

CAMERA DEI DEPUTATI N. xxx

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa de XXXX

Norme per la semplificazione dell'attività amministrativa delle Università

Presentata il XXXX

ONOREVOLI COLLEGHI! – 1. La presente proposta di legge interviene a garanzia della libertà di scienza intesa come manifestazione del diritto individuale di ciascuno e sul suo esercizio in forma associata da parte degli scienziati e degli studenti.

Il riferimento non è solamente all'aspetto più conosciuto e indiscusso delle università nell'erogazione dei molti servizi pubblici (lauree, dottorati, c.d. terza missione: formazione degli adulti e continua dei dipendenti o delle professioni), quanto al compito di conoscenza - di scienza plurale e universale - che è la ragione istitutiva delle università pubbliche, in ciò unicamente contornate nel nostro sistema dalle *altre università, istituti di alta cultura o accademie* (art. 33, u. c., Cost.).

Trattasi di elemento istitutivo, che per ciò solo distingue le università pubbliche da ogni altra istituzione privata, ma che le differenzia tra le pubbliche amministrazioni, costituendone una *species* tra le altre, tutt'affatto particolare.

Non è necessario far uscire le università dalla pubblica amministrazione.

La scelta differenziale assume - ben inteso - la qualificazione giuridica di pubblica amministrazione che è indiscussa, poiché nessuna norma, neppure la forza di legge, può arrivare a negarne la sostanza: quella di una pubblica amministrazione, seppure affatto diversa già nelle norme costituzionali e ordinarie che la riguardano.

La necessaria soggezione a taluni principi di diritto pubblico non trova fondamento unicamente nel contributo finanziario che l'erario reca alle università, ma nel carattere generale dell'istruzione superiore, della ricerca di base e talvolta anche di quella c.d. applicata.

Molte discipline particolari distinguono - come un filo rosso - le università dalle altre amministrazioni pubbliche, delineandone una disciplina differente al loro interno, così per gli appalti, i finanziamenti alle imprese (aiuti), per la partecipazione a progetti europei e relativa rendicontazione delle spese ammissibili tra cui non poche detassazioni, infine ma non ultimo per i particolari rapporti con le imprese.

La distinzione delle università dalle generalità delle pubbliche amministrazioni si afferma anzitutto nel

carattere di non soggezione all'indirizzo politico: gli organi di vertice delle prime non sono espressione di rappresentanza politica (d. lgs. n. 165 del 2001, art. 4 mod. dall'art. 2, co. 632°, l. n. 244 del 2007), ma soprattutto perché la scienza è libera e libero ne è l'insegnamento (art. 33, co. 1, Cost.).

L'ipotesi di "sottrarre l'Università dal novero delle pubbliche amministrazioni" non compare nei disegni di legge di riforma della pubblica amministrazione ora all'esame del Parlamento, ma persiste la richiesta dei Rettori di essere liberati da procedure amministrative eccessivamente gravose e articolate (regolamenti, talune procedure di accreditamento o di valutazione, vincoli al reclutamento in ragione "dei punti organico", ripetizione insistente di informazioni già esistenti e note in banche dati ministeriali, ecc.).

Si vuole provare a rivalutare il principio d'autonomia universitaria, riconosciuta nella Costituzione della Repubblica italiana sin dal 1948 (art. 33, co. 6, Cost.), con norme capaci di restituire libertà alle Università dai vincoli procedurali, siano essi posti da leggi, regolamenti o anche solo da "linee guida", qualora si rivelino norme obsolete o soffocanti. Si tratta in molti casi di limiti in palese contraddizione con lo sviluppo cui è pervenuta la nostra società della comunicazione, che appare da tempo dotata di raffinati strumenti d'analisi dei dati, d'informatizzazione e automazione e di mezzi d'innovazione.

