



La legislazione in materia di Università e Ricerca: istruzioni per l'uso di Renzo Rubele

Al fine di aiutare il lettore a orientarsi entro i meandri giuridici della legislazione in materia di Università e Ricerca abbiamo riunito le seguenti schede tematiche, senza ovviamente alcuna pretesa di fornire una dettagliata trattazione giuridica.

Principi dell'ordinamento universitario

Le Università (o altre istituzioni di istruzione superiore, comunque denominate – ad es. Politecnici, Atenei, ecc.) sono regolate, per quanto attiene ai principi fondamentali della loro funzione e della loro personalità giuridica, dal **R.D. 31 agosto 1933, n. 1592** e dalla **L. 9 maggio 1989, n. 168**. In particolare, la determinazione delle Università – sia quelle statali che quelle non statali – che hanno il potere di conferire titoli accademici, conformi agli ordinamenti didattici in vigore, è riservata allo Stato – fondamento del cosiddetto *valore legale del titolo di studio* (vedasi anche la **L. 13 marzo 1958, n. 262**). Le Università hanno autonomia funzionale, didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile e si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti, ma sempre nell'ambito delle leggi che ad esse si riferiscono. Tali leggi, e le altre normative ministeriali, danno corpo ad un edificio generale di impronta pubblicistica per tutti gli aspetti concreti del funzionamento delle Università: il finanziamento, il rapporto di lavoro ed il reclutamento del personale, gli ordinamenti didattici.

Le Università non statali operano nell'ambito delle norme della Costituzione e dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili (**Art. 1, L. 29 luglio 1991, n. 243**). Alle filiazioni in Italia di università o istituti superiori di insegnamento a livello universitario aventi sedi nel territorio di Stati esteri ed ivi riconosciuti giuridicamente quali enti senza scopo di lucro si applicano le disposizioni dell'**Art. 2, L. 14 gennaio 1999, n. 4**.

Finanziamento delle Università, e loro programmazione

I mezzi finanziari assicurati dallo Stato alle Università statali sono assegnati di norma attraverso la legge di bilancio, e sono iscritti in distinti capitoli dello stato di previsione del Ministero (**Art. 5, L. 24 dicembre 1993, n. 537**), di cui il principale è il *fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO)*. Il FFO viene annualmente ripartito, acquisite le proposte tecniche del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro, sentiti il Consiglio Universitario Nazionale (CUN), la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) e il Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari, relativi a *standards* dei costi di produzione per studente, al minore valore percentuale della quota relativa alla spesa per il personale di ruolo sul fondo per il finanziamento ordinario e agli obiettivi di qualificazione della ricerca (**Art. 2, L. 19 ottobre 1999, n. 370**). Altri capitoli sono il *Fondo per l'edilizia universitaria*, il *Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario*, il *Fondo per il finanziamento di programmi di ricerca universitari*, il *Fondo per il finanziamento di assegni per la collaborazione alla ricerca*, il *Fondo per il potenziamento dell'attività sportiva universitaria*.

Inoltre, con decreti del Ministro sono determinati annualmente i criteri per la ripartizione tra gli atenei delle risorse disponibili per il conferimento di borse di studio per la frequenza dei corsi di perfezionamento, anche all'estero, e delle scuole di specializzazione, per i corsi di dottorato di ricerca e per attività di ricerca post-laurea e post-dottorato (**Art. 4, L. 3 luglio 1998, n. 210**).



Il contributo annuale per il finanziamento delle università non statali legalmente riconosciute è determinato sulla base di criteri stabiliti con apposito decreto del Ministro (**Art. 3, L. 29 luglio 1991, n. 243**).

Infine, con il **D.L. 31 gennaio 2005, n. 7** convertito con modificazioni con **L. 23 marzo 2005**, le Università sono state invitate a predisporre dei piani triennali coerenti con le linee generali di indirizzo definite con decreto del Ministro, che individuino (a) i corsi di studio da istituire e attivare nel rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali ed umane, nonché quelli da sopprimere; (b) il programma di sviluppo della ricerca scientifica; (c) le azioni per il sostegno ed il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti; (d) i programmi di internazionalizzazione; (e) il fabbisogno di personale docente e non docente a tempo sia determinato che indeterminato. I programmi sono valutati dal Ministero; di essi si tiene conto nella ripartizione del FFO.

