CAMERA DEI DEPUTATI N. **4012**

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VACCA, SIBILIA, LUIGI GALLO, D'UVA, BRESCIA, SIMONE VALENTE, DI BENEDETTO, MARZANA

Modifiche all'articolo 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, in materia di organi e articolazione interna delle università

Presentata il 2 agosto 2016

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'università italiana sta attraversando un'evidente fase di difficoltà che penalizza tutto il « sistema Paese » e che proietta l'Italia tra gli Stati dell'Unione europea che investono meno e male sull'istruzione e sulla ricerca, con un'offerta formativa talvolta inadeguata, con servizi e strumenti per il diritto allo studio insufficienti; a ciò si affianca, spesso, l'incapacità dei territori e delle università stesse ad attuare azioni sinergiche che valorizzino sia le attività proprie delle università, che il contesto su cui insistono. Le motivazioni di tale ritardo rispetto agli altri Paesi industrializzati sono diverse e stratificate negli anni. Nonostante il legislatore sia più volte intervenuto con riforme più o meno incisive, ciò che salta all'occhio sono il fallimento e l'inadeguatezza delle novelle normative introdotte. Infatti, a partire dalle riforme di fine anni ottanta si è cercato di rendere effettiva l'autonomia delle università sotto il profilo statutario, organizzativo, didattico e scientifico, anche se finanziariamente sono rimaste sostanzialmente legate allo Stato. Tale esigenza ha origine da un concetto basilare: la comunità scientifica deve essere autonoma e libera di determinare le proprie scelte. Partendo da qui è doveroso aggiungere una considerazione scontata ma fondamentale: la comunità che compone l'università è costituita, oltre che da quella scientifica, anche dalla popolazione studentesca e dal personale tecnico-amministrativo a supporto delle attività degli atenei. Tutte le scelte, quindi, devono essere la sintesi delle varie comunità che la compongono che, naturalmente, si relazionano con tutto il territorio, ovvero con gli enti, con i sistemi imprenditoriale,

artigianale, culturale, sportivo e sociale. È evidente, quindi, l'importanza nelle scelte dell'università, della comunità scientifica e di quella studentesca che si intrecciano tra loro in un rapporto mutevole e sinergico: lo studente, infatti, oltre ad essere un « utente » della didattica è anche un potenziale collaboratore del docente, un futuro ricercatore; lo studente, inoltre, per l'istituzione universitaria rappresenta il raccordo con parte del tessuto sociale e, con il pagamento della tassa di iscrizione universitaria, il suo secondo « finanziatore » in termini quantitativi.

Con le ultime modifiche normative introdotte il legislatore ha scelto di affidare a un consiglio di amministrazione composto, oltre che da due studenti eletti, da membri designati dal rettore tra personalità di comprovata competenza in campo di gestione o esperienza professionale di alto livello, l'indirizzo strategico e la programmazione, estromettendo, quindi, l'intera comunità scientifica. È evidente che nell'attuale sistema di governo degli atenei l'indirizzo politico-amministrativo non costituisce la sintesi degli interessi delle varie componenti della comunità universitaria, ma viene consegnato a un « corpo chiuso », mentre la realtà contemporanea si sta orientando verso sistemi sempre più aperti e partecipati. Con questa proposta di legge invece si interviene sull'attuale assetto del governo dell'università, profondamente modificato dalla legge n. 240 del 2010, la cosiddetta riforma Gelmini. È innegabile che da anni si attendeva una riforma che definisse in maniera indubbia le competenze e il funzionamento degli organi di ateneo e revisionasse la struttura interna delle università. Allo stesso tempo emergeva la necessità di introdurre alcuni « paletti » per arginare le sacche di potere tipiche di ogni università italiana; ma la legge n. 240 del 2010 non ha fatto altro che acuire e accentrare in maniera più marcata il potere nelle mani di pochi. Tale riforma ha modificato la composizione degli organi principali dell'università, ovvero il consiglio di amministrazione e il senato accademico, ridefinendone anche le competenze. Prima della riforma Gelmini, nonostante alcuni vuoti normativi, il consiglio di amministrazione aveva competenze sulle scelte finanziarie, amministrative e gestionali dell'università e contribuiva, inoltre, alle scelte programmatiche, didattiche e in materia di personale, mentre il senato accademico aveva competenza sulle scelte statutarie e regolamentari, scientifiche, didattiche, sul personale docente e contribuiva alle scelte programmatiche e amministrative, sebbene tali competenze fossero più o meno diversificate nelle varie università; la riforma Gelmini accentra tutto il potere programmatico, amministrativo, finanziario e didattico nel consiglio di amministrazione mentre relega il senato accademico a un ruolo marginale con competenze circoscritte all'approvazione dei regolamenti generali e dei regolamenti delle strutture periferiche, al raccordo tra le varie strutture, con la possibilità di formulare proposte e pareri. A questo accentramento di potere attribuito al consiglio di amministrazione si aggiunge la modifica della composizione di quest'ultimo: infatti, mentre il senato accademico rimane un organo sostanzialmente rappresentativo delle varie componenti che costituiscono la comunità universitaria, ovvero dei docenti e degli studenti, escludendo, purtroppo, i ricercatori e il personale tecnico-amministrativo, il consiglio di amministrazione viene interamente nominato dal rettore con l'esclusione della componente studentesca che rimane elettiva. È evidente, quindi, l'accentramento di potere e delle scelte in un'unica figura, il rettore: infatti la comunità scientifica, una volta eletto il proprio rettore, non ha più voce in capitolo se non dopo la metà del mandato dello stesso, con la possibilità di chiedere, con almeno il consenso dei due terzi del senato accademico, la sfiducia dell'eletto: una possibilità praticamente mai verificatasi nonostante le cronache testimonino gli ampi conflitti all'interno di molte università italiane.

