

**GRUPPO DI LAVORO PER LA REDAZIONE DI UN TESTO UNICO IN  
MATERIA DI UNIVERSITA'**

**RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA**

**INDICE**

<b>1. Premessa</b>	<i>pag. 1</i>
<b>2. La metodologia seguita dal gruppo di lavoro</b>	<i>pag. 3</i>
<b>3. La procedura informatica</b>	<i>pag. 6</i>
<b>4. La struttura del testo unico</b>	<i>pag. 6</i>

## 1. Premessa

L'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 ha previsto un ampio programma di riordino della disciplina di determinate materie, tra cui quella dell'università e della ricerca, attraverso l'emanazione, da parte del Governo, di testi unici misti, che comprendano in un unico contesto disposizioni legislative e regolamentari.

Questa opera di codificazione, da attuarsi secondo i criteri e gli indirizzi deliberati dalle Camere<sup>1</sup> sulla base di una relazione governativa<sup>2</sup>, nasce dall'esigenza, sentita già da alcuni anni a livello comunitario e internazionale, di "un riordino delle fonti di regolazione (...) che possa permettere ai cittadini e agli operatori di avere un quadro ben preciso e unitario delle regole che disciplinano un settore della vita sociale<sup>3</sup>". In questo senso, il testo unico rappresenta un rimedio ai problemi di inflazione normativa e uno strumento per rafforzare la certezza, la coerenza e la conoscibilità della normativa da parte dei cittadini.

In attuazione dell'articolo 7 della l. n. 50/1999, il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, con il decreto 11 aprile 2000, ha previsto la costituzione di un gruppo di lavoro per lo svolgimento dell'attività istruttoria finalizzata alla redazione di un testo unico in materia di università<sup>4</sup>. L'articolo 1 del decreto ministeriale, così come successivamente modificato, ha stabilito che il gruppo di lavoro operi con la supervisione del Sottosegretario di Stato Prof. Luciano Guerzoni e sia così composto:

Prof. Sabino Cassese	Ordinario di diritto amministrativo	Presidente
	nell'Università degli studi di Roma "La Sapienza"	
Dott. Antonio Rizzi	Capo di gabinetto del MURST	Componente

---

<sup>1</sup> Commissione speciale per l'esame della Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, Relazione all'Assemblea presentata il 13 ottobre 1999, Camera dei Deputati, Doc. XXVII n. 5/A.

<sup>2</sup> Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, Camera dei Deputati, Doc. XXVII n. 5.

<sup>3</sup> In tal senso, v. la Relazione del Governo al Parlamento per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, *cit.*

<sup>4</sup> In questo modo, è stata seguita l'osservazione espressa dalla VII Commissione permanente della Camera dei Deputati, nel parere reso in merito alla Relazione del Governo sul programma di riordino delle norme legislative e regolamentari. La Commissione cultura, scienza e istruzione, infatti, aveva sottolineato la necessità di procedere alla redazione di due distinti testi unici in materia di università e di ricerca scientifica e non di uno solo che comprendesse entrambe le materie, come invece lasciava intendere il dettato dell'allegato 3 della l. 50/1999.

Dott. Giovanni D'Addona	Direttore del dipartimento MURST	Componente
Dott. Antonello Masia	Dirigente generale del MURST	Componente
Dott. Fabio Matarazzo	Dirigente generale del MURST	Componente
Prof. Franco Mencarelli	Capo ufficio legislativo del MURST	Componente
Dott. Michele Pandolfelli	Consigliere parlamentare	Componente
Prof. Enrico Pattaro	Ordinario di filosofia del diritto nell'Università degli studi di Bologna	Componente
Dott. Daniele Ravenna	Consigliere parlamentare	Componente
Prof. Giampaolo Rossi	Ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli studi "Roma Tre"	Componente
Dott. Innocenzo Santoro	Direttore amministrativo dell'Università degli studi di Bari	Componente
Prof. Aldo Schiavone	Ordinario di diritto romano e diritti dell'antichità nell'Università degli studi di Firenze	Componente

Il gruppo di lavoro si è riunito, in seduta plenaria, otto volte: il 30 maggio, il 21 giugno, il 5 e il 19 luglio, il 12 settembre e il 2, 6 e 16 ottobre.