L'idea è che le Università – grazie all'autonomia costituzionale – possano essere le prime a guidare la trasformazione delle pubbliche amministrazioni, sperimentando procedimenti informatizzati, essenziali e non ripetitivi, con largo uso e interoperabilità delle banche dati esistenti. L'ausilio delle tecnologie e l'analisi dei flussi può consentire l'elaborazione di nuove forme di gestione dei servizi pubblici, la partecipazione dei lavoratori e degli

studenti all'esercizio delle funzioni amministrative di programmazione sia delle attività di ricerca sia di quelle didattiche o di terza missione. Tutto ciò si vuole realizzato ad opera di quegli enti pubblici - ed autonomie costituzionalmente garantite - che sono tra le più antiche nella nostra storia.

Le Università si candidano a divenire esempi d'innovazione proprio perché hanno - tra le pubbliche amministrazioni - le migliori possibilità e capacità grazie alla loro competenza scientifica e tecnologica, approntando soluzioni che si vorrebbe portare anche nella gestione amministrativa come esempio utile per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni italiane.

Il tratto distintivo delle istituzioni universitarie è concordemente individuato nella connessione inscindibile e nella coincidenza tra l'attività di ricerca e quella d'insegnamento, sicché si può affermare che l'Università è riconosciuta come luogo elettivo della ricerca e perciò dell'innovazione, intesa quest'ultima non solo nei suoi profili d'eccellenza, dunque identitari e di pensiero pluralistico, ma anche nella capacità di diffondere, divulgare e esternare l'innovazione.

La peculiarità delle università pubbliche è che il fondamento costituzionale dell'autonomia normativa è correlato direttamente alla libertà di ricerca scientifica e dell'insegnamento (art. 33 co. 1, Cost.) da intendersi entrambe in senso lato.

Autonomia anzitutto organizzativa, poi come libertà di "scelta" di un proprio ordinamento che disciplini l'Università, precisandosi - a seconda dei campi di intervento - in autonomia istituzionale, amministrativa, tecnica, organizzativa, finanziaria, contabile, correlata come mezzo al raggiungimento dei propri fini di ricerca e di insegnamento.

2. La presente proposta di legge si intende anzitutto rendere le Università

luogo di elezione per la sperimentazione di una precoce informatizzazione dei servizi strumentali da aggiungere ai software gestionali già approntati dal MIUR. Un software comune a tutti gli Atenei sia per la gestione del personale e delle relative attività istituzionali (es. progetti di ricerca) che sia “*user friendly*” e per gli uffici come per i diretti interessati, in tutta analogia ai servizi di *homebanking*, sia per gli appalti pubblici.

Lo stesso software - strutturato come *homebanking* - deve poter consentire a dipendenti, dottorandi e assegnisti di accedere ai propri fondi di ricerca e di disporre direttamente degli acquisti e delle spese ordinarie per missioni, forniture correnti, abbonamenti a riviste, libri, conferimento di incarichi di ricerca a terzi, fermo restando l’ostensione del fascicolo e la verifica a campione casuale della conformità della spesa (articolo 1, comma 1).

Allo stesso tempo si vuole ottenere la completa automazione dei procedimenti d’affidamento degli insegnamenti e di selezione dei professori a contratto (articolo 1, comma 1), informatizzando il procedimento dalla deliberazione di Dipartimento, alla liquidazione e al successivo pagamento entro un mese dall’esecuzione della prestazione (es. ultimo giorno di lezione per gli strutturati; dopo ultima sessione d’esame per i terzi a contratto).

3. La semplificazione dell’attività contrattuale delle Università è ottenuta anzitutto legittimando ciascun Ateneo all’utilizzo delle gare concluse dagli altri, entro un limite predefinito (es. tre o quattro volte il valore d’aggiudicazione, (articolo 1, comma 2).

La vigente disciplina sugli appalti pubblici e le direttive del 2014 in materia già configurano le Università in posizione speciale, con norme confermate dalla recente disciplina di recepimento (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

Tutte le amministrazioni aggiudicatrici – comprese le università – sono esentate dall’osservare la disciplina sugli appalti e sulle concessioni ove l’affidamento debba conformarsi alle norme speciali previste da un’organizzazione internazionale oppure l’attività sia finanziata da un’istituzione internazionale che definisca le relative procedure di aggiudicazione (d.lgs. n. 50 del 2016, art. 16).