Stato giuridico dei docenti Universitari

Per le Università statali, lo stato giuridico ed economico dei docenti universitari di ruolo è definito dalla legislazione. Pertanto, il rapporto di lavoro non è regolato attraverso contrattazione tra le parti, ma la sua natura pubblica è 'iscritta' nell'ordinamento giuridico per quanto attiene ad ogni aspetto. In base al **D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382**, il ruolo dei professori universitari comprende le seguenti fasce: a) professori straordinari e ordinari; b) professori associati non confermati e confermati. Il ruolo dei ricercatori universitari comprende i ricercatori non confermati e confermati.

I professori di ruolo e i ricercatori vengono inquadrati, ai fini delle funzioni didattiche, nei settori scientifico-disciplinari (**Art. 15, L. 19 novembre 1990, n. 341**) definiti dal **D.M. 4 ottobre 2000**. L'inquadramento retributivo è determinato attraverso tabelle valide "erga omnes", che in ultima analisi risultano costruite con riferimento alla classe di stipendio dei professori di prima fascia all'atto del conseguimento della nomina ad ordinario, ai quali è attribuito il 48,6 per cento della retribuzione del dirigente generale di livello A dello Stato, comprensiva dell'eventuale indennità di funzione (**Art. 1, L. 20 novembre 1982, n. 869; Art. 8, L. 7 aprile 1984, n. 79; Art. 36, D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382; Art. 24, L. 23 dicembre 1998, n. 448; Art. 8, L. 19 ottobre 1999, n. 370; Art. 1, L. 28 febbraio 1990, n. 37; Art. 54, D.P.R. n. 266/87; Art. 12, D.L. 1 ottobre 1973, n. 580 convertito con modificazioni con L. 30 novembre 1973, n. 766; Art. 2, D.L. 2 marzo 1987, n. 57 convertito con modificazioni con L. 22 aprile 1987, n. 158; D.L. 31 gennaio 2005, n. 7 convertito con modificazioni con L. 23 marzo 2005**). Le Università statali definiscono e modificano gli organici di ateneo secondo i rispettivi ordinamenti, e tuttavia le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo non possono eccedere il 90 per cento dei trasferimenti statali sul FFO (**Art. 5, L. 24 dicembre 1993, n. 537**).

Al momento della stesura di questo contributo, la disciplina dello stato giuridico dei docenti universitari è oggetto di una proposta di modifica di iniziativa governativa che, in discussione al Parlamento.

Reclutamento

La **L. 3 luglio 1998, n. 210** disciplina le procedure di copertura dei posti di ruolo di professore e ricercatore universitario, dettagliate attraverso il Regolamento del **D.P.R. 19 ottobre 1998, n. 390**, modificato con il **D.P.R. 23 marzo 2000, n. 117**. L'indizione dei bandi avviene da parte delle singole Università, che determinano l'inizio di procedure di valutazione comparativa, distinte per settore scientifico-disciplinare. Tutte le valutazioni sono effettuate da commissioni alla cui determinazione – a parte un componente indicato dalla Facoltà che ha bandito il posto



– partecipa tutta la comunità scientifica del settore scientifico-disciplinare in oggetto mediante procedure elettive. Sono possibili anche trasferimenti (**Art. 3, L. 3 luglio 1998, n. 210; Art. 2, L. 18 marzo 1958, n. 311**) e chiamate dirette, da parte delle facoltà, di eminenti studiosi, non solo italiani, che occupino analoga posizione in università straniere o che siano insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale (**Art. 17, L. 15 maggio 1997, n. 127**), con criteri determinati dal Ministro con proprio decreto. Anche la disciplina del reclutamento è oggetto di proposta di revisione, in corso di discussione in parlamento.

