

Rivista N°: 1/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 31/01/2018

AUTORE: Roberta Calvano *

I PROFESSORI UNIVERSITARI TRA RIFORMA STRISCIANTE DELLO STATO GIURIDICO E PROCESSI DI VALUTAZIONE. “SORVEGLIARE E PUNIRE”?

Sommario: 1. Il quadro complessivo all’esito di un processo riformatore. – 2. Lo stato giuridico dei docenti, tra regime pubblicistico e delegificazione. - 3. Regime economico e scatti stipendiali: dall’automatismo alla seconda riforma degli scatti “premiali”? – 4. La polverizzazione dei canali di reclutamento. - 5. Contrattualizzazione e privatizzazione futura e in atto. – 6. Nessi tra aziendalizzazione, processi di valutazione e disciplina del lavoro dei docenti nel sistema universitario.

“Vite, beaucoup, ma”¹

1. Il quadro complessivo all’esito di un processo riformatore

Il sistema universitario italiano attraversa oggi forse uno dei momenti più delicati della sua storia. Esso ha vissuto dall’unità d’Italia ad oggi le diverse stagioni della storia culturale e politica del nostro Paese, marciando al ritmo di quelle che si sono succedute come parole d’ordine nell’evoluzione dell’ordinamento. Dal centralismo della Legge Casati del 1859, poi estesa a tutto il regno d’Italia, proprio dell’epoca della costruzione dello Stato unitario e della necessità di edificare un sistema della pubblica amministrazione (e quindi dell’istruzione) che facesse capo ad un solo centro, al grande disegno verticistico gentiliano del 1923, che sottoponeva all’indirizzo e controllo del Governo quella minima forma di autonomia che concede-

* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli studi di Roma «Unitelma Sapienza».

¹ Fotografato da O. GOSSELAIN, *Slow science – La désexcellence*, in *Uzance*, 2011, 128 ss.

va agli atenei², fino ai sussulti degli anni della contestazione e poi della sperimentazione dal 1980, con il DPR n. 382 e dell'autonomia della legge n. 168 del 1989, si giunge fino a noi.

La parola chiave della riforma del sistema universitario del 2010 e degli anni successivi, che hanno visto l'approvazione di un'importante coda di decreti attuativi della legge n. 240, potrebbe essere individuata nell'aziendalizzazione, negli stessi anni in cui nell'ordinamento processi di liberalizzazione si accompagnavano a faticosi e non sempre efficaci tentativi di riforma della pubblica amministrazione tramite semplificazione, processi di valutazione della performance e digitalizzazione.

Nonostante le importanti innovazioni introdotte, l'immagine del sistema universitario presso l'opinione pubblica non risulta cambiata. Va sottolineato tuttavia come quello dell'università sia un *unicum* nel quadro della pubblica amministrazione italiana, giacché oggi il canale principale di finanziamento, il fondo di finanziamento ordinario, è assegnato per il 30% sulla base del criterio del costo standard ed il 22% sulla base di processi di valutazione (la VQR); vi è un elevato livello di informatizzazione che garantisce trasparenza e controllo dell'operato degli atenei, che adottano il sistema della contabilità economico-patrimoniale ormai da tre esercizi; sono previsti vincoli stringenti sulla durata delle cariche della *governance*³.

Accanto alla "ideologia dell'aziendalizzazione"⁴, cui pare ispirato tutto il corpus normativo più recente, si deve poi considerare l'elemento derivante dalla perdurante vigenza di larga parte della stratificazione normativa precedente (anche di epoca prerepubblicana)⁵, implicante ulteriori profili di contraddittorietà della disciplina della materia, data l'ispirazione dei diversi testi normativi tuttora in vigore a principi pressoché inconciliabili. Non solo per questa ragione si assiste oggi al fenomeno abbastanza paradossale per cui, pur nell'intento di produrre efficienza, si accentua la tendenza all'ipertrofia normativa, che, tra vecchi e nuovi corpi normativi, rischia di strangolare il sistema universitario.

A conforto dell'attendibilità di simili considerazioni, necessariamente sintetiche, che si assumono qui come dato di partenza, ci si può oggi avvalere di sette anni di esperienza applicativa della nuova disciplina introdotta, anni che hanno consentito di disvelare in modo più compiuto, nella quotidianità delle attività svolte nelle università italiane, quale fosse il disegno del legislatore.

² Il TU n. 1592 del 1933 recepisce il R.D. 30 settembre 1923, n. 2102. Alcuni dei contenuti della normativa in esso recata riecheggiano quelli della legge n. 240, come sottolineato da F. MERLONI, *La riforma dell'Università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 354. Altri (per quanto concerne ad esempio la presenza di privati negli consigli di amministrazione di enti e privati solo a condizione che contribuiscano al finanziamento degli atenei, o le norme circa l'attribuzione della competenza sulle cosiddette "chiamate") appaiono in relazione ad essa più liberali. Così, R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012, 37-38.

³ Questi i punti sottolineati nella relazione al convegno organizzato dal Miur su *L'Università italiana nell'Europa di domani* dal presidente della Crui, G. MANFREDI, *La nostra università e l'Europa*, Roma, 10 novembre 2017.

⁴ Con riserva di approfondire meglio il concetto nelle pagine che seguiranno.

⁵ Il Testo unico del 1923 è infatti ritenuto ancora in vigore in particolare per quanto attiene alla tipizzazione degli illeciti disciplinari dei professori.

Rinviando ad altre più ampie trattazioni per i profili che concernono l'organizzazione del sistema universitario⁶, il suo finanziamento⁷, l'inquadramento della disciplina nel panorama europeo, sia in relazione alla disciplina UE, che alla legislazione comparata, analogamente oggetto di interventi riformatori che vanno nella stessa direzione⁸, si tenterà in questa sede di soffermarsi problematicamente sul tema dello stato giuridico dei professori anche in relazione al ruolo dei diversi processi di valutazione nei quali i professori e ricercatori sono coinvolti⁹. Questo nell'ottica di contribuire ad offrire qualche tassello in più per la riflessione più complessiva sul sistema universitario.

2. Lo stato giuridico dei docenti, tra regime pubblicistico e delegificazione

Nel dibattito suscitato dalla legge n. 240 e dai provvedimenti che l'hanno seguita, tra i tanti temi oggetto della nuova disciplina, l'attenzione dedicata al tema dello stato giuridico dei professori universitari è stata tutto sommato piuttosto circoscritta. Ciò è avvenuto probabilmente in ragione dell'importanza delle altre tematiche direttamente trattate dai richiamati provvedimenti, orientati, come si ricordava già, dall'intento di ridisegnare la fisionomia del sistema universitario, a partire dagli obiettivi assegnati agli atenei e dai metodi indicati per perseguirli, per poi scendere a disciplinare puntigliosamente l'organizzazione interna agli atenei (dai più minuti dettagli di quella che è comunemente definita *governance*, sino alla composizione numerica minima dei singoli dipartimenti) ed il quadro complessivo all'interno del quale si collocano le attività didattiche, di ricerca e della "terza missione".

Dopo gli iniziali contraccolpi subiti dal sistema universitario, con la necessità di riscrivere gli statuti da parte degli organi di governo degli atenei, abolire o accorpate facoltà e dipartimenti, mettere a punto nuove procedure e redistribuire i compiti tra organismi vecchi e nuovi, ha iniziato a manifestarsi gradualmente l'impatto che i nuovi corpi normativi introdotti erano in grado di produrre, ed hanno in larga parte poi chiaramente prodotto, sullo stato giuridico dei docenti. Un impatto duplice, fatto di effetti indiretti e diretti che ha modificato non di poco lo *status* dei professori e ricercatori universitari.

⁶ Si vedano in proposito i contributi riuniti in *Competizione e governance del sistema universitario*, a cura di E. Picozza A. Police, Torino, 2013; quelli raccolti in *Ripensare l'Università*, a cura di A. Arcari e G. Grasso, Milano, 2011, nonché G. GRASSO, *L'autonomia normativa delle Università nel disegno di legge «Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario»*. Prime annotazioni, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, 1748; D. FIUMICELLI, *La legge n. 240 del 2010: complessità del sistema delle fonti del diritto e rischi per l'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 1/2011, 1-30.

⁷ R. TARCHI, *I sistemi universitari europei*, in *Finanziamento, competizione ed accountability nel Governo dell'Università*, a cura di G. Colombini, Napoli, 2013, vol. II, 423 ss.; ID., *I sistemi di finanziamento delle Università nella prospettiva comparata*, ivi, vol. III, pp. 497 ss.

⁸ Sulla disciplina Ue v. E. LONGO, *L'Ue e la "quinta libertà"*. Prospettive costituzionali per la ricerca scientifica europea, in *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, a cura di A. Iannuzzi, Napoli, 2015, 1 s. Una sintetica panoramica sul tema in R. CALVANO, *L'organizzazione del sistema universitario*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli 2014, in particolare 441-446.

⁹ Su cui a seguito della riforma, in ambito costituzionalistico è intervenuto tra i primi C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Rivistaaic.it*, 3/2011.

Il mutato contesto organizzativo, da un lato, non poteva fare a meno di influire indirettamente sul concreto atteggiarsi dei compiti e dello status del docente, come dimostrano ad esempio gli accresciuti compiti di carattere amministrativo gestionale derivanti da nuovi organismi a cui i docenti sono chiamati a partecipare (comitati paritetici, commissioni disciplinari, gruppi di riesame, presidi di qualità) a fronte di una riduzione della rilevanza delle sedi di discussione collegiale¹⁰.