Sono stati chiamati dal Presidente a far parte della commissione i dottori: Aldo Cottini dirigente del MURST, Novella De Donno dirigente del MURST, Luigi Fiorentino, dirigente del Ministero del tesoro, Mario Lupi dirigente del MURST, Angelo Mari, dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Maria Santoro funzionario del MURST, Maura Argentati, dottoranda di ricerca dell'Università degli studi La Sapienza di Roma, Alessandra Battaglia, dottoranda di ricerca dell'Università degli studi La Sapienza di Roma, Mariarita Circi dottoranda di ricerca della Scuola Superiore S. Anna di Pisa.

Le soluzioni proposte di carattere generale e metodologico, inoltre, sono state discusse con i Consiglieri di Stato Luigi Carbone e Filippo Patroni Griffi e con il dottore Guido Romano, componenti del Nucleo per la semplificazione.

Per assicurare maggiore speditezza nella fase operativa, il gruppo di lavoro si è diviso in sottogruppi ed il lavoro è stato ripartito in modo che ad ogni sottogruppo fosse assegnata la redazione di uno o più titoli del testo unico.

Hanno svolto le ricerche e redatto il testo unico:

dott. Maura Argentati

dott. Alessandra Battaglia  
dott. Mariarita Circi  
dott. Aldo Cottini  
dott. Giovanni D'Addona  
dott. Novella De Donno  
dott. Luigi Fiorentino  
dott. Mario Lupi  
dott. Antonello Masia  
dott. Fabio Matarazzo  
dott. Michele Pandolfelli  
dott. Daniele Ravenna  
dott. Maria Santoro

## **2. La metodologia seguita dal gruppo di lavoro**

Il gruppo di lavoro ha dapprima definito il “perimetro” del testo unico, individuando gli ambiti della materia e la normativa da comprendere nel testo.

In secondo luogo, ha determinato il “piano dell’opera”, ovvero l’indice suddiviso in parti, titoli, capi e sezioni, quindi, ha individuato per ogni titolo dell'indice le norme rilevanti.

Il gruppo di lavoro ha optato per la separazione in due libri delle disposizioni del testo unico, comprendendo nel primo le norme legislative e nel secondo quelle regolamentari. Questa soluzione, che ha trovato il conforto del recente parere del Consiglio di Stato sullo schema di testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa<sup>5</sup>, permette di accorpate in un unico contesto disposizioni di rango primario e secondario, evitando commistioni tra i due livelli di disciplina.

Tre le questioni preliminari affrontate.

In primo luogo, è stato previsto che tutto il materiale normativo utilizzato per la redazione del testo unico sia espressamente abrogato, per esaurimento o per cambio di protocollo normativo (sussunzione nel t.u.).

---

<sup>5</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 147/2000.

In secondo luogo, è stato deciso di inserire in allegato l'indice delle norme abrogate e di quelle che non sono state considerate e che rimangono in vigore (es. norme sull'organizzazione del MURST).

Infine, è stato stabilito di introdurre due norme di principio, una che garantisca la conservazione degli atti amministrativi adottati e dei diritti acquisiti sulla base di leggi abrogate e una che consenta alle università, in forza del principio di autonomia, di regolare materie oggetto di norme abrogate dal testo unico.

L'esigenza dell'inserimento di entrambe le clausole generali è sorta a seguito dell'analisi di casi concreti.

La prima clausola generale, infatti, è stata ritenuta necessaria per tutelare quelle figure recessive dell'ordinamento universitario quali assistenti e liberi docenti, ancora presenti negli atenei, la cui disciplina è abrogata dal testo unico.

