

Interventi legislativi necessari sul sistema universitario nazionale

Università di Palermo

La Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva, qualche giorno fa, il **Progetto di Legge 2393** “Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie”. Il testo approvato prevede, all’Art. 20, una **Delega in materia di formazione superiore e ricerca**, che dà mandato al Governo di adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore, “uno o più decreti legislativi per il riordino e il riassetto delle disposizioni legislative in materia di formazione superiore e ricerca, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2 [*facenti riferimento a principi generali di semplificazione e coordinamento con la legislazione vigente*], nonché dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) riordino e razionalizzazione delle disposizioni in materia di **assetto organizzativo e governance interna delle università**, fatte salve le materie regolate dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria;

b) riordino e razionalizzazione delle **procedure di reclutamento dei professori e dei ricercatori**, ivi comprese le procedure di abilitazione scientifica nazionale e di valutazione dei prodotti della ricerca, nonché di **mobilità all'interno del sistema nazionale della ricerca**;

c) riordino e razionalizzazione della normativa in materia di **promozione dell'internazionalizzazione** del corpo docente e degli studenti e in favore della attrattività del sistema universitario italiano, con particolare attenzione alle procedure di chiamata diretta dall'estero di studiosi stabilmente impegnati all'estero o presso istituti universitari o di ricerca esteri, anche se ubicati nel territorio italiano, in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario;

d) riordino e razionalizzazione della normativa in materia di **stato giuridico ed economico del personale universitario**, con particolare riferimento all'individuazione degli obblighi didattici e di ricerca, nonché alle condizioni e alle modalità di **svolgimento di attività esterne all'istituzione di appartenenza**, fatto salvo il rispetto degli obblighi istituzionali;

e) riordino delle disposizioni relative all'individuazione dei **principi generali a tutela dell'autonomia didattica degli atenei**, anche al fine di promuovere l'interdisciplinarietà dei corsi di studio e la formazione di profili professionali innovativi”
Altre indicazioni fanno riferimento alle istituzioni dell’Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica e agli Enti Pubblici di Ricerca, nonché al tema fondamentale del Diritto allo Studio.

Le preoccupazioni relative alle implicazioni del suddetto progetto hanno indotto il Magnifico Rettore a convocare un’assemblea di Ateneo, svoltasi l’11 novembre p.p. e, contestualmente, a condividere con l’intera comunità un documento che costituisse un punto di partenza per il dibattito.

Dopo quel confronto, il Senato Accademico e il Consiglio di Amministrazione hanno svolto un lavoro di riflessione, sintesi e interpretazione delle istanze emerse, dei rilievi critici e delle proposte provenienti dalle diverse componenti della comunità accademica, pervenendo all'elaborazione del presente testo.

I

Legge delega: punti della legge delega approvata e interventi che il Senato Accademico e il Consiglio di Amministrazione ritengono necessari per rafforzare il sistema universitario, nell'ambito del più rigoroso rispetto dell'autonomia universitaria.

La discussione e le riflessioni hanno avuto quale punto di partenza l'analisi dei seguenti articoli:

1) Art. 20, comma 1, lett. a - *riordino e razionalizzazione delle disposizioni in materia di assetto organizzativo e governance interna delle università*

Il tema è prevalentemente regolato dall'**art. 2 della L. 240/2010**, che si ritiene opportuno venga modificato lasciando maggiore spazio all'autonomia degli Atenei. In particolare, sarebbe necessario prevedere:

- al comma 1, lett. d), che il **mandato del Rettore**, anche laddove si preveda negli Statuti un rinnovo o una verifica intermedia, abbia comunque complessivamente una durata "non superiore" a sei anni;
- al comma 1, lett. e) (con corrispondente modifica della lett. h), che le funzioni di **indirizzo strategico**, di **approvazione dei Regolamenti in materia di didattica, ricerca e terza missione** e di approvazione del **Codice Etico** siano attribuite al Senato Accademico, previo parere del Consiglio di Amministrazione. Il parere del Consiglio di Amministrazione dovrà risultare vincolante solo per gli aspetti che presentino dirette refluenze di carattere economico o finanziario;
- al comma 1, lett. f), che la **composizione del Senato Accademico**, fermo restando il limite di 35 componenti, sia interamente demandata agli Statuti;
- al comma 1, lett. i), che la **composizione del Consiglio di Amministrazione** sia demandata agli Statuti di Ateneo, prevedendo la possibilità esplicita di criteri elettivi e una numerosità di almeno 12 componenti, di cui non più di 7 individuati tra i docenti dell'Ateneo (incluso il Rettore), almeno 2 tra gli studenti e almeno 2 tra il Personale tecnico-amministrativo e bibliotecario. In tale contesto, si ribadisce la **contrarietà alla presenza di membri di nomina governativa** negli organi di governo degli Atenei, in quanto potenzialmente lesiva dell'autonomia universitaria.
- al comma 1, lett. o), che il Rettore possa recedere dal **contratto del Direttore Generale** per giustificati motivi, con preavviso di almeno 3 mesi o eventuale indennizzo nel caso di un preavviso più breve.