In secondo luogo, alcuni profili dello stato giuridico sono stati direttamente toccati dalla legge n. 240, venendo in larga parte delegati alla potestà regolamentare ministeriale e degli atenei. La fuga verso la potestà regolamentare della più generale disciplina della materia, ed in particolare della didattica¹¹, iniziata già dagli anni novanta, frutto di una lettura molto elastica della riserva di legge di cui all'art. 33 comma 6¹², ha forse rappresentato il primo passo verso un indebolimento dello status che è oggi il tema di discussione¹³.

L'intensificarsi dell'esercizio della potestà normativa secondaria ed il suo ingresso, nella fase attuale, in alcune aree particolarmente delicate, in particolare in relazione alla disciplina degli scatti stipendiali ed al reclutamento, è uno degli elementi che consentono di iniziare ora a riflettere più compiutamente sull'effetto prodotto dall'insieme dei diversi fenomeni richiamati, posto che lo *status* è determinato dal complessivo atteggiarsi di differenti profili normativi, che solo se considerati nel loro insieme possono restituire una genuina fisionomia di quale sia la condizione oggi del professore universitario, alla luce della quale svolgere un'analisi critica della disciplina in relazione ai principi costituzionali rilevanti.

Per quanto riguarda le disposizioni espressamente dedicate dalla legge n. 240 a questa materia, vengono in rilievo due gruppi di articoli. Nel primo si possono fare rientrare i quattro articoli relativi a diritti ed obblighi di professori e ricercatori: l'art. 6 (Stato giuridico dei

¹⁰ Ci si riferisce all'abolizione delle facoltà avvenuta nella quasi totalità degli atenei in forza dell'art. 2, comma 2, lett. c. della legge n. 240, per gli atenei che abbiano scelto di non istituire, nei rispettivi statuti, le cosiddette "strutture di raccordo", così come allo spostamento di un significativo numero di competenze dai senati accademici ai consigli di amministrazione e ai Rettori in forza della disposizione di cui all'art. 2 comma 1, lett. e ed h.

¹¹ Si vedano in particolare il DM 22 ottobre 2004, n. 270, e il DM 3 novembre 1999, n. 509, (*Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei*) recanti la disciplina del cosiddetto 3+2 e l'introduzione, tra gli altri elementi, del sistema dei crediti formativi.

¹² Sul quale v. G. FONTANA, *Art. 33*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Milano 2006, vol. I, 694.

¹³ La riserva di legge, interpretata come doppiamente relativa da F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Diritto e società*, 1978, 757 (considera la riserva come relativa solo «verso» le fonti dell'autonomia ed assoluta verso quelle governative secondarie S. FOIS, *Intervento in L'autonomia universitaria*, atti del convegno AIC di Bologna, 25.6.11-1988, Padova, 1990, 67; analogamente R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 268-269.) e come "aperta" (Corte cost., sentenza n. 383 del 1998 in *Giur. cost.*, 1998, 3316, con nota di D'ATENA *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, ivi, 3332 e R. NIRO, *Numero chiuso all'Università e potere regolamentare del Ministro: morte della riserva di legge o sua trasfigurazione?* in *Giur. cost.*, 1999, 1235) ha finito con essere totalmente erosa verso l'alto lasciando spazio ad una normazione secondaria pervasiva e quasi totalmente dimentica dell'autonomia e del ruolo della riserva di legge a tutela della stessa, così R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, cit., 55 ss. Critico sull'avallo dato dalla Corte agli interventi degli anni '90 in materia universitaria anche S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, 214.). Ha sostenuto una rilettura della riserva come assoluta G. SILVESTRI, *Questioni vecchie e nuove sull'autonomia universitaria*, paper pubblicato in *Crui.it*, Roma, 2002, 9. Sul punto v. anche A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 2988; più di recente A. IANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli 2011, 1809

professori e dei ricercatori di ruolo), l'art. 7 (Norme in materia di mobilità...), l'art. 8 (Revisione del trattamento economico) e 10 (Competenza disciplinare). Il secondo gruppo attiene invece al tema del reclutamento (art. 16 sull'abilitazione scientifica nazionale, artt. 18, 24 comma 6 e 29 sulle chiamate, art. 24 sul reclutamento dei ricercatori a tempo determinato e relativa procedura di *tenure track*).

3. Regime economico e scatti stipendiali: dall'automatismo alla seconda riforma degli scatti "premiati"?

Nella disciplina di profili come quelli attinenti gli obblighi didattici, il regime del tempo pieno e definito, la possibilità di accedere ai trasferimenti (artt. 6 e 7), si avverte una certa preoccupazione del legislatore di irreggimentare in modo più stringente rispetto al passato la condizione dei professori e ricercatori a tempo indeterminato, una cui eccessiva libertà parrebbe aver caratterizzato la disciplina vigente fino al 2010. Un analogo pregiudizio negativo del legislatore¹⁴ sembra potersi collocare alla radice della scelta di passare da un regime di scatti automatici biennali, a quello di scatti stipendiali triennali (prima del ritorno a scatti biennali deciso da ultimo nella legge di stabilità 2018), concessi su richiesta degli interessati, previa valutazione, disciplinata sulla base di regolamenti di ateneo¹⁵. Al netto di ogni preferenza tra i due sistemi di attribuzione degli scatti, la riserva ai regolamenti di ateneo del compito di disciplinare casi e modi per l'accesso alla progressione stipendiale suscita perplessità per un duplice ordine di ragioni. Da un lato la diversificazione tra i diversi atenei potrà facilmente indurre a disparità di trattamento anche sulla base delle diverse situazioni finanziarie delle università, dettate spesso anche dal contesto socio-economico in cui esse operano; inoltre, l'eccessiva vicinanza tra valutatore e valutato rischia di non consentire un pieno esplicarsi di una valutazione imparziale da un lato e della libertà di ricerca ed insegnamento di cui il docente è titolare dall'altro.

In merito alla disciplina degli scatti va ricordato poi che, già prima dell'entrata a regime del nuovo sistema introdotto per i professori e ricercatori dalla legge n. 240, il legislatore, in ragione delle esigenze di "razionalizzazione" della spesa pubblica, nel culmine degli anni

¹⁴ Parla di "sospetto, per non dire il disprezzo, nutrito negli ultimi anni per i docenti universitari da una parte consistente della classe politica e della burocrazia, sospetto condiviso anche da una buona fetta dell'opinione pubblica, adeguatamente (dis)informata dai grandi media" M. LUCIANI, *Ruolo della docenza universitaria*, Relazione al Convegno «Modalità di selezione e reclutamento della docenza universitaria». Roma, 12 ottobre 2016. in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, 3. Sul tema v. anche L. GIANI, *Le (molteplici) chiamate dirette dei docenti universitari: prime riflessioni sulle cosiddette cattedre Natta*, in *Munus*, 3/2016, in particolare 704 e ss.; A. BEL-LAVISTA, *Reclutamento universitario e dintorni...*, cit., 682.

¹⁵ Tale disciplina è stata nuovamente oggetto di un intervento da parte del legislatore nella legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (legge di stabilità 2018) al comma 629 che recita: "Con decorrenza dalla classe stipendiale successiva a quella triennale in corso di maturazione al 31 dicembre 2017 e conseguente effetto economico a decorrere dall'anno 2020, il regime della progressione stipendiale triennale per classi dei professori e ricercatori universitari previsto dagli articoli 6, comma 14, e 8 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e disciplinato dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, è trasformato in regime di progressione biennale per classi, utilizzando gli stessi importi definiti per ciascuna classe dallo stesso decreto".

della crisi, aveva provveduto a sospendere gli scatti stipendiali e le progressioni economiche per tutto il pubblico impiego. Il blocco, disposto inizialmente per un triennio (2010-2013, d.l. n. 78 del 2010), era stato prorogato poi per un altro anno. Il dato qui significativo è quello che ha visto poi il protrarsi della misura sino a tutto il 2015 *solo per i professori e ricercatori universitari*, in qualche misura confermando quell'atteggiamento di disfavore del legislatore verso la categoria di cui già si diceva. Neanche l'attivazione del giudizio della Corte costituzionale è valso a ripianare la discriminazione nei confronti degli universitari, che anzi è parsa quasi aggravarsi con gli interventi della Corte, che mentre cancellava retroattivamente la misura di blocco per i magistrati con la sentenza n. 223 del 2012¹⁶, la manteneva in vigore per gli universitari con la successiva sentenza n. 310 del 2013.¹⁷

Analogamente sembra aver palesato tratti discriminatori la vicenda dell'abolizione retroattiva, per i soli docenti universitari tra tutti i dipendenti pubblici, dell'istituto del biennio di trattenimento in ruolo di cui all'art. 16 del decreto legislativo n. 503 del 1992, in base all'art. 25 della legge n. 240 del 2010¹⁸.

Tali fenomeni, sommati ai tagli significativi ai finanziamenti per il sistema universitario operati a partire dalla legge n. 133 del 2008¹⁹, paiono essere alla radice del malcontento dei professori e ricercatori palesato nei mesi scorsi con l'inedita iniziativa di astensione collettiva dal primo appello di esame della sessione autunnale 2017 e contestuale richiesta del recupero dell'anzianità giuridica per il periodo di blocco degli scatti, nonché dell'anno di decurta-

¹⁶ Con nota di D. PICCIONE, *Una manovra governativa di contenimento della spesa <<tra il pozzo e il pendolo>>: la violazione delle garanzie economiche dei magistrati e l'illegittimità di prestazioni patrimoniali imposte ai soli dipendenti pubblici*, in *Giur. Cost.*, 2012, 3353 ss.