Diverso il caso che ha suggerito l'introduzione della seconda clausola generale. Il R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, T.U. delle leggi sull'istruzione superiore, disciplinando una materia completamente modificata dalla legislazione successiva, dagli statuti e dai regolamenti universitari, è stato incluso fra le norme da abrogare. Si è posto, però, il problema dell'articolo 169 che disciplina la laurea *ad honorem*, norma che continua ad essere applicata dalle università, nonostante debba ritenersi superata dai nuovi ordinamenti didattici.

Per regolare casi come questo, dunque, è stato pensato di inserire nel testo unico una norma di principio che stabilisca che, qualora le università vogliano agire in una materia oggetto di normativa abrogata, debbano prima regolarla.

Passando alla redazione del testo, il gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno "smembrare" leggi, regolamenti, ma anche singoli articoli, in modo da adattare meglio la normativa considerata all'indice predisposto.

In questo modo, per ogni articolo o, in alcuni casi, per ogni comma, è stata redatta una scheda<sup>6</sup> indicante il titolo del capo del testo unico a cui la norma atteneva e l'atto formale di provenienza. Per ogni capo, quindi, è stata predisposta una cartella composta da tante schede quante erano le norme attinenti all'argomento del capo stesso.

A questo punto si è proceduto ad effettuare la "prova di resistenza" delle norme raccolte alla luce del principio dell'autonomia normativa delle università stabilito

---

<sup>6</sup> Sulla tecnica utilizzata per la redazione della scheda, v. paragr. 3.

dall'articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione. L'autonomia normativa riconosciuta alle università, intesa come capacità di emanare norme aventi valore di fonte nell'ordinamento, comporta l'individuazione con legge dello Stato, della linea di confine che divide l'area riservata alle fonti primarie statali, da quella nella quale gli atenei possono esplicitare la propria autonomia. Ebbene, la "prova di resistenza" della normativa universitaria statale alla luce dell'art. 6 della l. n. 168/1989 è consistita proprio nel verificare quanta parte di questa debba considerarsi decaduta poiché comprime la sfera di autonomia riservata alle università e quanta, invece, debba rimanere in vigore, ma sotto una forma diversa: non più di dettaglio ma di principio.

Seguendo questo criterio, ogni cartella è stata suddivisa in sette fascicoli, contenenti rispettivamente:

- norme sicuramente vigenti
- norme vigenti ma da adeguare al principio di autonomia
- norme di cui limitare l'applicazione
- norme transitorie non perente
- norme transitorie perente
- norme da abrogare
- casi dubbi (questi sono stati suddivisi in dubbi sulla vigenza, dubbi sull'applicabilità, dubbi sulla necessità di adeguamento).

Sciolti i dubbi, anche con l'ausilio di esperti di settore per le questioni attinenti a materie determinate (ad es. trattamenti pensionistici, retribuzioni, sanità), sono state operate le modificazioni, ove necessario<sup>7</sup>, e, per ogni titolo, è stato formulato un articolato. A questo scopo, le schede delle norme che avevano superato la "prova di resistenza", sono state riunite in un unico documento. Le indicazioni riguardanti l'atto formale di provenienza di ogni norma sono state ripetute, mentre le modificazioni apportate sono state evidenziate utilizzando lo strumento apposito previsto dai programmi di videoscrittura.

In questa fase il gruppo di lavoro ha operato dividendosi in sottogruppi. Ogni

---

<sup>7</sup> Ad esempio, sono stati esplicitati i riferimenti normativi, inserendo nel testo la materia delle disposizioni citate, si è provveduto ad operare il coordinamento fra gli articoli del testo unico, sono state cancellate parole superflue come "dalla data di entrata in vigore della presente legge". Per le modificazioni più rilevanti, v. paragr. 4.

sottogruppo ha redatto uno o più titoli del testo unico e ha inviato il proprio documento contenente l'articolato agli altri componenti. In tal modo, ogni componente del gruppo di lavoro ha potuto seguire l'*iter* di formazione del testo unico nel suo complesso e partecipare alle riunioni, essendo in grado di dare un apporto significativo alla risoluzione delle questioni emerse in ogni sottogruppo durante la redazione dei titoli dell'articolato.