L'art. 10 della L. 240/2010 (Competenza disciplinare) dovrebbe essere fortemente rivisto, attribuendo ad istituzioni terze (ad esempio, il Consiglio Universitario Nazionale ovvero un Collegio di disciplina eletto su base nazionale dai docenti universitari) la competenza disciplinare, anche su segnalazione del Rettore, del Senato Accademico o dei Direttori di Dipartimento dell'Ateneo di appartenenza del docente.

Al comma 4, lett. f) dell'**art. 5 della L. 240/2010** (Delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario), con riferimento ai **criteri di calcolo del costo standard unitario di formazione per studente in corso**, è indispensabile introdurre il principio che *“al fine di tenere conto dei differenti contesti economici e territoriali in cui ogni università si trova ad operare, al costo standard di ateneo è aggiunto un importo di natura perequativa parametrato in **misura non inferiore al 15 per cento** rispetto al costo standard medio nazionale, in base alla diversa capacità contributiva degli studenti iscritti all'università, determinata tenendo conto del reddito medio familiare della ripartizione territoriale, di norma a livello regionale, ove ha sede l'ateneo”*. Corrispondentemente andrebbe modificato il comma 3 dell'art. 12 del D.L. 20 giugno 2017, n. 91, che attualmente prevede che la misura perequativa abbia importo “non superiore al 10%” (il vigente D.M. 1166 del 7/8/2024 fissa questo importo per il triennio 2024-26 al 6,5%).

2) Art. 20, comma 1, lett. b) - *riordino e razionalizzazione delle procedure di reclutamento dei professori e dei ricercatori, ivi comprese le procedure di abilitazione scientifica nazionale e di valutazione dei prodotti della ricerca, nonché di mobilità all'interno del sistema nazionale della ricerca*

Si ritiene, pertanto, che il ricorso allo strumento della **legge delega**, pur legittimo sotto il profilo formale, **riducendo gli spazi di confronto parlamentare e pubblico**, rischia di trascurare aspetti rilevanti di un settore che la Costituzione tutela in modo esplicito.

In ambiti quali l'università e la ricerca, direttamente riconducibili all'art. 33 della Costituzione, appare pertanto essenziale che l'esercizio della delega avvenga nel pieno rispetto dell'autonomia delle istituzioni universitarie e attraverso un dialogo costante con la comunità accademica.

Partendo da tale premessa, è imprescindibile affermare con chiarezza i principi che devono guidare ogni riforma del sistema universitario: la tutela della libertà di ricerca e di insegnamento, il rafforzamento della partecipazione democratica, la garanzia di condizioni di studio e di lavoro dignitose e la difesa del ruolo dell'università come strumento di elevazione sociale.

Tali principi sono coerentemente richiamati e sviluppati nell'**Appello per l'autonomia, il finanziamento e la dignità dell'università e della ricerca** sottoscritto da 134 società scientifiche italiane a difesa dell'autonomia, del finanziamento e della dignità dell'università e della ricerca (<https://www.scienzainrete.it/articolo/appello-l'autonomia-finanziamento-e-dignità-dell'università-e-della-ricerca/rete-delle>), che richiama con forza la necessità di politiche pubbliche rispettose del ruolo costituzionale del sistema universitario.

Alla luce della prevista definizione di Decreti sulle materie oggetto dell'intervento legislativo, si ritiene opportuno elaborare una posizione condivisa all'interno del mondo accademico italiano, stimolando un **dibattito all'interno dei singoli Atenei** del quale si chieda al Governo di tenere conto nell'elaborazione dei testi normativi.

II

Reclutamento. Piani straordinari e procedure

La prossima approvazione del Disegno di legge n. 1518, Disposizioni in materia di accesso alla docenza universitaria, collegato alla Legge di Bilancio 2026, rende poco utile una specifica determinazione degli indirizzi dell'Ateneo sulla materia.