¹⁷ Le due decisioni vertono entrambe su questioni di legittimità costituzionale simili, sebbene naturalmente la posizione dei magistrati si connota per una esigenza di garanzia più chiaramente tutelata a livello costituzionale, promosse in relazione alla medesima disposizione di cui all'art. 9 c. 2 del decreto-legge 78 del 2010 e, rispettivamente, sui successivi commi 21 e 22. Con nota di L. PACE, *La Corte costituzionale fa proprie le "ragioni della crisi" e rinnega sé stessa*, in *Giur. cost.*, 2013, 4993. Oggi la legge di stabilità 2018 sopra richiamata ha previsto che, "A titolo di parziale compensazione del blocco degli scatti stipendiali disposto per il quinquennio 2011-2015 dall'articolo 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ai professori e ricercatori universitari di ruolo in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge e che lo erano alla data del 1° gennaio 2011, o che hanno preso servizio tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2015, è attribuito una tantum un importo ad personam in relazione alla classe stipendiale che avrebbero potuto maturare nel predetto quinquennio e in proporzione all'entità del blocco stipendiale che hanno subito, calcolato, nei limiti delle risorse di cui al presente comma, sulla base di criteri e modalità definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. La corresponsione dell'importo di cui al periodo precedente cessa al 31 dicembre 2019 e non produce effetti ai fini della successiva progressione di carriera; l'importo è corrisposto in due rate da erogare entro il 28 febbraio 2018 ed entro il 28 febbraio 2019.

¹⁸ Analogamente discriminatoria è parsa l'esclusione dei soli professori dall'istituto del trattenimento in ruolo nella sentenza n. 83 del 2013, su cui M. DELLA MORTE, *Permanenza in servizio dei docenti universitari e ricambio generazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, su www.forumcostituzionale.it, 1

¹⁹ Il fondo per il finanziamento ordinario delle università è stato ridotto di 63,5 milioni di euro per l'anno 2009, di 190 milioni di euro per l'anno 2010, di 316 milioni di euro per l'anno 2011, di 417 milioni di euro per l'anno 2012 e di 455 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013 da questa legge. Poi, nella legge di stabilità 2015, si è ulteriormente tagliato l'FFO di "34 milioni di euro per l'anno 2015 e di 32 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016, in considerazione di una razionalizzazione della spesa...".

zione aggiuntivo rispetto al periodo di blocco subito dal comparto del pubblico impiego²⁰. A valle di tale iniziativa, il legislatore sembra essersi determinato ad intervenire nuovamente sulla materia, riportando la disciplina dell'ottenimento degli scatti ad una cadenza biennale, con invarianza del *quantum* rispetto alla previgente dimensione degli scatti triennali, consentendo ai docenti più giovani di recuperare nell'arco dei prossimi anni quanto sin qui perduto, mentre per i "vecchi" si verrebbe a consolidare la perdita determinata dal mancato recupero dell'anzianità perduta nel periodo 2010-2015²¹. Una decisione questa che, mentre diversifica – a torto o a ragione - nel trattamento le diverse generazioni, pare confermare l'orientamento "punitivo" cui si è già fatto cenno. Nel testo originario della norma della legge di stabilità si prevedeva peraltro la natura "premiale" degli scatti ed il confluire nell'FFO, senza alcun vincolo di destinazione, delle somme che non saranno a tal fine erogate, un aspetto questo che rischiava di incentivare gli atenei ad un risparmio sull'attribuzione degli scatti a fronte di altre impellenze finanziarie. Ma l'aspetto che preoccupa di più è quello che vede un progressivo slittamento nella disciplina dello stato economico di professori e ricercatori, rispetto ai quali gli scatti stipendiali rischiano di diventare sempre più un ulteriore strumento di controllo e di assoggettamento alla filosofia della riforma²², a fronte della loro caratterizzazione sin qui – nella versione sia pre che post-riforma- come componente dovuta della retribuzione per la funzione correttamente svolta²³.

La valutazione che dovrebbe precedere l'attribuzione del diritto allo scatto rischia così di trasformarsi in una ulteriore occasione per l'applicazione di una malintesa concezione di "meritocrazia" ed "eccellenza", due concetti sul cui impiego sarà necessario provare a riflettere nelle prossime pagine. Si può qui almeno anticipare, in merito alla questione degli scatti, che diverso è retribuire un'attività diligentemente svolta da parte di un docente che si sottoponga a tal fine a valutazione, attestando l'attività svolta nel biennio in termini di carico didattico, attività di ricerca, partecipazione ai compiti organizzativi e gestionali dell'ateneo, altro sarebbe – o dovrebbe essere – il momento della distribuzione dei finanziamenti alla ricerca su base premiale in modo da irrobustire linee di ricerca presenti nell'ateneo, ed eventualmente offrire strumenti sempre più adeguati ai ricercatori più brillanti²⁴. Ciò alla luce delle fi-

²⁰ Sullo sciopero dei professori v. la chiara esposizione delle ragioni della protesta da parte di G. CERRINA FERONI, *Noi, fantasmi d'Italia, protestiamo perché...*, in *Corriere fiorentino*, 29 agosto 2017.

²¹ I conti sulla sperequazione in base all'anzianità in ruolo in relazione al recupero degli scatti li hanno fatti D. DE CARO, M. CAPPELLI, *Scatti: ecco il "sorpasso". Una discriminazione nuova di zecca, partorita dalla Legge di Bilancio 2018*, 9 novembre 2017, in *Roars.it*.

²² Sulla quale v. meglio *infra*, ultimo par.

²³ La versione inizialmente proposta del comma 629 della legge di stabilità è la seguente: "1. Con decorrenza dalla classe stipendiale triennale successivamente al 31 dicembre 2017 e conseguente effetto economico a decorrere dall'anno 2020, il regime della progressione stipendiale triennale per classi su base premiale dei docenti universitari previsto dall'articolo 8 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, è trasformato in regime di progressione biennale per classi su base premiale, utilizzando gli stessi importi definiti per ciascuna classe dallo stesso Decreto. Nell'ipotesi di mancata attribuzione della classe, la somma corrispondente resta nelle disponibilità dell'ateneo".

²⁴ Se gli scatti dovranno essere premiali, col rischio che vengano orientati solo a premiare le "eccellenze" nella ricerca (e nella didattica?) sembra difficile che significativi risultati in tali ambiti possano essere raggiunti in un lasso di tempo breve come quello di un biennio. La ricerca applicata può magari produrre i suoi risultati in lassi di tempo brevi, ma non vi è chi conosca il senso dell'espressione "ricerca di base", o che abbia fatto l'esperienza

nalità e dei principi di ordine costituzionale che devono presiedere sempre all'attività svolta negli atenei, principi che richiederebbero (in base agli artt. 33 comma 1, 3 e 97 Cost.), tra le altre cose, anche di non contribuire ad approfondire il *gap* esistente tra ricercatori, privando delle risorse necessarie allo svolgimento dell'attività di ricerca coloro che non hanno ancora raggiunto risultati di "eccellenza".

Poiché la *ratio* dell'autonomia di cui all'art. 33 è quella di essere funzionale alle libertà di ricerca ed insegnamento agite nel contesto universitario²⁵, declinare l'autonomia stessa meramente sulla gestione delle curve stipendiali, creando un probabile diversificarsi dello *status* in merito al trattamento economico tra atenei diversi (con le conseguenze discriminatorie che si possono immaginare tra nord e sud, atenei piccoli e grandi, etc.) ed all'interno del medesimo ateneo, appare paradossale. Ciò emerge tanto più laddove la stessa autonomia viene contemporaneamente compressa da una minuziosa disciplina dell'organizzazione, della didattica e della ricerca, attività queste sommamente peculiari nell'ambito di quelle svolte nella p.a, oggi irreggimentate tramite stringenti regole e rigidi standard numerici. In proposito basti il riferimento alle procedure richieste dal sistema di assicurazione della qualità, di autovalutazione e accreditamento dei corsi e delle sedi, AVA e poi AVA2, ma anche alla necessità di rispettare le cosiddette mediane e soglie di produzione scientifica ai fini della partecipazione, in qualità di candidati o commissari, alle procedure di abilitazione scientifica nazionale, così come ai criteri impiegati nella valutazione dei dottorati oltre che nei diversi esercizi di Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR). Tutti fattori questi, peraltro, che, anziché promuovere ricchezza ed originalità di elaborazione scientifica e culturale, pluralismo e confronto delle idee, sembrano spingere indirettamente verso una omologazione ed omogeneizzazione degli orientamenti scientifico-culturali.

4. La polverizzazione dei canali di reclutamento

Parallelamente ai processi ricordati, la progressiva polverizzazione dei canali di reclutamento (di cui al secondo gruppo di disposizioni)²⁶ rischia di far emergere ulteriori criticità in

di uno studio complesso come quello per una seria monografia, che non veda come la rigidità del termine biennale mal si concilia con il certo conseguimento di risultati in tali ambiti, col rischio di deprimere proprio le iniziative di ricerca di più ampio respiro in quanto penalizzanti dal punto di vista dello status economico del docente.