Del pari esentata da procedura d’evidenza pubblica è la c.d. cooperazione tra enti, riconosciuta dalla giurisprudenza UE a partire dal caso *Amburgo* (C. giust., 9 giugno 2009, C-480/06, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania) e recepita dalle ultime direttive sugli appalti, che autorizzano gli enti pubblici a instaurare forme di cooperazione per obiettivi comuni inerenti l’interesse pubblico, consentendo forme di aggregazione che sono anzitutto sul lato della domanda (d.lgs. n. 50 del 2016, art. 5, co. 6°).

L’attività svolta in occasione della cooperazione – si pensi ad es. ad una ricerca cofinanziata che sia utile allo svolgimento delle funzioni istituzionali di un ente territoriale o di un’azienda ospedaliera e che consenta altresì all’Università di attingere a dati empirici non altrimenti disponibili – può rivolgersi altresì al mercato, purché entro il limite del 20%.

I servizi di ricerca e sviluppo sono soggetti a gara solo ove il contratto preveda o implichi che i risultati della ricerca “appartengano esclusivamente all’amministrazione committente perché li usi nella sua attività e sempreché li retribuisca interamente” (d.lgs. n. 50 del 2016, art. 158).

Non si applica la disciplina sugli appalti e sulle concessioni: a) quando i risultati della ricerca siano utilizzati anche dall’università che produce la ricerca oppure da enti pubblici diversi dal committente; b) oppure la ricerca sia cofinanziata dall’Università o da altri

enti diversi dall'amministrazione committente.

La certovina codifica europea delle definizioni stabilisce che nella ricerca e sviluppo rientra senz'altro l'attività di ricerca nelle scienze naturali, chimica e fisica, nelle scienze comportamentali o della salute e di ricerca medica, nelle scienze sociali e umanistiche, economiche e tecnologiche.

Una disciplina particolare può essere ritrovata per gli appalti e le concessioni il cui oggetto rientra nell'all. II B delle direttive (divenuto all. IX al d.lgs. n. 50 del 2016), tra cui per le università assumono rilievo i "servizi di istruzione, anche professionale" che espressamente contemplano, secondo le medesime certovine codificazioni europee, le attività di istruzione superiore finalizzata al conseguimento del diploma di laurea oppure che preparino gli studenti all'attività di ricerca, ivi compresa la formazione a distanza.

Per questi contratti la disciplina in materia di appalti e concessioni impone unicamente l'osservanza delle norme sulla pubblicazione delle procedure e dei risultati della selezione da effettuare garantendo non discriminazione, trasparenza e logicità della selezione (d.lgs. n. 50 del 2016, art. 140).

Tale vincolo normativo a più larghe maglie consente di elaborare procedure "su misura" per i contratti più frequenti delle università, che è bene tipicizzare e informatizzare, fermo restando che in ogni altro caso in cui si debba procedere a stipulare contratti insoliti le università riacquistano la più ampia autonomia assicurata dal dovere di osservare solo i principi.

Si tratta in definitiva di individuare con apposito decreto ministeriale cui la presente proposta di legge dà fondamento (articolo 1, comma 3 e 4), i casi ricorrenti di appalti o concessioni per ricerca, istruzione e formazione che sono: a) soggetti a discipline o finanziamenti internazionali; b) indicare in via esemplificativa i casi sicuri di

esenzione dalle gare per attività di ricerca e sviluppo delle università oppure per cooperazione tra università e altre amministrazioni aggiudicatrici; c) scelta dei partner privati per i contratti più frequenti secondo con procedure speciali ideate per ciascun contratto anch'esso da predefinire, informatizzando dalla scelta del contrante, alla stipulazione, alla spesa.