Si ritiene tuttavia opportuno che si preveda l'introduzione di una **partecipazione finanziaria del MUR** (ad esempio, del 50% come attualmente avviene per la chiamata diretta di studiosi stabilmente impegnati in istituzioni estere) **alla chiamata di professori non appartenenti ai ruoli dell'Ateneo**. Tale intervento potrebbe essere finanziato prevedendo che l'Ateneo presso il quale prestasse precedentemente servizio un docente risultato vincitore di una procedura bandita da altro Ateneo (docente che quindi transiterebbe dai ruoli del primo a quelli del secondo Ateneo) versi a un Fondo nazionale il 50% degli oneri stipendiali "risparmiati" con il transito del proprio docente all'altro Ateneo. Questo meccanismo renderebbe effettiva la circolazione di docenti tra diversi Atenei, rendendo probabilmente pleonastico il vincolo del 20% previsto dall'art. 18 comma 4.

L'introduzione di nuovi criteri per le procedure concorsuali non risolverebbe in ogni caso il grave problema del **precariato universitario** e dell'**inadeguato livello di finanziamento** dell'università, se non sarà accompagnato da interventi finanziari adeguati. In tal senso sarebbe necessario:

- riprendere a finanziare **Piani straordinari di reclutamento**, secondo la logica di programmazione pluriennale prevista dal DM 6 maggio 2022, n. 445. In ragione della necessità di ridurre in maniera considerevole il rapporto docenti-studenti, è opportuno prevedere una quota minima di tali Piani, non inferiore al 60%, per procedure di *Ricercatori in tenure track*, per le quali è necessario prevedere un importo su base nazionale non inferiore a 200 Mln di euro, che consenta in particolare di assorbire una parte significativa dei Ricercatori a Tempo Determinato ~~assunti sulle risorse del PNRR~~, nonché Tecnologi e Personale TAB, ~~assunti sulle risorse del PNRR~~ ;
- prevedere la **copertura con fondi ministeriali** degli **aumenti stipendiali** previsti dai Contratti Collettivi Nazionali per il Personale TAB e dagli **adeguamenti annuali** previsti dalla legge 448/1998 per i docenti.

3) Art. 20, comma 1, lett. c) - riordino e razionalizzazione della normativa in materia di promozione dell'internazionalizzazione del corpo docente e degli studenti e in favore della attrattività del sistema universitario italiano, con particolare attenzione alle procedure di chiamata diretta dall'estero di studiosi stabilmente impegnati all'estero o

presso istituti universitari o di ricerca esteri, anche se ubicati nel territorio italiano, in attività di ricerca o insegnamento a livello universitari

Gli interventi previsti dall'articolo 7 comma 5bis della L. 240/2010 per la chiamata di **professori ordinari e associati in servizio da almeno cinque anni presso altre università**, ovvero di **studiosi stabilmente impegnati all'estero** in attività di ricerca o di insegnamento, con posizione equipollente da almeno 5 anni, costituiscono un utile e innovativo strumento che è opportuno che venga mantenuto. Al fine di rafforzare il ricorso a tali strumenti, si rende opportuna una **semplificazione delle procedure** e un'estensione a categorie diverse, includendo anche posizioni equivalenti a quella di Ricercatore a Tempo Determinato.

Il supporto finanziario per le chiamate, previsto dall'Art. 7 del DM 595 del 07-08-2025 (Criteri di ripartizione del FFO per l'anno 2025), come dai corrispondenti decreti degli anni precedenti, dovrebbe essere aumentato in maniera significativa. Tale finanziamento, pari a 20 MLN € nel 2022, è stato invece ridotto a 12 MLN € nel 2023 e a 10 MLN € nel 2024 e nel 2025. Si rende quindi necessario un recupero almeno fino ai livelli del 2022.

Art. 20, comma 1, lett. d) - *riordino e razionalizzazione della normativa in materia di stato giuridico ed economico del personale universitario, con particolare riferimento all'individuazione degli obblighi didattici e di ricerca, nonché alle condizioni e alle modalità di svolgimento di attività esterne all'istituzione di appartenenza, fatto salvo il rispetto degli obblighi istituzionali*

Si ritiene essenziale e imprescindibile il mantenimento e l'effettiva possibilità di esercizio della **libertà di didattica e di ricerca** ("L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento", art. 33 Cost.). In tal senso deve essere pienamente assicurata **l'autonomia degli Atenei**, evitando sia **inopportune presenze obbligatorie di rappresentanti di nomina governativa negli Organi di governo delle Università**, sia la dipendenza "di fatto" degli Atenei da decisioni ministeriali, imposte attraverso meccanismi di finanziamento legati a scelte del MUR e/o di valutazione operati da Agenzie nazionali dipendenti dal Governo (come potrebbe diventare l'ANVUR sulla base delle modifiche previste dall'Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 304, approvato con Osservazioni il 28 ottobre 2025).