²⁵ Sul tema, v. A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà. Scritti in onore di P. Barile*, Padova, 1990, 89; sulla libertà della scienza v. da ultimo v. F. BILANCIA, *La libertà della scienza e della ricerca: attualità della riflessione di Andrea Orsi Battaglini*, in *Diritto pubblico*, 3/2016 (supplemento), 192, per il quale "le libertà della scienza e della ricerca concorrono a rappresentare una proiezione della stessa dimensione democratica dell'ordinamento, e fondamento della corrispondente nozione di legalità. Laddove l'oggettività del dato scientifico accertato, per quanto provvisoriamente, nel confronto paritario tra gli studiosi, finisca con il rappresentare esso stesso un ostacolo materiale ad ogni tentativo arbitrario di soluzione aprioristica ed autoritaria, in quanto soggettiva e non verificabile a sua volta per il tramite del concorso critico dei pari".

²⁶ Sommarariamente riconducibili a: chiamate previo concorso aperto; chiamate previo concorso riservato; chiamate dirette di docenti strutturati ex art. 24 comma 6, 240 del 2010; chiamate dirette di vincitori delle categorie previste dall'art. 29 comma 7 della stessa legge e dall'art. 1 comma 9 della legge n. 230 del 2005 (cd. Legge Moratti); reclutamento tramite convenzione per la figura dei professori straordinari a tempo determinato di cui all'art. 1 comma 12 della legge n. 230 del 2005. Per i ricercatori, come è noto la legge n. 240 ha determinato la

relazione all'esigenza di unitarietà dello stato giuridico. Già oggi si palesano chiaramente i rischi di possibili disparità di trattamento tra docenti con identica anzianità ed inquadramento, una costante incertezza circa le norme applicabili, nonché l'improprio crearsi di una condizione di poca trasparenza circa i criteri seguiti per la scelta tra i diversi canali di reclutamento a disposizione degli atenei²⁷.

Il sommarsi delle chiamate previo concorso aperto, previo concorso riservato, e delle chiamate dirette in base a differenti disposizioni della legge n. 240 e della legge n. 230 del 2005 sembrano infatti produrre un quadro alquanto poco limpido. A ciò si aggiunge poi il sovrapporsi di funzioni diverse, come quelle di reclutamento, progressione di carriera e mobilità inter-ateneo all'interno delle medesime procedure, un aspetto questo che, lungi dal favorire imparzialità e buon andamento, appare pericolosamente foriero di una inutile conflittualità interna al corpo docente oltre che dell'ingresso di valutazioni improprie nell'ambito delle attività delle commissioni giudicatrici²⁸. C'è poi il problema di canali eccezionali e/o temporanei di reclutamento (tra gli esempi che si potrebbero fare spicca in particolare il bando annuale per giovani ricercatori Rita Levi Montalcini; il canale temporaneo previsto dalla legge 240 per gli *upgrading* riservati agli "interni" per sei anni dall'entrata in vigore della legge, poi prorogato al 31 dicembre 2019 dall'art. 4 comma 3 bis, decreto legge n. 244 del 2016 - milleproroghe 2016) che ramificando ulteriormente l'unitarietà della disciplina del reclutamento hanno finito col creare incertezza, confusione e discriminazioni.

Tutti questi fattori rischierebbero poi di accentuarsi qualora si affiancasse ai canali "normali", già frammentari e plurimi, un canale "speciale" che sembra poter determinare una diretta lesione della condizione di libertà di ricerca ed insegnamento. Il riferimento, pressoché inevitabile, è all'istituzione di un "Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta", previsto dall'art. 1, commi da 207 a 212, della legge di stabilità per il 2016 (28 dicembre 2015, n. 208)²⁹, sulla cui base è stato elaborato uno schema di DPCM. Sebbene il Fondo

chiusura del ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato e la creazione della figura dei ricercatori a tempo determinato di tipo A e B di cui all'art. 24 della l. n. 240.

²⁷ Sul tema del reclutamento v. da ultimo A. BELLAVISTA, *Reclutamento universitario e dintorni: tempi difficili, scelte strategiche, incubi giuridici*, in *Munus* 3/2016, 663 ss.; C. FRANCHINI, *Il nuovo sistema di reclutamento dei professori universitari e l'apologo di Schopenhauer*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2011, 802.

²⁸ La difficile posizione di chi deve valutare comparativamente candidati con *curriculum* scientifici letteralmente "incommensurabili" si verificherà sempre più spesso. Possono infatti fare domanda nelle procedure di chiamata ai sensi della disciplina del 2010 non solo gli abilitati allo svolgimento delle funzioni di professore della fascia per la quale è stato bandito il posto, ma anche coloro che sono già in ruolo nella fascia stessa e sono in servizio presso altro ateneo, magari da lunghi anni, con curricula quindi ben più ricchi. Per la seconda fascia il problema si è aggravato in questa fase transitoria (in cui non è ancora frequente la chiamata diretta del ricercatore di tipo b abilitato al termine del triennio) poiché è stato frequente il caso di quattro categorie di candidati a posti di professore associato: i ricercatori a tempo determinato abilitati; i ricercatori a tempo indeterminato entrati in servizio prima dell'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010; i professori associati di altro ateneo ed infine candidati abilitati alle funzioni di professore di seconda fascia che non sono ricercatori, magari a volte in ragione dell'esiguo numero di posti da ricercatore banditi negli ultimi anni.

²⁹ Le disposizioni più rilevanti sono nei commi da 207 a 210 di cui si riportano i passaggi più rilevanti: "207. Al fine di accrescere l'attrattività e la competitività del sistema universitario italiano a livello internazionale, nel rispetto dell'autonomia degli atenei, nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è istituito, in via sperimentale, per finanziare chiamate dirette di studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico previamente selezionati nel rispetto di criteri volti ad accertare l'eccellenza dei percorsi individuali di ricerca scientifica esclusivamente secondo le procedure di cui al presente comma e ai commi da 208 a 211, un

sia parzialmente eroso dalla legge di stabilità 2018 (v. supra), la norma che lo istituisce, oltre a stabilirne la dotazione, risulta essere tuttora vigente. Pare quindi utile soffermarsi brevemente sulle criticità emerse in relazione allo schema di DPCM, in particolare alla luce del parere del Consiglio di Stato che, sebbene formalmente favorevole, ha espresso sui contenuti del provvedimento numerose ed articolate valutazioni severamente critiche³⁰. In relazione

fondo speciale denominato «Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta» (...). In deroga alle norme sul reclutamento dei professori universitari previste dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, il Fondo di cui al comma 207 è destinato al reclutamento straordinario per chiamata diretta di professori universitari di prima e di seconda fascia selezionati secondo procedure nazionali e ai sensi dell'articolo 1, comma 9, secondo periodo, della legge 4 novembre 2005, n. 230, come da ultimo modificato dal comma 209 del presente articolo, e nel rispetto dei criteri di cui al comma 210 volti a valorizzare l'eccellenza e la qualificazione scientifica dei candidati, ivi inclusi professori universitari già in servizio presso atenei italiani. Per i professori di prima e di seconda fascia già in servizio in atenei italiani, l'eventuale chiamata nella stessa fascia ai sensi della presente procedura comporta obbligatoriamente il cambiamento della sede di appartenenza. (...). 209. Ai fini delle chiamate dirette di cui al comma 208 del presente articolo, all'articolo 1, comma 9, della legge 4 novembre 2005, n. 230, al primo periodo sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ovvero di studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico, previamente selezionati mediante procedure nazionali, e nel rispetto di criteri volti ad accertare l'eccellenza dei percorsi individuali di ricerca scientifica» e al quarto periodo sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «o che siano studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico previamente selezionati come indicato nel primo periodo». 210. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione, sono disciplinati: a) i criteri per valutare l'eccellenza dei percorsi individuali di ricerca scientifica secondo i migliori standard valutativi nazionali e internazionali propri dell'area scientifica di riferimento, con particolare riguardo alla qualità della produzione scientifica individuale nei cinque anni precedenti alla procedura; b) le modalità per l'attivazione e lo svolgimento della procedura di selezione dei soggetti di cui al comma 208; c) *l'inquadramento in una classe stipendiale che comporti un avanzamento non inferiore a due classi rispetto a quella in godimento in caso di permanenza nella stessa fascia della qualifica di professore, e un inquadramento non inferiore alla seconda classe stipendiale della qualifica di riferimento in caso di promozione o di attribuzione della qualifica di professore di prima o di seconda fascia*; d) la nomina e il funzionamento di commissioni di valutazione, formate per ogni area disciplinare da *studiosi italiani e stranieri di alta qualificazione* operanti nel campo della ricerca scientifica e tecnologica (...); e) il numero dei posti di professore universitario destinati al reclutamento straordinario di cui al comma 208, egualmente distribuiti tra la prima e la seconda fascia, individuando altresì, all'interno di ciascuna fascia, il numero dei posti destinati a professori di prima e seconda fascia già in servizio in atenei italiani, che concorrono per l'eventuale chiamata nella stessa fascia; i criteri per l'individuazione delle aree scientifiche di riferimento: tali criteri possono essere anche informati a obiettivi di crescita e miglioramento di particolari aree della ricerca scientifica e tecnologica italiana (...).