La proposta di legge affronta, pertanto, cinque temi fondamentali:

1) prevede che il rettore non sia il rappresentante della sola comunità scientifica, ma dell'intera comunità universitaria;

2) bilancia i poteri e le competenze tra senato accademico e consiglio di amministrazione;

3) prevede che la composizione del senato accademico e del consiglio di amministrazione sia elettiva e rappresentativa dell'intera comunità universitaria;

4) istituisce l'organo di rappresentanza studentesca;

5) limita la rinnovabilità di ogni mandato con l'obiettivo di contenere l'accentramento di potere e i fenomeni clientelari all'interno dell'università.

Nel dettaglio viene modificato il comma 1 dell'articolo 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

Alla lettera *a)* viene inserito tra gli organi dell'università il senato degli studenti in aggiunta al rettore, al senato accademico, al consiglio di amministrazione, al nucleo di valutazione, al collegio dei revisori dei conti e al direttore generale.

La lettera *c)* viene modificata prevedendo:

che il rettore sia eletto tra i professori ordinari a tempo pieno presso l'università in cui è in servizio;

che l'elettorato attivo sia composto dal corpo docente, dal personale tecnico-amministrativo in misura ponderata non inferiore al 10 per cento del peso elettorale dell'intero corpo docente e da tutti gli studenti in misura ponderata non inferiore al 15 per cento del peso elettorale dell'intero corpo docente.

La norma attualmente vigente prevede che il rettore di un'università possa essere eletto tra tutti i professori ordinari in servizio nelle università italiane. Inoltre l'elettorato attivo spetta ai soli docenti, anche se il rettore rappresenta l'intera università.

Alla lettera *d)* si prevede che il mandato del rettore dura al massimo tre anni ed è rinnovabile una sola volta, mentre nella norma vigente dura sei anni e non è rinnovabile. Tale meccanismo obbliga il rettore a rispettare le eventuali proposte programmatiche che lo hanno condotto alla carica elettiva e a relazionarsi in maniera equilibrata con le varie componenti dell'università.

La lettera *e)* attribuisce al senato accademico, oltre alle competenze previste dalle norme in vigore, la potestà in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti anche con riferimento al documento di programmazione triennale di ateneo, nonché di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti e strutture; prevede, inoltre, che la proposta al corpo elettorale di una mozione di sfiducia nei confronti del rettore possa essere formulata con la maggioranza di almeno la metà più uno dei suoi componenti.

Viene modificata la composizione del senato accademico introducendo la componente dei ricercatori su base elettiva nella misura pari ad almeno un terzo della componente dei docenti eletta e una rappresentanza del personale tecnico-amministrativo non inferiore al 10 per cento dell'intero consesso. La durata in carica del senato accademico è, al massimo, di tre anni invece che di quattro e ogni membro dello stesso può essere rieletto per una sola volta.

La lettera *h)* stabilisce le competenze attribuite al consiglio di amministrazione; rispetto a quanto previsto attualmente, può formulare pareri riguardo all'attivazione e alla soppressione dei corsi di studio e delle sedi, delibera e conferisce l'incarico di direttore generale e approva la proposta di chiamata dei professori di prima e seconda fascia, nonché dei ricercatori da parte dei dipartimenti previo parere obbligatorio e vincolante del senato accademico. La potestà di attivazione e soppressione dei corsi di studio viene attribuita al senato accademico.