### **3. La procedura informatica**

Per la redazione del testo, il gruppo di lavoro non si è avvalso dell'ausilio di alcun programma informatico specifico ed ha utilizzato unicamente gli strumenti offerti dal programma di videoscrittura *Word*.

La compilazione delle schede delle singole norme è stata effettuata secondo la seguente procedura:

- predisposizione della scheda (una per ogni *file*) con l'indicazione, nell'intestazione del foglio *Word*, del titolo del testo unico a cui attiene la norma e dell'anno della legge seguito da un numero progressivo (es. 1989-1) in modo da renderne più semplice l'eventuale ricerca successiva;
- riproduzione del testo della norma, omettendo numero e titolo, sul foglio *Word* precedentemente creato;
- indicazione della fonte di provenienza.

La redazione dell'articolato del testo unico è stata effettuata riunendo in un *file* per ogni titolo le schede precedentemente predisposte e inserendo in ogni foglio un articolo, con la funzione "inserisci - interruzione - di pagina".

Per tenere traccia delle successive modificazioni apportate al documento originale è stata utilizzata la funzione del programma *Word* "strumenti – evidenzia modifiche", selezionando tutte le opzioni presenti.

### **4. La struttura del testo unico**

Il testo unico sulle università è diviso in due libri, il primo comprende le norme legislative ed il secondo quelle regolamentari, ad eccezione dei regolamenti ministeriali.

Il primo libro si compone di cinque parti. La prima, “Principi di autonomia”, è articolata in due titoli: “Principi sull’ordinamento e la programmazione delle università e degli istituti di istruzione universitaria” e “Principi sull’insegnamento, lo studio e gli studenti: ordinamento didattico, diritto allo studio, abilitazioni”. Utilizzando una terminologia economica, si potrebbe dire che questa parte, che si limita ad enunciare solo norme di principio in quanto tratta ambiti rimessi all'autonomia degli atenei, stabilisca, al titolo primo, le regole dell'offerta universitaria e, al titolo secondo, quelle della domanda.

La seconda parte, “Disciplina”, è articolata in nove titoli riguardanti rispettivamente il personale, il riconoscimento degli studi e dei diplomi ed equipollenze, le scuole di specializzazione, l'accesso alle professioni, le sedi e l’edilizia, il finanziamento statale, l'attività sportiva la sanità e le disposizioni relative a particolari università e scuole. Queste materie, non essendo rimesse all'autonomia delle università, sono disciplinate interamente dalla legislazione statale.

La terza parte è dedicata alle norme speciali, la quarta alle norme transitorie e finali e la quinta alle norme abrogate.

Alcuni articoli presentano parole inserite fra due parentesi quadre.

Si tratta di casi in cui il gruppo di lavoro, pur avendo mantenuto inalterato il testo di un articolo, ha ritenuto opportuno proporre, tra le parentesi, una o più opzioni sulle quali si richiama l’attenzione del Ministro, a causa della particolare delicatezza, dal punto di vista politico e giuridico, della decisione.

Vengono di seguito elencati per ogni titolo gli articoli che presentano tale particolarità, le relative motivazioni e le problematiche affrontate di maggior rilievo .