³⁰ Consiglio di stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, Adunanza di Sezione del 28 settembre 2016, 01739/2016. Si veda in particolare questo passaggio, che merita di essere integralmente riportato: «Lo schema di regolamento non si limita soltanto a disciplinare una forma di reclutamento, ma introduce un nuovo status di professore universitario, secondo un modello *extra ordinem* che non si distingue soltanto per il più vantaggioso trattamento economico, ma anche per altri aspetti che attengono al trattamento giuridico. Al riguardo occorre premettere che la fonte primaria pone l'accento sulle deroghe del meccanismo di reclutamento straordinario per chiamata diretta rispetto a quello ordinario e si rivolge a eminenti studiosi di chiara fama, prevedendone a scopo incentivante *l'inquadramento in una classe stipendiale che comporti un avanzamento non inferiore a due classi rispetto a quella di godimento in caso di permanenza nella stessa fascia della qualifica di professore e un inquadramento non inferiore alla seconda classe stipendiale della qualifica di riferimento in caso di promozione o di attribuzione della qualifica di professore di prima o di seconda fascia*» (commi 208 e 210, lettera c), dell'art. 1). Fermo restando che i regolamenti attuativi possono legittimamente introdurre nell'ordinamento le implementazioni necessarie per rendere concretamente fattibile il disposto legislativo, viene in evidenza che in questo caso la norma primaria non ha previsto deroghe all'ordinario status di professore universitario, se non l'attribuzione di un trattamento economico più favorevole con oneri a carico del Fondo e con l'eventuale concorso dell'ateneo alla copertura di tali oneri. Orbene lo schema di regolamento, a fronte delle chiare finalità del reclutamento in parola volte ad attrarre studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico nell'insegnamento universitario e a promuovere la qualità della ricerca, non prevede alcun strumento di verifica dei risultati sia nella didattica sia nella

alla procedura di assegnazione delle “cattedre Natta” esso prevede di affidare la valutazione a commissioni di tre componenti, i cui presidenti, con scelta abbastanza discutibile, sarebbero nominati direttamente dal Presidente del Consiglio. Da detta carica si escluderebbero peraltro i professori in servizio presso università italiane, un altro motivo che ha sollevato obiezioni su tale aspetto del testo, nel quale, di nuovo, sembra potersi leggere un non lieve pregiudizio del legislatore governativo sulla categoria.³¹ Tali presidenti a loro volta sceglierebbero gli altri due componenti, da nominare sempre con DPCM, traendoli da un elenco redatto dall'ANVUR. Le commissioni così formate presiederebbero alla valutazione delle candidature per i cosiddetti “super-professori (ordinari e associati) del merito”³², da nominare nei venticinque settori dell'*European research council*, prescindendo quindi dai SSD e settori concorsuali (col risultato per cui, ad esempio, si ritroverebbero riuniti “nell’area SH2 <<design e progettazione tecnologica dell’architettura>> e <<diritto costituzionale>>”)³³.

Per i candidati di tale procedura si introducono poi una serie di deroghe rispetto ai canali di reclutamento ordinario: si prescinde dal (altrimenti necessario) possesso dell’abilitazione scientifica nazionale o comunque del parere, previsto per le chiamate dirette di professori per “chiara fama”, delle commissioni per l’ASN³⁴; si prevede la facoltà di allegare fino a un *massimo di dieci pubblicazioni*; si prevede infine l’accesso a una retribuzione più elevata rispetto a quella dei professori ordinari e associati “normali”.

Tra le altre criticità rilevate nel parere del Consiglio di Stato si segnala la compressione dell’art. 33 comma 6 Cost., non solo in relazione al mancato ascolto della comunità universitaria in fase di elaborazione della disciplina, ma soprattutto con riferimento alle modalità di individuazione dei componenti delle commissioni che non sono sembrate garantire un’adeguata indipendenza dalla politica, né una partecipazione della comunità accademica.

ricerca, diversamente da quanto è stabilito per i professori di prima e seconda fascia dall’art. 6, comma 7, della legge n. 240 del 2010, con l’effetto che il più vantaggioso trattamento economico si potrebbe caratterizzare come appannaggio di status e risulterebbe svincolato dal rendimento. A ciò deve aggiungersi che la disposizione del regolamento (art. 7), che prevede che l’eventuale concorso degli atenei alla retribuzione dei professori assunti con il reclutamento straordinario possa esprimersi con un ulteriore incremento rispetto a quello già corrisposto con risorse del Fondo, potrebbe dar luogo in breve tempo ad una lievitazione del trattamento economico individuale sino al tetto massimo fissato per i dipendenti pubblici, per effetto di una sorta di concorrenza tra gli atenei a tutto vantaggio delle università di maggiori dimensioni e di più ampia capacità finanziaria. Il d.P.C.M., inoltre, non disciplina il rapporto tra il reclutamento in parola e quello ordinario, sicché non è chiaro se i docenti di prima e di seconda fascia, assunti con la procedura sperimentale del Fondo Natta, siano da ritenere in sovrannumero, considerato che le risorse per il trattamento economico loro riservato gravano sul bilancio ministeriale. Ove così non fosse, il meccanismo di provvista di docenti con le procedure del Fondo Natta si sovrapporrebbe ai meccanismi di accesso disciplinati dal d.lgs. n. 240 del 2010, con l’effetto di ridurre senza una chiara copertura legislativa le disponibilità di posti per il reclutamento ordinario”.

³¹ L’art. 4 comma 3 dello schema recita(va) “*studiosi di elevatissima qualificazione scientifica, che ricoprono posizioni di vertice presso istituzioni universitarie o di ricerca estere o internazionali e che, nel caso di professori universitari ricoprono, presso le medesime istituzioni, una posizione equipollente a quella di professore ordinario*”.

³² Così denominati nel dibattito politico; cfr *In arrivo le norme sui 500 super-prof. Il premier sceglie i «reclutatori»*, di G. Fregonara, Corriere.it, 8 ottobre 2016.

³³ Come rileva il Consiglio di Stato nel suo articolato parere, cit., 22.

³⁴ Parere introdotto nella procedura di cui all’art. 1 comma 9 della legge Moratti (n. 230 del 2005) dall’art. 14, comma 3-*quater* della legge n. 114 del 2014.

La bozza è stata poi oggetto di rimaneggiamento, ed è auspicabile che i diversi rilievi di costituzionalità sollevati in relazione ad essa siano adeguatamente presi in considerazione.³⁵

Le problematiche evidenziate dai contenuti normativi ora richiamati si sommano poi al profilo più squisitamente formale, che attiene alla scelta delle fonti di normazione della materia e al loro impiego. Da questo punto di vista emerge, anche alla luce di questo esempio, come la disciplina dello stato giuridico sia oggetto, come già si diceva, di una delegificazione che si va allargando a macchia d'olio. Essa, a partire dalla summenzionata questione del trattamento economico, poi quella della responsabilità disciplinare, oggi pressoché interamente affidata ai regolamenti di ateneo - che prevedono composizione, poteri e procedure delle commissioni disciplinari -, si estende poi alla disciplina del reclutamento che è stata in larga parte regolata tramite norme secondarie. La giungla delle diverse procedure in cui, come già si diceva, si sovrappongono canali di reclutamento diversificati, progressioni di carriera e di mobilità interne al sistema universitario non fa che aggravarsi nella babele delle novantasei discipline regolamentari dettate dai singoli atenei statali e non.

L'ambito in cui emerge in modo più evidente la porta della frantumazione e delegificazione dello stato giuridico è tuttavia quello che attiene alla disciplina della figura dei ricercatori a tempo determinato, i cui diritti ed obblighi sono integralmente affidati ai regolamenti di ateneo.

Per questa ultima categoria, i cosiddetti ricercatori di tipo a e di tipo b, più che di indebolimento dello stato giuridico, si dovrebbe a questo punto parlare di totale rottura dello *status* pubblicistico e di una condizione senza uguali nel panorama della legislazione lavoristica italiana. La disciplina del rapporto di lavoro (organico e di servizio) dei ricercatori si lega bene, da questo punto di vista con quella che, a partire dal 2010, regola l'organizzazione degli atenei, rendendo il corto circuito tra norme sulla *governance* e sullo stato giuridico ancor più evidente.

Infatti, nella disciplina legislativa, e di conseguenza diffusamente in quella statutaria dettata dagli atenei, non si prevede alcuna forma di necessaria rappresentanza o di presenza dei suddetti ricercatori, privi di stato giuridico legislativo, negli organi di governo degli atenei chiamati a disciplinarne i pochi diritti e i tanti obblighi.

5. Contrattualizzazione e privatizzazione futura e in atto

A fronte di questo quadro, in cui si palesa chiaramente una degenerazione progressiva e multiforme della disciplina dello stato giuridico dei docenti, piuttosto sorprendentemente di recente è stata rilanciata una proposta che periodicamente riaffiora nel dibattito sull'Università, quella di introdurre la cosiddetta *contrattualizzazione del rapporto di lavoro*

³⁵In relazione agli artt. 97, 33 comma 6 e 3 Cost., come giustamente evidenziato da M. LUCIANI, *Ruolo della docenza universitaria*, cit., 4.