L'art. 6 comma 2 della L. 240/2010 prevede che "I professori [...] sono tenuti a riservare annualmente a **compiti didattici e di servizio agli studenti**, inclusi l'orientamento e il tutorato, nonché ad attività di verifica dell'apprendimento, non meno di 350 ore in regime di tempo pieno e non meno di 250 ore in regime di tempo definito". Correttamente, la legge lascia all'autonomia regolamentare degli Atenei l'eventuale definizione di una soglia minima di attività didattica frontale da svolgere, ma sarebbe opportuno prevedere esplicitamente la possibilità di erogare una **retribuzione aggiuntiva ai professori che superino tale soglia**.

Con riferimento all'art. 9 della L. 240/2010 ("**Fondo per la premialità**"), è necessario chiarire quali risorse possano essere utilizzate dalle università per integrare il

fondo (attualmente, la norma fa riferimento ad “attività conto terzi ovvero con finanziamenti pubblici o privati”), prevedendo esplicitamente che si possa utilizzare qualunque tipologia di “risorse proprie” dell’Ateneo. La possibilità di attribuzione, su tale fondo, di **compensi aggiuntivi per il personale docente e tecnico-amministrativo-bibliotecario** “che contribuisce all’acquisizione di commesse conto terzi ovvero di finanziamenti pubblici o privati” dovrebbe essere chiarita, facendo riferimento non soltanto alla fase di “acquisizione” delle risorse, ma anche alle successive fasi di svolgimento delle attività progettuali e di eventuale rendicontazione agli enti finanziatori. Per ciò che concerne il personale tecnico-amministrativo, dovrebbe essere chiarito se le attività debbano essere svolte oltre l’orario di lavoro ovvero se, come sarebbe preferibile, possano essere considerate al pari degli incarichi a termine di natura organizzativo-gestionale, specialistica o professionale o alle indennità di specifica responsabilità previsti dal CCNL (artt. 87 e 117) e possano quindi essere attribuiti all’interno dell’orario di lavoro.

III

Precariato e risorse finanziarie

Nel corso dell’Assemblea di Ateneo è emersa con particolare forza la **preoccupazione per l’imminente scadenza di numerosi contratti di Ricercatori a Tempo Determinato**, di Ricercatori e di Personale TAB, in larga parte finanziati su risorse del PNRR, e più in generale per il permanere di una condizione di **precarietà strutturale** che coinvolge una parte significativa del personale impegnato sia nelle attività di ricerca, di didattica e terza missione sia nelle attività tecniche e amministrative a supporto.

L’Ateneo **ha già intrapreso ed è attualmente impegnato nello svolgimento di azioni concrete** volte a consentire la **proroga di una parte dei contratti in scadenza**, nel rispetto dei vincoli normativi e finanziari vigenti. Tali interventi sono finalizzati a garantire la continuità delle attività di ricerca e di formazione e a contenere, per quanto possibile, gli effetti immediati delle scadenze contrattuali, tenendo conto anche delle future necessità del reclutamento di Ateneo.

Allo stesso tempo, si **prende atto con apprezzamento** della richiesta di stanziamento aggiuntivo di risorse avanzata dalla Ministra dell’Università e della Ricerca in vista della prossima legge di bilancio, quale segnale di attenzione verso una criticità ampiamente riconosciuta. Tuttavia, sia l’**entità complessiva dei fondi prospettati**, sia i **meccanismi di finanziamento ipotizzati**, appaiono allo stato attuale **non pienamente adeguati** a fronteggiare in modo efficace e duraturo l’ampiezza del fenomeno.

Il rischio concreto è che misure limitate nel tempo e nelle risorse si traducano in **interventi parziali**, che non possano offrire prospettive di stabilizzazione e incidere in modo strutturale sul problema del precariato accademico, con possibili ricadute negative sulla qualità della ricerca, della didattica e sulla capacità del sistema universitario di programmare il proprio sviluppo.

Alla luce di tali considerazioni, emerge con chiarezza la necessità che gli interventi di breve periodo siano accompagnati da una **strategia complessiva e strutturale di**

rafforzamento del finanziamento dell'università e della ricerca, fondata su una programmazione pluriennale e coerente con i principi di autonomia delle istituzioni universitarie e di dignità del lavoro accademico.

IV

Azioni da intraprendere

Infine, recependo e condividendo le richieste emerse durante l'Assemblea, Il Senato Accademico e il Consiglio di Amministrazione ribadiscono la necessità di assumere una posizione pubblica a tutela dell'università statale, autonoma e democratica, promuovendo una serie di iniziative volte alla realizzazione di momenti di informazione e discussione che coinvolgano ampiamente l'intera cittadinanza, a partire dalla città di Palermo, al momento della riapertura dell'Università nel mese di gennaio del 2026, In linea con tale obiettivo si chiede la pubblicazione sul sito dell'Ateneo del presente documento con sua particolare valorizzazione.