, entro due mesi dalla comunicazione della deliberazione del Fondo delibera la redistribuzione della somma concessa tra gli interventi proposti, dandone comunicazione al Comitato di gestione.

#### ART. 5.

*(Procedure straordinarie di acquisizione di personale docente).*

1. Le supplenze conferite dalle facoltà di cui all'articolo 1, comma 2, a professori di altre università possono essere retribuite fino a una misura pari all'importo massimo della retribuzione lorda complessiva percepita dal professore che accetta la supplenza. L'ammontare dell'emolumento è deliberato dall'università caso per caso.

2. Il nulla osta per le supplenze di cui al comma 1 è dovuto fino alla concorrenza del 20 per cento dei professori di ruolo della facoltà di appartenenza del richiedente.

3. Il rettore, su proposta del consiglio di facoltà, sentito il senato accademico, può richiedere al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica il distacco presso la facoltà proponente di professori universitari di ruolo. Il distacco comporta contestualmente il collocamento fuori ruolo con assegni del personale distaccato e l'aggregazione in soprannumero del medesimo all'organico della facoltà richiedente. Il periodo di distacco non può essere inferiore a quattro anni, né superiore ad otto e non può essere disposto per professori che prestino od abbiano nei precedenti cinque anni prestato servizio presso una delle università di cui all'articolo 1.

4. Il distacco viene disposto con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, del quale costituiscono parte integrante le intese preventive intercorse fra il candidato al distacco e l'università. Le intese definiscono il corso ufficiale ed i programmi di ricerca che il docente si impegna a svolgere, nonché le risorse finanziarie, di personale, di spazi e di attrezzature che l'università si obbliga a fornire, e l'ammontare di un assegno aggiuntivo speciale.

5. L'assegno aggiuntivo speciale di cui al comma 4 grava sul Fondo ed è attribuito, per la durata del distacco, in aggiunta al trattamento economico ordinario, per dodici mensilità all'anno. L'ammontare dell'assegno non può superare una volta e mezzo la retribuzione mensile lorda complessiva del docente. L'assegno aggiuntivo speciale non è pensionabile ed è subordinato alla corresponsione dello stipendio.

6. Gli articoli 11, 14 e 15 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, sono inoperanti nei confronti dei professori distaccati in base alla presente legge.

7. Il numero complessivo dei distacchi non può superare l'1 per cento del numero dei professori di ruolo in servizio.

8. L'inosservanza delle intese di cui al comma 4, accertata dal Comitato di gestione del Fondo, dà luogo alla revoca del distacco con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, su domanda della parte interessata. Se la domanda proviene dall'università, il docente è restituito in soprannumero alla facoltà di provenienza. Eccettuata quest'ipotesi, al docente, terminato il periodo di distacco, si applica il disposto del quarto comma dell'articolo 7 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come sostituito dall'articolo 27 della legge 18 marzo 1958, n. 311.

9. Il limite del 5 per cento previsto dall'articolo 4, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, è elevato al 10 per cento.

#### ART. 6.

*(Acquisizione di personale  
con contratti di diritto privato).*

1. Nell'ambito dei piani di cui all'articolo 4, comma 1, le università possono stipulare contratti di diritto privato, della durata massima di cinque anni non rinnovabili, con professori di università straniere che occupino posizione analoga a quella dei professori universitari di ruolo.

2. Per far fronte a carenze di personale dirigente del ruolo amministrativo e di personale tecnico dell'ottavo livello o superiore, per le finalità dei piani di cui all'articolo 4, comma 1, le università possono stipulare contratti di diritto privato, della durata massima di cinque anni non rinnovabili, con persone aventi adeguata esperienza professionale.

#### ART. 7.

*(Promozione dei consorzi di ricerca  
e di servizio).*

1. Il Fondo può assumere l'onere finanziario a carico delle università di cui all'articolo 1, derivante dalla costituzione di consorzi di ricerca e di servizi, nel

caso in cui i consorzi abbiano sede presso le medesime, anche in deroga all'articolo 91 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, come modificato dall'articolo 12 della legge 9 dicembre 1985, n. 705.