*dei docenti universitari*³⁶. Nonostante un'acquisita consapevolezza circa l'involuzione subita dalla disciplina del sistema universitario sin dall'entrata in vigore della legge n. 240, vi è chi ha ritenuto "maturo il momento per affrontare la questione della contrattualizzazione del personale docente delle Università, considerando anche che nel mondo accademico è avvenuta una trasformazione radicale", lamentando la prospettiva per cui "la mancanza di una interlocuzione contrattuale per i docenti universitari con lo Stato, come avviene per tutti gli altri lavoratori pubblici, rischia di far pagare a questa categoria un prezzo altissimo. Non c'è più nessun motivo per non pensare ad una riforma che consideri la contrattualizzazione dei docenti universitari"³⁷.

Sarebbe probabilmente troppo semplice dire che il rischio si è già abbondantemente concretizzato per i docenti della scuola pubblica, che contrattualizzati già sono da tempo, così come che la richiesta di affrontare da subito questo tema, rivolta al Governo, al Ministro dell'Istruzione e ai parlamentari negli stessi giorni in cui prendeva avvio lo sciopero degli esami già ricordato, sia risultata, per molti, particolarmente intempestiva. È stato invero evidente il corto circuito con la protesta dei docenti, nonché la scelta di individuare quali destinatari di questa proposta *in primis* Governo e Ministro dell'istruzione, e solo in seconda battuta i parlamentari, mentre i *professori - lavoratori* non risultano essere stati ascoltati dal sindacato che l'ha prospettata.

Più interessante però potrebbe essere interrogarsi su cosa potrebbe comportare l'accoglimento di tale proposta. Si è già tentato di ragionare sinteticamente su alcuni punti critici, tra cui le trasformazioni prodotte dalla legge n. 240 in rapporto allo stato giuridico. Si può ora tentare di mettere in connessione tali riflessioni con l'idea della necessità di "contrattualizzare".

Come già si ricordava lo *status* dei professori universitari è differenziato da quello applicabile alla quasi totalità del pubblico impiego. Le radici di questa scelta legislativa, coerentemente seguita sin dalla nascita della Repubblica, è da ritenere si trovino nelle peculiari caratteristiche della funzione svolta dai professori universitari, cui presiedono alcuni principi costituzionali fondamentali.

Sin dalla discussione in Assemblea costituente su quello che sarebbe poi diventato l'art. 33 (in particolare per i commi che riguardano l'Università, c. 1 "L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento" e c. 6 "Le istituzioni di alta cultura, università e accademia, hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato"), si pensò bene che la posizione del professore universitario dovesse essere contraddistinta dalla massima indipendenza, sottraendola alle possibili influenze della politica, o comunque da una "ricattabilità" per ragioni di ordine economico, che ne avrebbe compromesso la libertà. I

³⁶ Si veda il comunicato "Università: contrattualizzare i docenti universitari. Il momento è giunto" del Segretario generale della Federazione dei lavoratori della conoscenza Cgil, Francesco Sinopoli, 28-8-2017, in fiscgil.it.

³⁷ La proposta è sembrata inizialmente ricevere un avallo in ambienti governativi, v. "Una battaglia giusta ma così ci perdono solo gli studenti", in laRepubblica.it, 30 agosto 2017, intervista a L. Marattin, "Gli universitari mettano allora in discussione anche i privilegi di un contratto di diritto pubblico."

costituenti in questa discussione svolsero non a caso significativi parallelismi con la posizione della magistratura³⁸.

Da queste istanze e dal dibattito complessivo scaturì dunque la formulazione del comma 1. Sulla base di questi principi il legislatore è successivamente intervenuto più volte nella disciplina della materia, sempre mantenendo però lo *status* pubblicistico per i professori universitari, anche dopo la cosiddetta “privatizzazione del pubblico impiego”³⁹, così come ha fatto per i magistrati, i militari, il personale diplomatico e su questa linea si è ritenuto di proseguire anche nei decenni successivi.

Cosa potrebbe comportare ora la “contrattualizzazione”, ovvero l’attrazione verso un regime prevalentemente “privatistico” del rapporto di lavoro dei professori universitari e quali sono le ragioni delle reazioni tanto allarmate ogni volta che questo vero e proprio spauracchio riemerge nel dibattito sull’università? In primo luogo le preoccupazioni riguardano le maggiori garanzie offerte dal regime pubblicistico, a fronte della progressiva flessibilizzazione e indebolimento dello *status* del personale contrattualizzato.

Si è detto come di indebolimento dello *status* si possa parlare già, pur nel permanere del regime pubblicistico, anche per il ruolo della docenza universitaria a seguito dei significativi elementi di novità e di delegificazione dello stato giuridico/economico dei docenti che la legge n. 240 ha introdotto. Porre in mano agli organi di ateneo la funzione di dettare la disciplina del reclutamento, così come l’attribuzione degli scatti stipendiali, sostanzialmente mette il docente in una posizione di soggezione agli organi di governo dell’università, se non di “ricattabilità”, oltre che alle condizioni finanziarie dell’ateneo in cui opera. Un aspetto questo che non mancherà di manifestarsi ad esempio quando inizieranno ad essere svolte le prime tornate di valutazione ai fini dell’attribuzione degli scatti stipendiali, e che non potrebbe che aggravarsi ulteriormente in regime di contrattazione.

Questi profili, unitamente a quello della ulteriore perdita in termini di autorevolezza che si produrrebbe con la contrattualizzazione, lasciano ad oggi pensare che una simile scelta rappresenterebbe un ulteriore definitivo “declassamento” del ruolo docente, a fronte del permanere delle ragioni fondative dello *status* pubblicistico, che risultano oggi invariate. Esse peraltro appaiono semmai sempre più evidenti proprio perché ci troviamo oggi dinanzi ad una certa invadenza della politica nella vita degli atenei, così come ad un assoggettamento delle attività svolte dai docenti a vincoli ed oneri burocratici sempre più stringenti. Del resto se le ragioni alla base dello *status* pubblicistico fossero venute meno, il passaggio al regime privatistico dovrebbe essere perseguito allora anche per magistrati, ambasciatori, funzionari delle autorità indipendenti. Una simile proposta rispetto a tali categorie tuttavia non risulta essere stata avanzata.

Un aspetto che non va sottovalutato nell’esaminare le possibili conseguenze della proposta è poi quello per cui, data la peculiare natura delle università statali, di enti con uno

³⁸ Si veda in particolare la seduta del 29 aprile 1947.

³⁹ È probabilmente superfluo ricordare in proposito che il punto di snodo legislativo fondamentale in materia è costituito dal dlgs n. 29 del 1993, con cui si è assoggettato alla disciplina del codice civile e alla contrattazione collettiva la regolazione del rapporto di lavoro della quasi totalità dei dipendenti pubblici.

statuto di autonomia costituzionalmente garantito, la contrattualizzazione, combinata con l'autonomia, non potrebbe che implicare la necessità di negoziare a livello di singolo ateneo, – in parole povere – rappresentanti sindacali dei docenti vs *governance* del singolo ateneo, il contratto dei professori e ricercatori a tempo indeterminato. Modificare lo stato giuridico in regime di autonomia universitaria, laddove questa è – come è noto - strettamente funzionale alla tutela delle libertà di ricerca e di insegnamento, è da ritenere non potrebbe, in definitiva, determinare un accentramento, tramite la contrattualizzazione, di quanto è di competenza degli atenei. L'innovazione comporterebbe insomma l'attribuzione alla *governance* degli atenei di aspetti come la retribuzione, variabile sulla base delle disponibilità finanziarie dell'ateneo, così come le modalità e condizioni di lavoro. Per la funzione docente, insomma, è da ritenere non si determinerebbe quanto avviene in relazione alla funzione, pur relevantissima del personale tecnico amministrativo e bibliotecario che opera nelle università, per il quale è prevista una contrattazione su due livelli (nazionale ed integrativo di ateneo).

Introducendo una simile novità, bisognerebbe tener conto che essa si collocherebbe in un panorama di già significativa diversificazione delle condizioni dei diversi atenei, che vede in particolare una linea di frattura molto profonda tra le università del nord e quelle del sud del paese. Immaginare di giungere ad avere trattamenti economici nettamente diversi per i docenti strutturati nelle diverse università e, soprattutto, nelle diverse aree geografiche del paese, suscita l'inevitabile interrogativo se sia corretto approfondire ulteriormente quel divario con misure che portano chi "sta male" a "stare sempre peggio".

Si è già accennato a come probabilmente nei fatti già esista un problema di conformità del regime della docenza, come attuato da norme non legislative di fonte regolamentare (ministeriale, ANVUR e degli atenei), rispetto a quelle esigenze di indipendenza e di "non ricattabilità" che si ricordavano, problema che si estende e si aggrava sulla base della considerazione del dato per cui una crescente percentuale del personale delle università svolge la propria attività in un regime ancora diverso e più fragile, che potremmo definire quasi un *tertium genus*, quello dei ricercatori a tempo determinato. A tale categoria risulta ascrivibile la generazione dei più giovani studiosi, che sarebbe peraltro la prima ed unica potenziale destinataria (nel caso di accesso al ruolo docente) di una eventuale misura che introducesse la contrattualizzazione, giacché ogni tentativo di estenderla retroattivamente al personale già in servizio, o di applicarla a chi via via accede alle fasce superiori della docenza solleverebbe qualche perplessità in relazione alla tutela dell'affidamento degli interessati. Rispetto a questa prospettiva, sembra dunque meritare una riflessione urgente non tanto il problema *de iure condendo* della contrattualizzazione *tout court*, quanto quello delle tutele oggi mancanti per tutta l'ultima generazione di studiosi.