La composizione del consiglio di amministrazione viene modificata introducendo un rappresentante elettivo del personale tecnico-amministrativo, una componente elettiva dei professori e dei ricercatori di cui almeno un ricercatore di ruolo. A differenza dell'attuale norma che attribuisce al rettore il potere di nominare tutti i membri del consiglio di amministrazione, di cui almeno tre di essi non appartenenti ai ruoli dell'ateneo, la proposta di legge prevede, invece, che le componenti siano tutte elettive. La durata del consiglio di

amministrazione è di tre anni, invece che di quattro.

Alla lettera *r)*, inoltre, viene introdotto, per i membri del senato accademico e del consiglio di amministrazione, il divieto di ricoprire incarichi di nomina politica, di amministratore di enti pubblici, di enti strumentali delle pubbliche amministrazioni o di enti a partecipazione pubblica.

La lettera *s)* stabilisce che l'organo di rappresentanza degli studenti è il senato degli studenti, composto da un minimo di 13 studenti fino a un massimo di 35, con il potere di svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica, nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte dei professori e dei ricercatori, di individuare gli indicatori di valutazione dei risultati delle stesse, di formulare pareri sull'attivazione e la soppressione di corsi di studio e dei corsi di specializzazione, nonché di formulare proposte al senato accademico e al consiglio di amministrazione. Il senato degli studenti è adibito a formulare parere obbligatorio sulla tassazione agli studenti, sugli esoneri, le borse di studio, le attività di collaborazione a qualsiasi titolo in favore degli studenti, sulla programmazione dei dottorati di ricerca, sul regolamento per le elezioni del rettore nonché a proporre i regolamenti per le elezioni dei rappresentanti degli studenti.

Al comma 2 dell'articolo 2 viene introdotto un ulteriore criterio per determinare la composizione dei dipartimenti, con l'obiettivo di consentire a quelle aree didattiche composte da un basso numero di docenti di formare un dipartimento stabilendo che il numero di docenti possa essere non inferiore a venti purché gli stessi costituiscano almeno l'80 per cento di tutti i professori, ricercatori di ruolo e a tempo determinato dell'università appartenenti a una medesima area disciplinare.

Infine viene stabilito che in ogni dipartimento vi sia una rappresentanza studentesca e si introduce un limite di mandato anche per i direttori di dipartimento pari a un massimo di tre anni e rinnovabile una sola volta.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il comma 1 dell'articolo 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, è sostituito dal seguente:

« *1*. Le università statali, nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione, provvedono a modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo, nel rispetto dei princìpi di autonomia di cui all'articolo 33 della Costituzione, ai sensi dell'articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168, secondo princìpi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità delle informazioni relative all'ateneo, con l'osservanza dei seguenti princìpi:

a) previsione dei seguenti organi:

1) rettore;

2) senato accademico;

3) consiglio di amministrazione;

4) collegio dei revisori dei conti;

5) nucleo di valutazione;

6) direttore generale;

7) senato degli studenti;

b) attribuzione al rettore della rappresentanza legale dell'università e delle funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche; della responsabilità del perseguimento delle finalità dell'università secondo criteri di qualità e nel rispetto dei princìpi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito; della funzione di proposta del documento di programmazione triennale di ateneo, di cui all'articolo 1-*ter* del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, anche tenuto conto delle proposte e dei pareri del senato ac-

cademico, nonché della funzione di proposta del bilancio di previsione annuale e triennale e del conto consuntivo; di iniziativa dei procedimenti disciplinari, secondo le modalità previste dall'articolo 10; di ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo statuto;

c) determinazione delle modalità di elezione del rettore tra i professori ordinari a tempo pieno in servizio presso l'università in cui è previsto il rinnovo della carica. Previsione che l'elezione del rettore sia determinata, oltre che dal voto del corpo docente, da un voto ponderato riconosciuto al personale tecnico-amministrativo in misura non inferiore al 10 per cento del peso elettorale dell'intero corpo docente, nonché agli studenti in misura non inferiore al 15 per cento del peso elettorale dell'intero corpo docente;

d) durata della carica di rettore per un massimo di tre anni, rinnovabile una sola volta;