ART. 8.

*(Incentivi al riequilibrio della distribuzione territoriale degli studenti).*

1. Le università possono destinare una quota dei finanziamenti di cui all'articolo 4, non superiore al 50 per cento, alla costituzione di assegni di studio addizionali o integrativi rispetto a quelli ordinari, rivolti ad incentivare le iscrizioni alle università stesse di studenti fuori sede. L'importo degli assegni è stabilito da ciascuna università.

2. Gli assegni sono attribuiti per concorso secondo modalità stabilite da ciascuna università. I candidati per il primo anno dei corsi di studio devono aver comunque riportato una votazione non inferiore a 50 sessantesimi all'esame di maturità; i candidati iscritti agli anni successivi devono aver superato entro i termini prescritti da ciascun ordinamento non meno di due terzi delle prove d'esame previste dall'ordine degli studi del corso di laurea a cui sono iscritti.

3. Le università possono altresì stabilire soglie di reddito al di sopra delle quali non è ammessa la partecipazione al concorso di cui al comma 2, anche in deroga alla normativa generale vigente in materia di diritto allo studio.

4. Il Ministro delle finanze, nell'emanare il decreto concernente programmi e criteri selettivi per i controlli in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e criteri per l'effettuazione dei controlli globali nei confronti di soggetti scelti mediante sorteggio, include tra le categorie di cui all'articolo 7 del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 260, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 agosto 1974, n. 354, come sostituito da ultimo dall'articolo 7 della legge 24 aprile 1980,

n. 146, gli assegnatari di cui al presente articolo ovvero, qualora essi non siano contribuenti, i nuclei familiari cui essi appartengono.

5. A partire dal sesto anno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, la quota massima del 50 per cento di cui al comma 1 è diminuita in ragione di quattro punti percentuali per anno.

6. Le università possono destinare finanziamenti del Fondo alla predisposizione di servizi residenziali, sociali e culturali per gli studenti in aggiunta a quelli ordinari.

7. L'attuazione degli interventi di cui ai commi precedenti avviene nel rispetto delle competenze regionali in materia di diritto allo studio, ferma restando la facoltà delle università di dettare i criteri di utilizzo dei finanziamenti.

#### ART. 9.

*(Misure per favorire  
la permanenza del corpo docente).*

1. Le università, avvalendosi dei finanziamenti del Fondo, possono acquistare case di abitazione da locare ad equo canone ai propri docenti; concorrere in quota fissa al pagamento dei canoni di locazione; erogare contributi sugli interessi per mutui contratti dai docenti per l'acquisto della propria abitazione nella città sede dell'università o in comuni contigui, sulle quali esercitano diritto di prelazione nel caso di vendita da parte del docente. Se l'abitazione viene alienata prima che il mutuo sia estinto, le condizioni di favore del mutuo restano in vigore solo se l'acquirente è l'università o un docente in possesso dei requisiti richiesti.

2. Le università possono altresì acquistare titoli di viaggio da attribuire gratuitamente o a prezzo ridotto ai docenti fuori sede supplenti.



## ART. 10.

*(Controllo dei risultati).*

1. I rettori riferiscono annualmente al Comitato di gestione del Fondo sull'utilizzazione dei finanziamenti del Fondo stesso e, in particolare, sullo stato di attuazione dei programmi didattici e di ricerca.

2. Il Comitato di gestione del Fondo valuta ogni due anni i risultati conseguiti da ciascun ateneo e la loro coerenza rispetto agli obiettivi dei piani quadriennali. Esso ha inoltre poteri di vigilanza ed ispettivi. In caso di gravi e immotivate inosservanze riguardo all'attuazione degli interventi finanziati, il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, su conforme parere del Comitato, può sospendere l'erogazione dei finanziamenti e revocare i distacchi.