In definitiva, se si dovesse aprire una più ampia riflessione sulla contrattualizzazione sarebbe importante capire che l'aver come interlocutore il solo Governo, e non più la legge,

rappresenta probabilmente proprio il salto culturale, oltre che politico, che, a tutela di quel po' di autonomia⁴⁰ che le resta, l'Università italiana non è disposta a fare.

6. Nessi tra aziendalizzazione, processi di valutazione e disciplina dell'accesso e del lavoro nel sistema universitario

La conclusione appena prospettata rischia tuttavia di dimostrarsi fallace qualora non si tenga conto di un ostacolo di non poco conto che sembra frapporsi tra la prospettiva della possibile resistenza dell'università statale a fronte di possibili nuovi interventi legislativi e la realtà che rischia di palesarsi davanti ai nostri occhi. Questo ostacolo è costituito dal dubbio che alcune trasformazioni che esondano in qualche misura dal campo di indagine sin qui esplorato, ma che da tempo sono oggetto di riflessione della filosofia della politica, si siano già prodotte in modo irreversibile e che tale processo non possa più tornare indietro. Ci si riferisce a quella che potrebbe essere definita una trasformazione antropologica prodotta dal neoliberalismo e che sembra essersi determinata in ragione dei fattori sin qui esaminati anche nel caso dei professori universitari. Il processo di imprenditorializzazione dell'individuo proprio del neoliberalismo, di cui parlava Foucault, sembra essersi prodotto anche nel mondo della docenza universitaria a valle dell'entrata in vigore di discipline di stampo aziendalistico che regolano le attività delle università in tutta Europa⁴¹. Secondo tale lettura, applicata alla realtà universitaria di recente anche in Italia⁴², si sarebbero avviati processi che hanno sottilmente mascherato l'esercizio del potere arbitrario di controllo sul corpo e sulla mente del lavoratore da parte del datore di lavoro – padrone, e che oggi passano attraverso la gestione delle prospettive di tempo e di vita della persona secondo una logica di tipo manageriale. Produrre, competere e misurarsi con questa gara perpetua spoglierebbe l'attività di ricerca e didattica dello studioso della sua ricerca di senso, trasformandola in produzione di una merce richiesta dal mercato, un sapere sempre meno originale e critico. In cima alla costruzione del sistema universitario si collocherebbe insomma un datore di lavoro-controllore-valutatore che esercita il suo potere tramite la costruzione di una verità tecnica fatta di algoritmi, mediane, soglie, equazioni, in un classico esempio di neutralizzazione di scelte politiche.

⁴⁰ F. MERLONI, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *Diritto pubblico* (supplemento) 3/2016, segnala la "compressione gravissima della libertà di ricerca che deriva dalla pratica eliminazione dei fondi per la ricerca libera e dall'attribuzione agli atenei di decisioni rilevanti sulle attività da promuovere", 169. Lo stesso A. aveva segnalato l'accentramento eccessivo di poteri determinato dalla legge n. 240 nel suo *Il rettore nell'assetto digoverno delle università italiane*, in *Diritto pubblico*, 2010, 703.

⁴¹ Basti pensare per il Regno Unito a quanto avviato a partire dal *Jarrat Report* del 1985; più di recente in Francia la *Loi Précrésse* del 2007; in Spagna La "*Ley Organica de Modificacion de la Ley Organica de Universidades*", c.d. "LOMLOU", del 2007. Una rassegna non troppo critica in G. CAPANO e M. REGINI, *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, Fondazione Crui, settembre 2015, in Crui.it.

⁴² Il riferimento è a V. PINTO, *Valutare e punire. Una critica della cultura della valutazione*, Napoli 2012, che, sulla scorta di M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino 2014, svolge una serrata critica al paradigma della valutazione in ambito universitario. Sul volume v. R. Ciccarelli, *Valutare e punire: Anvur, Invalsi e altri acronimi. Come la valutazione crea bolle speculative a partire dalla ricerca scientifica*, in *Rivista critica del diritto privato*, marzo 2013, 149 ss.

Tramite la creazione di complessi ed insondabili sistemi di valutazione numerologici si è invero addivenuti al risultato di creare una spinta per i singoli a rispondere ad una logica di competizione perenne, ad interiorizzare un istinto, spesso anche in modo del tutto inconsapevole, quello del *publish or perish*, arrivando ad applicare inconsapevolmente tali pulsioni a tutti gli ambiti di attività e a praticarle anche oltre e fuori gli obblighi di legge.

In questo quadro la *performance* dell'intellettuale-docente-lavoratore può così essere premiata o punita da un sistema legittimato a farlo sulla base di una valutazione avvenuta in base ad un apparato di regole tecniche autolegittimanti, che lo fanno apparire come necessario ed imprescindibile. Ma come funzionava l'Università prima dell'avvento dell'Agenzia di valutazione del sistema universitario nel 2006 e poi della sua implementazione nel 2010? Erano così diffusi inattività, abusi, assenteismo? O si è creata forse una falsa rappresentazione nei media funzionale alle politiche che si intendeva poi progressivamente produrre?

A valle dell'introduzione dei processi di valutazione possiamo rilevare come tale rigore numerologico non abbia poi spesso nulla a che fare con il metodo scientifico. Che esso sia impenetrabile, dotato di una legittimità auto-fondata sembra far parte del gioco, così come l'idea che una valutazione massiva della ricerca, della didattica e della terza missione svolte nelle università (operazione peraltro immane e molto costosa) sia necessaria ai fini del buon governo del sistema universitario.

Non si possono qui esaminare i complicati e costosi processi di valutazione che la riforma del 2010 ha portato con sé, affidandoli non solo alla gestione, ma anche alla progettazione da parte dell'ANVUR, né soffermarsi in questa sede sulle criticità presenti nel disegno di un'agenzia di nomina politica che, per diverse vie, finisce con l'incidere significativamente sulla libertà di ricerca ed insegnamento oltre che sull'autonomia costituzionalmente garantita degli atenei⁴³.

Invero si deve ammettere che, nonostante le diverse criticità della disciplina, così come quelle emerse nei suddetti processi, l'avvio delle procedure di valutazione ha prodotto l'affermarsi di una retorica meritocratica che, sebbene non sempre coerentemente implementata, sembra tuttavia aver innescato una profonda trasformazione – che sarebbe riduttivo e semplicistico considerare in maniera esclusivamente negativa - non solo nelle prassi, ma anche da un punto di vista culturale all'interno del sistema universitario. Nonostante ciò, l'impronta di complessiva compressione della libertà di ricerca e dell'autonomia universitaria propria della riforma del sistema universitario statale, producendo un arroccamento difensivo rispetto ai processi introdotti, sembra aver contribuito a far perdere l'occasione per una riflessione critica sul cattivo uso fatto negli anni precedenti dell'autonomia da parte di molti atenei, e la necessità di una maggiore responsabilizzazione rispetto alla gestione delle risorse e al superamento di problemi tipici del contesto accademico italiano. Il dibattito su questi temi ha finito così per avvolgersi intorno ai tecnicismi, incentrandosi sui problemi della bibliometria, dei *ranking*, a fronte peraltro di frequenti errori macroscopici da parte dell'ANVUR, e del debordare della stessa dai compiti propri di un'agenzia di valutazione a quelli di organo

⁴³ Lo si è fatto in R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, cit, specialmente 99 ss.

di governo del sistema universitario, così come dalle regole del procedimento amministrativo⁴⁴.

Tuttavia la prospettiva che sembra condurre ad un rifiuto radicale di ogni forma di valutazione, se pur affascinante e per molti versi convincente, pecca probabilmente di un distacco dalla realtà di un sistema normativo ed amministrativo che deve poter funzionare, efficacemente garantendo l'esercizio dei diritti fondamentali agiti nel sistema universitario, oltre che nell'interesse generale.

Che ai fini della valutazione fosse essenziale la creazione di un'agenzia di valutazione comunque non pare sostenibile, potendosi ritenere che l'insediamento di una commissione tecnica presso il Ministero, che vigilasse sulla valutazione effettuata dagli atenei, o anche un potenziamento del CUN, avrebbero potuto adeguatamente svolgere il compito.

Nella prospettiva del costituzionalista, in definitiva, pare del tutto irrealistico pensare oggi di smantellare ogni forma di valutazione, mentre una meta sicuramente prospettabile – e con urgenza - pare quella di reindirizzare la stessa apponendovi più chiari metodi ed obiettivi. Da questo punto di vista la stella polare di ogni processo di valutazione non può che essere costituita dalla pluralità di principi costituzionali che presidiano la materia. Non solo quindi quelli posti negli artt. 81 e 97 Cost., ma contemporaneamente negli artt. 33, commi 1 e 6, e nelle altre disposizioni costituzionali rilevanti, come gli artt. 3, 5 e 9 Cost. Una più corretta impostazione della riflessione sui processi di valutazione deve insomma tener conto delle peculiarità della funzione svolta⁴⁵ per individuare correttamente gli obiettivi che ci si può prefiggere nella valutazione, oltre che tenere conto del contesto (coordinate socio-economiche, storiche, territoriali) in cui si colloca l'operazione del valutare.