Ordinamenti didattici

L'ordinamento dei corsi di studio universitari è disciplinato dagli atenei attraverso regolamenti didattici, con le modalità stabilite dall'**Art. 11, L. 19 novembre 1990, n. 341**, in conformità a criteri generali definiti con uno o più decreti del Ministro, sentiti il CUN, il CNSU e le Commissioni parlamentari competenti (**Art. 17, L. 15 maggio 1997, n. 127; Art. 6, L. 19 maggio 1999, n. 370**). I regolamenti devono fare riferimento ai criteri emanati con il **D.M. 22 ottobre 2004, n. 270**, che ha sostituito il **D.M. 3 Novembre 1999, n. 509**. Tali criteri riguardano: i titoli rilasciati dalle Università (*laurea, laurea magistrale, diploma di specializzazione, dottorato di ricerca*), la struttura generale dei corsi di studio – che devono essere raggruppati in classi di appartenenza, opportunamente identificate da Decreti Ministeriali –, gli obiettivi e le attività formative, la misura dell'impegno di studio in *crediti formativi*, le caratteristiche generali dei regolamenti didattici d'ateneo e di quelli dei corsi di studio. In attesa di nuovi Decreti Ministeriali, la determinazione delle classi delle lauree è data con il **D.M. 4 agosto 2000**, mentre le classi delle lauree specialistiche sono state definite con il **D.M. 28 novembre 2000**. Inoltre, in attuazione dell'**Art. 1, L. 14 gennaio 1999, n. 4**, le Università possono attivare, disciplinandoli nei regolamenti didattici di ateneo, corsi di perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente e ricorrente, successivi al conseguimento della laurea o della laurea magistrale, alla conclusione dei quali sono rilasciati i *master universitari di primo e di secondo livello*. I regolamenti didattici degli atenei devono prevedere anche servizi didattici integrativi (es. orientamento, tutorato) e formazione finalizzata a specifiche esigenze (**Artt. 6 e 8, L. 19 novembre 1990, n. 341; Artt. 2 e 6, L. 15 dicembre 1999, n. 482**). L'accesso a taluni corsi (ad es. medicina) e la eventuale programmazione a livello nazionale sono regolati con la **L. 2 agosto 1999, n. 264**.

Con la **L. 11 luglio 2002, n. 148** è stata ratificata la *Convenzione di Lisbona* (dell'11 aprile 1997), che disciplina il riconoscimento reciproco dei titoli di studio di livello universitario in Europa. Tale legge ha attribuito alle Università la competenza per il riconoscimento dei cicli, dei periodi di studio svolti all'estero e dei titoli di studio stranieri, ai fini dell'accesso all'istruzione superiore, del proseguimento degli studi universitari e del conseguimento dei titoli universitari italiani.

Il dottorato di ricerca

L'istituzione dei corsi di dottorato di ricerca si deve al già citato D.P.R. 382/80, ma la normativa di riferimento è stata cambiata dall'**Art. 4, L. 3 luglio 1998, n. 210**, che ha assegnato la gestione dei dottorati all'autonomia delle singole Università. Le Università, con proprio regolamento, disciplinano l'istituzione dei corsi di dottorato, le modalità di accesso e di conseguimento del titolo, gli obiettivi formativi ed il relativo programma di studi, la durata, il contributo per l'accesso e la frequenza, le modalità di conferimento e l'importo delle borse di studio, e le eventuali convenzioni con soggetti pubblici e privati in possesso dei requisiti per l'attivazione dei corsi. Con il **D.M. 30 aprile 1999, n. 224** è stato emanato il Regolamento Nazionale del dottorato, che determina i criteri e i requisiti di idoneità delle sedi e dei corsi, la cui ricognizione è effettuata dal Nucleo di Valutazione Interna dell'ateneo al momento dell'istituzione,



nonché con periodicità costante fissata dagli organi di governo dell'Università. Il Regolamento fornisce peraltro anche i criteri generali dell'accesso ai corsi, la loro durata minima, le modalità del conseguimento del titolo e le indicazioni generali su borse e contributi ai quali i Regolamenti locali devono fare riferimento.