Con riferimento alla parte I, il titolo I, presenta i seguenti punti problematici. All'articolo 2, comma 11, che tratta della procedura di controllo di legittimità e di merito degli statuti e dei regolamenti nella forma di richiesta motivata di riesame, tra le parole "regolamenti" e "di ateneo" è stato aggiunto tra due parentesi quadre l'aggettivo "generali". In tal modo, si vuole escludere l'invio, da parte degli atenei, al MURST, degli atti di carattere particolare e settoriale, non concernenti l'organizzazione e il funzionamento delle università. E' stata inserita all'articolo 6 una norma riguardante le scuole superiori, mentre non è stata prevista una disposizione espressa sulla capacità negoziale delle università, ritenendosi quest'ultima compresa nella dizione "le università (...) hanno capacità di diritto pubblico e diritto privato", di cui all'articolo 2 comma 2



del testo unico.

Con riferimento alla parte II, il titolo I raccoglie le disposizioni relative al personale delle università, ordinandole in nove capi.

Di seguito si segnalano i più significativi interventi effettuati sui testi e le norme che presentano aspetti problematici.

L'articolo 48, comma 1, ripete l'espressione dell'articolo 86 del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, che stabilisce per i professori l'obbligo di "residenza" nella sede universitaria cui appartengono, anche se più ragionevole, a giudizio del gruppo di lavoro, sarebbe il riferimento al "domicilio".

All'articolo 52, si è ritenuto di sostituire la dizione riassuntiva "Forze Armate" alla precedente puntuale elencazione di (Regio) Esercito, (Regia) Marina e (Regia) Aeronautica, alla luce delle recentissime modifiche ordinamentali intervenute in tale ambito.

Nell'articolo 53, relativo all'aspettativa obbligatoria per situazioni di incompatibilità e tratto dall'art. 13 del DPR 11 luglio 1980, n. 382, si è soppresso l'ultimo comma (che prevedeva l'applicazione di tale articolo ai professori fuori ruolo) perché insieme superfluo ed equivoco. Da una parte infatti il principio è già implicito; d'altra parte, il comma (presente nella stesura originaria dell'articolo), a seguito delle modifiche successivamente apportate all'articolo dalla legge n.705 del 1985, poteva suscitare interpretazioni erranee.

All'articolo 63 (collocamento fuori ruolo per limiti di età), nel comma 5, relativo alla partecipazione dei professori fuori ruolo ad organi collegiali, si è soppresso il riferimento al "corpo accademico", essendo tale organo da considerare ormai superato.

Un delicato problema - sul quale si richiama l'attenzione - è posto dal comma 7 di tale articolo: la norma vigente, qui fedelmente riprodotta, consente, con singolare disposizione, al professore collocato a riposo mentre riveste la carica di rettore, di conservare ciò nonostante la carica fino allo spirare del mandato; diversamente (e più ragionevolmente) si dispone per il professore che sia anche preside, il quale cessa da tale ufficio al momento del collocamento a riposo. Sembrerebbe senz'altro opportuno sopprimere tale singolarità (cancellando il testo del comma da "collocamento a riposo," alla fine del comma), ma occorre il conforto dei soggetti consultati circa il rispetto dei limiti della delega.

All'articolo 64, il titolo di "emerito" e di "onorario" è conferito dal Ministro; ciò, pur se contrasta con il principio dell'affidamento al rettore della competenza ad adottare i provvedimenti in materia di status, potrebbe essere opportuno per la particolare solennità dell'atto.

Nel capo IV, dedicato allo stato giuridico dei ricercatori universitari, la relativa disciplina è stata ricostruita "esplicitando" il rinvio di cui all'articolo 34 del citato DPR n. 382/1980. Tale fonte infatti, come è noto, rinunciando a dettare una puntuale disciplina per lo stato giuridico dei ricercatori universitari, faceva rinvio, per quanto non diversamente stabilito, allo stato giuridico degli assistenti universitari di ruolo. Ciò avrebbe costretto la commissione redattrice del testo unico a recepire all'interno di questo le norme sullo stato giuridico di un ruolo di personale - i suddetti assistenti - che, come è noto, da tempo è stato posto ad esaurimento. Il rapporto fra le normative è stato quindi rovesciato: dalle norme sugli assistenti ancora utilizzabili sono state ricavate e rese esplicite le disposizioni per i ricercatori, collocandole nel citato Capo IV, mentre per lo status degli assistenti del ruolo ad esaurimento si è inserito nelle norme speciali un rinvio alle norme sui ricercatori.