e) attribuzione al senato accademico della competenza: in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti, anche con riferimento al documento di programmazione triennale di ateneo, di cui all'articolo 1-*ter* del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, nonché di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti, strutture di cui al comma 2, lettera *c)*; ad approvare il regolamento di ateneo; ad approvare, previo parere favorevole del consiglio di amministrazione, i regolamenti, compresi quelli di competenza dei dipartimenti e delle strutture di cui al comma 2, lettera *c)*, in materia di didattica e di ricerca, nonché il codice etico di cui al comma 4; a svolgere funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le strutture di cui al comma 2, lettera *c)*; a proporre al corpo elettorale con la maggioranza di almeno la metà più uno dei suoi componenti una mozione di sfiducia al rettore; a esprimere parere obbligatorio sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo dell'università;

f) costituzione del senato accademico su base elettiva, in un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'ateneo e non superiore a trentacinque unità, compresi il rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti in misura non inferiore al 15 per cento, arrotondata per eccesso, del numero di componenti dell'intero senato accademico; composizione per almeno due terzi con docenti di ruolo a tempo pieno, almeno un terzo dei quali ricercatori, eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo; previsione di una componente del personale tecnico-amministrativo non inferiore al 10 per cento, arrotondata per eccesso, dell'intero consesso;

g) durata in carica del senato accademico per un massimo di tre anni e rinnovabilità del mandato di ogni componente per una sola volta;

h) attribuzione al consiglio di amministrazione delle funzioni di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività; della competenza a formulare il parere sull'attivazione o soppressione di corsi e sedi; della competenza ad adottare il regolamento di amministrazione e contabilità, nonché, su proposta del rettore e previo parere del senato accademico, ad approvare il bilancio di previsione annuale e triennale, il conto consuntivo e il documento di programmazione triennale di cui alla lettera *b)*; del dovere di trasmettere al Ministero e al Ministero dell'economia e delle finanze sia il bilancio di previsione annuale e triennale sia il conto consuntivo; della competenza a deliberare e conferire l'incarico di direttore generale di cui alla lettera *a)*, numero 6); della competenza disciplinare relativamente ai professori e ricercatori universitari, ai sensi dell'articolo 10; della competenza ad approvare la proposta di chiamata da parte del dipartimento, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera *e)*, e dell'articolo 24, comma 2, lettera *d)*, previo parere obbligatorio e vincolante del senato accademico;

i) composizione del consiglio di amministrazione nel numero massimo di undici componenti, inclusi il rettore, componente di diritto, una rappresentanza elettiva degli studenti in misura non inferiore al 15 per cento, arrotondata per eccesso, del numero di componenti dell'intero consiglio di amministrazione, una rappresentanza elettiva del personale tecnico-amministrativo, una rappresentanza elettiva dei professori e dei ricercatori di cui almeno un ricercatore di ruolo, secondo modalità previste dallo statuto; previsione che il presidente del consiglio di amministrazione sia il rettore o uno dei professori eletti nel consiglio stesso; possibilità di prevedere il rinnovo non contestuale dei diversi membri del consiglio di amministrazione al fine di garantire un rinnovo graduale dell'intero consiglio;

l) durata in carica del consiglio di amministrazione per un massimo di tre anni; durata massima triennale del mandato di ogni componente fatta eccezione per quello dei rappresentanti degli studenti, di durata biennale; rinnovabilità del mandato per una sola volta;

m) sostituzione della figura del direttore amministrativo con la figura del direttore generale, da scegliere tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali; conferimento da parte del consiglio di amministrazione, su proposta del senato accademico, dell'incarico di direttore generale, regolato con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato di durata non superiore a quattro anni rinnovabile; determinazione del trattamento economico spettante al direttore generale in conformità a criteri e parametri fissati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di seguito denominato "Ministro", di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; previsione del collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata del contratto in caso di conferimento dell'incarico a dipendente pubblico;

n) attribuzione al direttore generale, sulla base degli indirizzi forniti dal consi-

glio di amministrazione, della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo, nonché dei compiti, in quanto compatibili, di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; partecipazione del direttore generale, senza diritto di voto, alle sedute del consiglio di amministrazione;

o) composizione del collegio dei revisori dei conti in numero di tre componenti effettivi e due supplenti, di cui un membro effettivo, con funzioni di presidente, scelto tra i magistrati amministrativi e contabili e gli avvocati dello Stato; uno effettivo e uno supplente, designati dal Ministero dell'economia e delle finanze; uno effettivo e uno supplente designati dal Ministero; nomina dei componenti con decreto rettorale; durata del mandato per un massimo di tre anni; rinnovabilità dell'incarico per una sola volta e divieto di conferimento dello stesso a personale dipendente della medesima università; iscrizione di almeno due componenti al Registro dei revisori contabili;