Si tratta in definitiva di un'attuazione delle norme europee pensata per le università, cioè ove oggetto è l'attività istituzionale delle Università. Norme europee che a seconda dei casi autorizzano l'esenzione totale o parziale dalla gara, avendo sempre ben chiaro che anche la deroga più radicale non esclude affatto dagli obblighi di imparzialità, di economicità, di trasparenza.

Principi che le università possono addirittura sfidare: offrendo come prova dell'osservanza dei principi una trasparenza *ex post* - totale ed *erga omnes* - di tutta la procedura con i suoi esiti, su siti terzi (ministeriale e europeo).

4. La ricerca pone diversi problemi di compatibilità delle norme nazionali con quelle europee, in ragione di tattiche di "diritto difensivo" nazionale.

Le norme europee escludono dai costi di personale gli assegni di ricerca e i co.co.co. perché noi insistiamo nel negare a costoro un orario di lavoro predeterminato che in Europa è "dedizione" al progetto, dimenticando che la questione è già stata risolta da molti anni con particolare riferimento all'attività di docenza. Per tale attività gli indici rivelatori della subordinazione - come il luogo e l'orario predeterminato - assumono scarso significato mentre essenziale diventa la volontà contrattuale, che a tal fine deve escludere ogni carattere di subordinazione. Occorre dunque prefigurare contratti tipici per l'attività di ricerca, che è derogabile ove meriti approfondire una

disciplina speciale per un determinato rapporto di lavoro.

Ancora risulta di ostacolo il vincolo didattico previsto per i ricercatori a tempo determinato: le ore di attività didattica non sono rendicontabili sui progetti europei, la durata fissa triennale (salvo rinnovo per altri due anni) per periodi non sempre coincidenti, debbono trovare una disciplina speciale valida per i ricercatori che partecipano a progetti di ricerca sovranazionali (articolo 1, comma 5).

Si tratta qui di introdurre per legge tipi contrattuali *ad hoc* capaci di sfruttare al meglio le possibilità di finanziamento, configurando una disciplina dell'“assegnista europeo” o del ricercatore europeo, applicabile ove si abbiano determinati presupposti (finanziamenti, partecipazione a progetti ecc.).

In presenza di tali presupposti la disciplina può configurare un “RTD di tipo C” il cui vincolo didattico sia ridotto percentualmente in ragione del finanziamento europeo, anche azzerato ove il costo del contratto sia interamente finanziato dal progetto RTD che può essere assunto su un nuovo bando o per conversione di un RTD di tipo A o B.

Il ragionamento può essere riproposto per la disciplina dell'attività, per i procedimenti o la rendicontazione, e le responsabilità giuridiche (civili, penali e amministrativi), recependo, rinviando o assumendo una disciplina speciale.

In tal senso la presente proposta di legge ribadisce l'esclusione di responsabilità per i dipendenti delle università ove l'attività svolta sia comunque conforme alle norme sovranazionali o internazionali che la disciplinano (articolo 1, comma 6), oltre a estendere alle Università talune norme che il Governo ha anzitutto pensato per gli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), ma che possono consentire la realizzazione dei precitati risultati di innovazione e semplificazione anche per le Università (articolo 1, comma 7).

Infine si vogliono sottrarre ai processi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti pubblici le start up e gli spin off accademici, oltre a fondazioni e associazioni comunque partecipate dalle università e aventi finalità di sviluppo, sostegno e diffusione di iniziative scientifiche o culturali, in ragione dell'essenziale contributo che possono dare all'innovazione e al trasferimento tecnologico (articolo 1, comma 7).

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1

1. All'articolo 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sono inseriti i seguenti comma 1 bis e 1 ter:

«1 bis. Il decreto di cui al comma 1 disciplina altresì specificamente:

a) le modalità con cui le Università rendono direttamente accessibile ai dipendenti, ai dottorandi e agli assegnisti di ricerca il sistema informativo per la gestione dei progetti di ricerca, degli acquisti di forniture correnti, libri o riviste, nonché per l'utilizzazione dei fondi di ricerca, ivi compreso il rimborso di spese ordinarie per missione.

b) la dematerializzazione delle procedure di attribuzione degli incarichi di ricerca o di attività didattica universitaria, ivi compresi i deliberati e gli atti, le pubblicazioni e le comunicazioni, i conferimenti e le stipulazioni, le rendicontazioni e i pagamenti».