All'articolo 72, concernente la conferma dei ricercatori e ricavato dall'articolo 31 del DPR n. 382/1980, si propone di non recepire la norma che prevedeva, per i ricercatori che avessero ottenuto, in sede di valutazione per la conferma, due successivi giudizi sfavorevoli, il passaggio ad altra amministrazione. Si tratta infatti di una norma che non ha avuto pressoché pratica attuazione, suscitando invece un complesso contenzioso. Essa contrasta inoltre con il principio vigente sia per i professori, sia in generale per il pubblico impiego, per il quale chi non supera il giudizio cessa dall'impiego (e non viene sistemato in altra amministrazione). In sostanza, si propone di ricondurre la norma a regime nell'ambito di un principio generale, sopprimendo una deroga immotivata.

All'articolo 75, comma 3 (relativo al congedo dei ricercatori per ragioni di studio o di ricerca e ricavato da una disposizione originariamente riferita agli assistenti) si fissa il limite massimo di due anni di congedo in un decennio, in misura uguale a quello fissato per i professori. Il previgente limite di cinque anni nel decennio aveva perso di significato, poiché era previsto anche al fine di assolvere gli incarichi di insegnamento, che non esistono più.

Nell'articolo 79, che elenca le sanzioni disciplinari, è stata soppressa la sanzione

della destituzione con perdita del diritto a pensione o ad assegni, per conformarsi alla giurisprudenza costituzionale in materia.

Si richiama l'attenzione sull'articolo 83, che riproduce una disposizione del 1933 tuttora vigente in virtù della quale il rettore può chiudere temporaneamente i corsi per gravi ragioni.

All'articolo 86, ricavato dalla legge n. 341/1990 e recante norme sulla didattica comuni a professori e ricercatori, il materiale normativo è stato ridistribuito senza alcuna modifica di sostanza; in particolare la norma che dà facoltà ai ricercatori di esercitare l'attività didattica in tutti i corsi di studio è stata collocata all'articolo 73.

Nell'articolo 96, comma 11, concernente i periodi di ricerca svolti presso istituti pubblici di ricerca (si è preferita la dizione "enti"), è stato soppresso il rinvio ad un elenco di tali enti allegato alla legge n. 70/1975, perché non più aggiornato.

Nel titolo VIII della parte II, la materia della sanità universitaria è stata riordinata in due capi, prendendo come normativa fondamentale quella contenuta nel d. lgs. n. 517/1999. Alcuni punti problematici sono i seguenti: nell'articolo 131 è stata prevista un'unica fattispecie di protocolli d'intesa, valida, sia per i rapporti generali tra università e SSN, sia per le materie specifiche delle specializzazioni e della formazione del personale infermieristico e tecnico; nelle norme sui professori universitari che svolgono funzioni assistenziali sono inserite, coordinandole con la nuova normativa di cui al d. lgs. n. 517/1999, disposizioni sull'equiparazione con il personale sanitario di cui all'articolo 102 del DPR n. 382/1980, abrogato; infine, in alcuni casi non è stato ritenuto opportuno togliere i riferimenti normativi esterni, a causa dei legami con una specifica disciplina sanitaria.

Con riferimento alla parte III "Norme speciali", si richiama l'attenzione sugli articoli 155, 156, 158 e 159 che riproducono, ad eccezione di intestazioni, conclusioni ed elencazioni, il testo di accordi tra lo Stato italiano ed altri Paesi. Il gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno inserire nel testo unico tali disposizioni, nonostante abbiano carattere puntuale.