L'esempio dell'art. 1 della legge n. 240 pare da questo punto di vista emblematico. Con esso si consente alle sole università virtuose di darsi forme di *governance* speciali, finendo col trasformare l'autonomia in una sorta di premio, all'esito di una valutazione ministeriale, anziché nel modulo organizzativo tramite cui si garantiscono le libertà di ricerca ed in-

⁴⁴ Tra i numerosissimi casi, sembra esemplare quello che ha caratterizzato la gestione della procedura ASN nel SSD IUS/01, Diritto privato, seguita da decine di pronunce del Tar oltre che del Consiglio di Stato. Che la lettura qui data della vicenda non sia frutto di un'eccessiva severità (cfr. G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI volume di Aggiornamento, Milano, 2015, 413), nei confronti dell'Agenzia di valutazione che ha gestito il procedimento, pare ampiamente dimostrato, oltre che dal contenzioso sviluppatosi, dal fatto che la vicenda si è poi conclusa con un decreto direttoriale del Miur del 16 dicembre 2014 che annullava in autotutela l'intera procedura. Sul critico debordare dell'ANVUR da compiti di mera valutazione e su alcune delle più significative criticità contenute nelle procedure di valutazione v. A. BELLAVISTA, *Reclutamento universitario*, cit., 663 ss. Non è questa la sede per dar conto dei numerosissimi pronunciamenti del giudice amministrativo circa l'ASN; tra le innumerevoli sentenze in materia, tra quelle esemplificative della cattiva gestione delle procedure, ai diversi livelli, si possono ricordare Consiglio di Stato, VI Sezione, 23 giugno 2016, n. 3788 e Consiglio di Stato, VI Sezione, 19 gennaio 2017, n. 226; Consiglio di Stato, VI Sezione, 23 novembre 2017, n. 5952.

⁴⁵ Ad esempio la non valutabilità in termini economicistici della ricerca in taluni ambiti, e quindi la diversificazione nell'accesso alle fonti di finanziamento privato o nell'accesso dei laureati al mercato del lavoro; la varietà dei tempi di "produzione" del risultato nella ricerca di base ed applicata; la diversificazione delle tipologie di ricerca nei settori delle scienze esatte e in quelle sociali e umane. Su questi temi in generale v. M. NUSSBAUM, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Bologna, 111 ss. V. anche G. AZZARITI, *Per un'università senza condizione*, in *Manifesto per l'università pubblica*, di G. Azzariti, A. Burgio, A. Lucarelli, A. Mastropaolo, Roma 2008, 42ss.

segnamento costituzionalmente garantite. Da questo punto di vista la relazione tra ministero ed atenei si viene così ad invertire, poiché anziché valutare per stabilire se concedere l'autonomia, sarebbe stato più razionale – oltre che più conforme all'art. 33, comma 6 Cost. –, garantire l'autonomia, e quindi la possibilità di adattare la *governance* alle peculiari esigenze dettate dalle dimensioni dell'ateneo, dal suo bacino di geografico ed economico, ed altri aspetti particolari, valutando poi, a partire dai risultati conseguiti, se tali formule organizzative fossero efficaci⁴⁶.

Quanto detto non toglie l'urgenza di abbandonare al più presto una certa mendace retorica meritocratica introdotta in alcuni casi nei processi di valutazione ad oggi attuati, al fine di disvelare il rischio di una mistificazione. Una mistificazione che appare tale a chi opera all'interno del sistema universitario e da troppi anni assiste ad una politica dell'università e della ricerca che maschera con processi di valutazione orientati a favorire “meritocraticamente” l'emergere delle “eccellenze” una scelta fondamentale: quella della costante compressione delle risorse finanziarie e con esse, della garanzia del diritto allo studio e della libertà di ricerca ed insegnamento.

Si pensi alla procedura AVA (autovalutazione ed accreditamento dei corsi e delle sedi), e alla folle numerologia del DM n. 47 del 2013⁴⁷ che la introduceva per la prima volta, legando rigidamente il numero degli studenti e dei docenti prescindendo da ogni altro fattore. Con tale sistema il Ministero leggeva tutto il sistema universitario pubblico quasi come un corpo estraneo, chiedendo agli atenei di giustificare la propria esistenza e le proprie attività entro una data x, sulla base di rigide soglie numeriche che non tenevano conto delle infinite peculiarità di aree culturali e scientifiche, situazioni economico-sociali delle diverse zone del territorio nazionale.

Altro esempio paradossale della fallacia in termini “meritocratici” dei processi di valutazione voluti dal legislatore italiano è poi evidente nelle procedure di reclutamento e di progressione di carriera. Non sono più previste prove concorsuali scritte né orali, per cui, stante l'incipiente abolizione della prova scritta in molti atenei nell'esame di ammissione al dottorato di ricerca, dopo la discussione finale del dottorato, si può arrivare fino al posto da professore ordinario senza mai essere sottoposti ad un “esame” – tramite prova scritta o orale - circa le proprie conoscenze e capacità⁴⁸. L'introduzione di un'abilitazione nazionale rimane poi un'arma spuntata se, lasciando ai regolamenti di ateneo la disciplina delle chiamate, si riportano in sede locale (con le conseguenze viste negli anni, e spesso finite in indagini penali e

⁴⁶ Così, più ampiamente, R. CALVANO, *Brevi riflessioni sui problemi della valutazione nelle università da una prospettiva costituzionalistica*, in *La ricerca scientifica: tra possibilità e limiti*, Napoli, 2015, a cura di A. Iannuzzi, 133.

⁴⁷ Miur, 30 gennaio 2013, Decreto autovalutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e valutazione periodica.

⁴⁸ Paradossalmente, e forse anche questo è un segno dei tempi e della malintesa idea di internazionalizzazione recepita a valle della legge n. 240 (su cui si è dovuta esprimere la Corte costituzionale con sentenza n. 42 del 2017 in relazione al contenzioso che nasceva dalla decisione di un ateneo di impartire tutti i corsi di laurea magistrale e di dottorato esclusivamente in lingua inglese), l'unica prova prevista nelle attuali procedure per la chiamata da professore ordinario o associato, in qualche regolamento di ateneo, risulta essere il colloquio sulla conoscenza della lingua inglese.

titoli di giornale pesantemente nocivi per tutto il sistema universitario), le scelte sul reclutamento, disancorandole da qualsiasi parametro legislativo.

In definitiva, molta confusione c'è oggi nel sistema universitario e un po' di ordine andrebbe al più presto fatto. Dove ci dovrebbe essere autonomia c'è accentramento, e dove il principio di legalità richiederebbe una chiara disciplina statale, come per lo stato giuridico dei docenti, si lascia carta bianca ai regolamenti d'ateneo. La disciplina legislativa trasforma gli scatti in premio-sanzione, quando la loro natura dovrebbe essere meramente retributiva della funzione, mentre nei confronti di chi il suo lavoro non lo svolge, non si vede ancora alcun possibile provvedimento e alcun deterrente all'orizzonte.

Molto è stato detto poi sulla VQR e sulle discutibili scelte che hanno caratterizzato tutto il processo⁴⁹, anche se persino tramite una procedura che si è rivelata per alcuni aspetti così fallace⁵⁰ si può rilevare come la "fame di valutazione" di un sistema affetto da seri problemi, sacche di illegalità e cattive pratiche, faccia sì che riescano ad innescarsi dinamiche virtuose. Ciò non toglie che non appare coerente finanziare una procedura onerosa, producendo peraltro dati non comparabili con gli esercizi precedenti di valutazione (per la diversità dei criteri impiegati e la durata del periodo valutato, che ogni volta vengono modificati), se nel contempo si riduce significativamente o si interrompe significativamente il finanziamento della ricerca tramite i Progetti di ricerca di interesse nazionale. Sebbene a tutta una platea accademica ancora troppo disattenta abbia potuto "far bene" vedere le tabelle dei risultati nazionali della VQR e riconoscere una valutazione che complessivamente, "alla grossa", può offrire alcuni elementi per dare un quadro della situazione della ricerca nelle varie aree in giro per gli atenei d'Italia, l'impiego dei risultati dovrebbe meramente essere quello di fornire alcuni tra gli elementi necessari per l'assunzione delle decisioni politiche, legislative e del governo, in modo informato, trasparente e responsabile.

Concludendo, si può ritenere che bisognerebbe forse, in primo luogo, valutare meno. Si dovrebbe poi valutare più correttamente e, soprattutto, evitare di sovrapporre (finendo col rischiare di confondere) il momento della valutazione, dell'acquisizione cioè degli elementi di fatto utili al decisore politico, con quello dell'assunzione delle decisioni circa il sistema universitario.

⁴⁹ Tra le altre si ricordano, tra le scelte più discusse: differenziare criteri e durata dell'ultimo esercizio della VQR, rendendo così non valutabili le differenze rispetto al precedente; richiedere solo due pubblicazioni, così inevitabilmente finendo con l'appiattire verso il basso il panorama della ricerca, in una visione esclusivamente sanzionatoria anziché di incentivazione; non richiedere una motivazione sintetica ai *referee* che operano come valutatori, né trasparente la valutazione; non adottare una procedura trasparente per l'individuazione dei Gev (gruppi di esperti valutatori).

⁵⁰ Si ricorda ad esempio che nelle classifiche redatte all'esito della VQR risultava primo in Italia per la ricerca in Fisica tra gli atenei piccoli un ateneo che non ha dipartimento di Fisica (Enna Kore). Così come allo stesso tempo risulta non rientrare tra i primi venti dipartimenti di matematica quello che in Europa risulta il primo, cioè quello di Parma.