p) composizione del nucleo di valutazione, ai sensi della legge 19 ottobre 1999, n. 370, con soggetti di elevata qualificazione professionale in prevalenza esterni all'ateneo, il cui *curriculum* è reso pubblico nel sito *internet* dell'università; il coordinatore può essere individuato tra i professori di ruolo dell'ateneo;

q) attribuzione al nucleo di valutazione della funzione di verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta didattica, anche sulla base degli indicatori individuati dalle commissioni paritetiche docenti-studenti, di cui al comma 2, lettera *g)*, del presente articolo e dal senato degli studenti, nonché della funzione di verifica dell'attività di ricerca svolta dai dipartimenti e della congruità del *curriculum* scientifico o professionale dei titolari dei contratti di insegnamento di cui all'articolo 23, comma 1, e attribuzione, in raccordo con l'attività dell'ANVUR, delle funzioni di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, relative alle procedure di valutazione delle strutture e del

personale, al fine di promuovere nelle università, in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, il merito e il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale;

r) divieto per i componenti del senato accademico e del consiglio di amministrazione di ricoprire altre cariche accademiche, fatta eccezione per il rettore limitatamente al senato accademico e al consiglio di amministrazione e, per i direttori di dipartimento, limitatamente allo stesso senato, qualora risultino eletti a farne parte; di essere componente di altri organi dell'università salvo che del consiglio di dipartimento; di ricoprire il ruolo di direttore o presidente delle scuole di specializzazione o di fare parte del consiglio di amministrazione delle scuole di specializzazione; di rivestire alcun incarico di natura politica per la durata del mandato e di ricoprire la carica di rettore o far parte del consiglio di amministrazione, del senato accademico, del nucleo di valutazione o del collegio dei revisori dei conti di altre università italiane statali, non statali o telematiche; di svolgere funzioni inerenti la programmazione, il finanziamento e la valutazione delle attività universitarie nel Ministero e nell'ANVUR; decadenza per i componenti del senato accademico e del consiglio di amministrazione che non partecipino con continuità alle sedute dell'organo di appartenenza; divieto di ricoprire incarichi di nomina politica, di amministratore di enti pubblici, di enti strumentali delle pubbliche amministrazioni o di enti a partecipazione pubblica;

s) previsione di un organo di rappresentanza degli studenti, denominato "senato degli studenti", composto da un minimo di tredici studenti fino ad un massimo di trentacinque, competente a svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte dei professori e dei ricercatori; a individuare indicatori per la valutazione dei risultati delle stesse; a formulare pareri sull'attivazione e sulla soppressione di corsi di studio e dei corsi di specializzazione; a formulare proposte al senato accademico e

al consiglio di amministrazione; a esprimere parere obbligatorio sulle tasse universitarie, sugli esoneri, sulle borse di studio, sulle attività di collaborazione a qualsiasi titolo in favore degli studenti, sulla programmazione dei dottorati di ricerca, sul regolamento per le elezioni del rettore; a proporre i regolamenti per le elezioni dei rappresentanti degli studenti ».

2. Al comma 2 dell'articolo 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'alinea, le parole: « ed entro lo stesso termine di cui al comma 1, » sono soppresse;

b) alla lettera *b)* sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , ovvero non inferiore a venti purché gli stessi costituiscano almeno l'80 per cento di tutti i professori, ricercatori di ruolo e a tempo determinato dell'università appartenenti a una medesima area disciplinare »;

c) alla lettera *h)*, le parole: « e *q)*, nonché alle lettere *f)* e *g)* del presente comma » sono sostituite dalle seguenti: « e *q)*, nei consigli di dipartimento, nonché negli organi di cui alle lettere *f)* e *g)* »;

d) alla lettera *i)*, dopo le parole: « vigente normativa, » sono inserite le seguenti: « agli atti e »;

e) dopo la lettera *m)* è aggiunta la seguente:

« *m-bis)* previsione della durata in carica del direttore di dipartimento per un massimo di tre anni, rinnovabile una sola volta ».

3. Al comma 10 dell'articolo 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, dopo le parole: « e *m)*, » sono inserite le seguenti: « e comma 2, lettera *m-bis)*, ».

17PDL0060580