«1 ter. Il Ministro Università e Ricerca emana linee guida sui sistemi informativi a tal fine utili oppure consente alle Università l'uso di sistema informativi uniformi».

2. All'articolo 37 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è inserito il seguente comma 14 bis:

«14 bis. Entro due anni dall'aggiudicazione, le università possono utilizzare le gare di altre istituzioni universitarie per stipulare con i vincitori appalti di servizi e forniture alle medesime condizioni d'aggiudicazione. Della possibilità di tale utilizzazione è data notizia nei bandi di gara delle istituzioni universitarie. Il Ministero dell'università e della ricerca crea un'apposita banca dati informatica pubblica».

3. All'articolo 14 del decreto legislativo XXXX sulla semplificazione delle attività

degli enti pubblici di ricerca in esercizio della legge di delegazione al Governo, legge 7 agosto 2015, n. 124, 14 è inserito il seguente comma 4:

«4. Con decreto del Ministro per l'economia e la finanza, d'intesa con il Ministro per l'istruzione, l'università e la ricerca sono in via esemplificativa individuati i tipi d'appalto o di concessione aventi ad oggetto la ricerca, l'istruzione e la formazione disciplinati come esenti dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, articoli da 4 a 20 e dell'articolo 158, nonché in deroga ai sensi degli articoli da 140 a 143».

4. Nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è inserito il seguente Allegato XXVI:

«Allegato XXVI:

Appalti o concessioni per la ricerca, istruzione e formazione soggetti a esenzione o deroga (articoli da 4 a 20, da 140 a 143, 158):

Il decreto del Ministro per l'economia e la finanza emanato ai sensi dell'articolo 14, comma 4°, decreto legislativo in esercizio della l. 7 agosto 2015, n. 124, articolo 13 è parte integrante del presente allegato, che si applica anche alle Università».

5. All'articolo 24 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, è aggiunto in fine al comma 4 il seguente periodo: «L'impegno didattico è escluso o ridotto in proporzione ai finanziamenti di costo di tale personale, ottenuti per attività di ricerca su fondi europei o di altre organizzazioni straniere, sovranazionali o internazionali».

6. All'articolo 1 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, è aggiunto in fine al comma 5 il seguente periodo: «In attuazione dell'articolo 28 e dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione, la responsabilità civile, penale e amministrativa è esclusa ove l'attività universitaria si conformi alle norme sovranazionali o internazionali che la disciplinano, anche per volontaria adesione manifestata in norma di statuto o di regolamento delle università».

7. All'articolo 29 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, è inserito il seguente comma 01:

«01. Si applicano anche alle università pubbliche le seguenti norme del decreto legislativo XXXX sulla Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca in esercizio della legge di delegazione al Governo, legge 7 agosto 2015, n. 124: l'articolo 9, sul conferimento di incarichi dirigenziali a personale in servizio, l'articolo 10 comma 5 sulla retribuzione di personale all'estero, l'articolo 12 sulla rendicontazione di missioni, l'articolo 5 comma 9 sui contratti a tempo determinato e progetti di ricerca, l'articolo 16 sul controllo della Corte dei conti sugli incarichi ad esterni».

8. All'articolo 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è aggiunto il seguente comma 611 bis:

«611 bis. Sono esclusi dal processo di razionalizzazione di cui al comma 611 gli spin off e start up universitari costituiti ai sensi dell'articolo 6, comma 9 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, al pari delle fondazioni e associazioni comunque partecipate dalle università e aventi finalità di sviluppo, sostegno e diffusione di iniziative scientifiche o culturali».