L'importo della borsa del dottorato non può essere inferiore a quello determinato ai sensi dell'**Art. 1, comma 1, lettera a) della L. 3 agosto 1998, n. 315** (o future modificazioni) che lo ha fissato per l'anno 2000 e successivi in £ 20.450.000 annui (€ 10.561,54) al lordo del prelievo INPS (gestione separata) per la parte di competenza del borsista. In effetti il citato **Art. 1** impone l'applicazione alle borse di dottorato, a decorrere dal 1° gennaio 1999, delle disposizioni di cui all'**Art. 2, comma 26, della L. 8 agosto 1995, n. 335** e successive modifiche ed integrazioni, che ha istituito il fondo pensionistico per i lavoratori cosiddetti parasubordinati (collaboratori coordinati e continuativi e assimilati). La **Circ. INPS 5 maggio 1999 n. 101** chiarisce gli adempimenti correlati a tale obbligo. Per l'anno 2005 l'aliquota di prelievo è pari a 17,80% (di cui 0,5% per il fondo maternità e infortuni) – 2/3 a carico dell'ente erogatore e 1/3 a carico del titolare – calcolati sul "lordo" menzionato in precedenza. Di conseguenza, tali dottorandi/e godono anche dei relativi diritti in termini di indennità di maternità (**D.M. (del Lavoro) 4 aprile 2002** e relativa **Circ. INPS 29 luglio 2002, n. 138**) e dei rimborsi per particolari spese connesse ad infortuni. Tuttavia, per quanto riguarda i contributi pensionistici, non vi sono al momento garanzie sul ricongiungimento ("*totalizzazione*") con versamenti effettuati presso altre gestioni, e.g. quella dei lavoratori dipendenti.

Il reddito derivante dalla borsa del dottorato è esente dall'imposta sul reddito ai sensi dell'**Art. 4, L. 13 agosto 1984, n. 476** e dell'**Art. 6, L. 30 novembre 1989, n. 398** e non va inserito nella relativa dichiarazione. I dottorandi che godono solo della borsa e/o di eventuali altri redditi non superiori ad un certo limite (da controllare annualmente) sono peraltro esonerati dalla dichiarazione, e possono essere considerati "a carico".

Sia che benefici o no della borsa, il dottorando di ricerca è uno studente, ed ha diritto ai servizi che spettano alla generalità degli studenti (mensa, alloggio, contributi) ai sensi del **D.M. 9 aprile 2001**, come erogati dai competenti enti per il diritto allo studio (e ne è assoggettato alle corrispettive tasse).

Personale docente e di ricerca non di ruolo

Per l'insegnamento nei corsi di studio ovvero per lo svolgimento di attività didattiche integrative le Università possono stipulare contratti di diritto privato con studiosi od esperti (**Art. 29, D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382; Art. 12, L. 19 novembre 1990, n. 341; Art. 17, L. 15 maggio 1997, n. 127**). Il Regolamento che ne disciplina le caratteristiche è stato emanato con il **D.M. 21 maggio 1998, n. 242**.

Per lo svolgimento di attività di ricerca, le università possono conferire *borse di studio* ai laureati in possesso del titolo di dottore di ricerca conseguito in Italia o all'estero (**Art. 4, L. 30 novembre 1989, n. 398**). Tali borse hanno durata biennale, sono sottoposte a conferma allo scadere del primo anno, e non sono rinnovabili. Il reddito derivante dalla borsa è esente da imposta. Le Università (e gli Enti pubblici di ricerca), possono conferire *assegni per la collaborazione ad attività di ricerca* a studiosi in possesso di laurea e di un curriculum scientifico professionale idoneo per lo svolgimento di attività di ricerca. Gli assegni hanno durata non superiore a quattro anni e possono essere rinnovati nel limite massimo di otto anni con lo stesso soggetto, ovvero di quattro anni se il titolare ha usufruito della borsa per il dottorato di ricerca (**Art. 51, L. 27 dicembre 1997, n. 449**). Il **D.M. 11 febbraio 1998** stabilisce che gli le Università e gli Enti di cui sopra adottano proprie disposizioni per il conferimento degli assegni mediante procedura di valutazione comparativa, sulla base di una serie