3. Il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica presenta ogni due anni al Parlamento una dettagliata relazione sui risultati degli interventi a favore delle università di cui all'articolo 1, con particolare riferimento ai laureati ed alle attività di ricerca.

## ART. 11.

*(Completamento delle università).*

1. Le università di cui all'articolo 1 non possono essere composte da meno di cinque facoltà e da meno di dodici corsi di laurea.

2. Gli organi della programmazione universitaria sono tenuti in via prioritaria a conformare i primi tre piani di sviluppo quadriennale successivi alla data di entrata in vigore della presente legge in modo da conseguire i livelli minimi stabiliti nel comma 1, tenendo conto della composizione delle altre sedi universitarie presenti nella stessa regione e nelle aree limitrofe.

## ART. 12.

*(Contributi delle regioni).*

1. Le regioni entro il cui territorio hanno sede le università di cui all'articolo 1 sono autorizzate ad erogare alle università medesime finanziamenti aggiuntivi rispetto a quelli deliberati dal Comitato di gestione di cui all'articolo 2.

## ART. 13.

*(Intrasferibilità temporanea dei professori di ruolo).*

1. A partire dal primo espletamento dei concorsi a posto di professore universitario di ruolo successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, il vincolo triennale di intrasferibilità, di cui agli articoli 8 e 22 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, è portato a cinque anni per i professori di ruolo delle università di cui all'articolo 1.

2. Ai professori di ruolo di cui al comma 1, per i due anni successivi al terzo dalla presa di servizio, è attribuito per dodici mensilità all'anno, in aggiunta al trattamento economico ordinario, un assegno aggiuntivo speciale d'importo pari al 30 per cento della retribuzione mensile lorda complessiva. L'assegno aggiuntivo speciale non è pensionabile ed è subordinato alla corresponsione dello stipendio.

## ART. 14.

*(Facoltà di medicina).*

1. Le facoltà di medicina e di chirurgia delle università di cui all'articolo 1 possono dotarsi di cliniche a gestione diretta.

## ART. 15.

*(Abrogazione di norme).*

1. È abrogato l'articolo 109 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382.

## ART. 16

*(Disposizioni finanziarie).*

1. La dotazione del Fondo, stabilita in lire 300 miliardi per l'anno 1990, in lire 400 miliardi per l'anno 1991 ed in lire 500 miliardi per l'anno 1992, viene iscritta in apposito capitolo da istituire nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

2. A partire dal 1° gennaio 1990 le aliquote agevolate dell'imposta di fabbricazione e della corrispondente sovrimposta di confine prevista dalla lettera f), n. 1, della tabella B allegata al decreto-legge 23 ottobre 1964, n. 989, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1964, n. 1350, come sostituita dalla tabella allegata alla legge 19 marzo 1973, n. 32, e successive modificazioni, per gli oli da gas da usare come combustibili, limitatamente a quelli destinati all'uso per autotrazione, sono aumentate di lire 1.875 per ettolitro, alla temperatura di 15° centigradi. A partire dal 1° gennaio 1991 e dal 1° gennaio 1992 le medesime aliquote sono ulteriormente aumentate, rispettivamente, di lire 625 per ettolitro, alla temperatura di 15° centigradi.

3. Agli oneri conseguenti all'applicazione della presente legge si fa fronte mediante le maggiori entrate derivanti dall'applicazione del comma 2.

4. Le somme non impegnate nell'ambito di ciascun esercizio finanziario confluiscono di diritto nella dotazione degli esercizi successivi.

5. Il Comitato di gestione del Fondo e le università di cui all'articolo 1 possono concludere intese con enti pubblici e privati, con imprese, associazioni e singoli per il finanziamento integrativo degli interventi del Fondo.

6. A decorrere dall'anno 1993, la dotazione del Fondo e la relativa copertura sono stabilite ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 362.