di criteri generali ivi definita. Viene altresì determinato un intervallo del valore dell'assegno, i cui limiti minimo e massimo sono stati rideterminati con il **D.M. 26 febbraio 2004, n. 45** in € 16.138 ed € 19.367. Anche gli assegni di ricerca, come le borse di dottorato, sono esenti da imposte dirette e sono assoggettate al regime contributivo INPS della gestione separata dei "parasubordinati", pertanto i suddetti limiti vano intesi al lordo della relativa contribuzione a carico del titolare.

Le Università e gli Enti sono anche autorizzate a stipulare, per specifiche prestazioni previste da programmi di ricerca, appositi contratti ai sensi degli articoli 2222 e seguenti del codice civile (tipo *collaborazioni coordinate e continuative*). Con la **Nota Ministeriale del 17 marzo 1997** veniva ricordato che le Università possono procedere, nella loro autonomia, ad assunzioni di personale ricercatore anche con *contratto di lavoro subordinato a tempo determinato*, mentre con la **Nota Ministeriale del 12 marzo 1998** si riepilogavano le summenzionate figure contrattuali di cui è possibile avvalersi per lo svolgimento di attività di ricerca.

La politica della ricerca

Il Governo, nel documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), determina gli indirizzi e le priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca scientifica e tecnologica, definendo il quadro delle risorse finanziarie da attivare e assicurando il coordinamento con le altre politiche nazionali (**D. Lgs. 5 giugno 1998, n. 204**). Viene predisposto un Programma Nazionale per la Ricerca (PNR), di durata triennale, che definisce gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi.

Le università sono sedi primarie della ricerca scientifica e operano, per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, nel rispetto della libertà di ricerca dei docenti e dei ricercatori nonché dell'autonomia di ricerca delle strutture scientifiche. I singoli docenti e ricercatori, secondo le norme del rispettivo stato giuridico, nonché le strutture di ricerca, possono accedere ai fondi destinati alla ricerca universitaria, e possono partecipare a programmi di ricerca promossi da amministrazioni dello Stato, da enti pubblici o privati o da istituzioni internazionali, nel rispetto delle relative normative (**L. 9 maggio 1989, n. 168**).

Gli Enti pubblici di ricerca, che operano sotto la vigilanza del Ministero, sono: A.S.I. - Agenzia Spaziale Italiana; C.I.R.A. - Centro Italiano Ricerca Aerospaziale; C.N.R. - Consiglio Nazionale delle Ricerche; I.N.R.I.M. - Istituto nazionale di ricerca metrologica; I.N.D.A.M. - Istituto Nazionale di Alta Matematica; I.N.A.F. - Istituto Nazionale di Astrofisica; I.N.F.N. - Istituto Nazionale di Fisica Nucleare; I.N.F.M. - Istituto Nazionale per la Fisica della Materia; I.N.G.V. - Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia; Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale - O.G.S.; I.N.O.A. - Istituto Nazionale di Ottica Applicata; IMONT - Istituto Nazionale per la Montagna; Istituto Italiano di Studi Germanici; I.D.A.I.C. - Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato; C.I.S.A.M. - Centro Studi Alto Medioevo; Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste; Museo Storico della Fisica e Centro di Studi e Ricerche "Enrico Fermi"; Stazione Zoologica "Anton Dohrn". Con decreto legislativo è stato disposto il riordino di alcuni enti: CNR (**D. Lgs. 4 giugno 2003, n. 127**), ASI (**D. Lgs. 4 giugno 2003 n. 128**), INAF (**D. Lgs. 4 giugno 2003 n. 138**).