

ASTRID – Gruppo di lavoro sull’Università in Italia, coordinato da Marco Cammelli

La questione dei docenti

di D. Sorace (coordinatore), F. Luciani, A. Massera, F. Merloni, P. Rossi

I - Le storture

Qui non ci si occupa del tema dei docenti in generale, ma, così come per gli altri temi trattati nel volume, di quelle che sembrano essere in proposito le maggiori “storture” che possono essere enfatizzate. Inutile dire che non tutto è storto e, soprattutto, che gran parte dei docenti dell’Università italiana, malgrado tutto, riescono ad operare in modo tale che i risultati complessivi del sistema non sono così disprezzabili come potrebbero essere.

1. Un sistema caotico di formazione e di addestramento alla docenza; un reclutamento incontrollabile affidato agli accordi collusivi di piccoli gruppi e all’arbitrio di singoli

Le storture che dovrebbero dare forse le preoccupazioni più gravi sono quelle che attengono alla formazione e comunque all’accesso e addirittura alle prospettive di accesso alla professione della docenza universitaria.

Per cominciare da quest’ultimo punto, basti dire che chi è interessato a questa professione, se è un cittadino qualsiasi, può conoscere quali sono i meccanismi formali di accesso vigenti in un certo momento e se è un *nepos* (v. oltre) può essere informato di quali sono i meccanismi reali, ma comunque mancherà di qualsiasi possibile punto di riferimento per valutare in termini oggettivi quali prospettive di inserimento in quella professione vi siano. Non è solo che manca una regolare programmazione a medio termine degli accessi ma più semplicemente è carente la fornitura di dati e informazioni organizzate e facilmente comprensibili che consentano agli interessati di farsi autonomamente delle ipotesi di scenari.

I meccanismi di formazione e di addestramento alla docenza universitaria e le concrete modalità di ammissione all’esercizio delle attività universitarie sono in stato caotico.

Oltre ai professori ordinari ed associati, svolgono funzioni didattiche, non soltanto complementari o integrative, i ricercatori e altre persone il cui rapporto con una università è il più spesso formalmente giustificato con lo svolgimento di ricerche individuali o nell’ambito di un gruppo o addirittura dal semplice interesse individuale a coltivare, con modalità indeterminate, una qualche materia. Tra queste persone, alcune dedicano il proprio impegno esclusivo o almeno prevalente ad attività didattiche e di ricerca; altre svolgono attività didattiche diversamente importanti per uno o più dei (in taluni casi innumerevoli) corsi di studio sorti in applicazione della riforma 3+2 e sono impegnate in modo prevalente in attività extra - universitarie.

Soltanto alcune di queste persone hanno conseguito o stanno lavorando per conseguire un dottorato di ricerca, che non è dunque ancora un ordinario presupposto formativo per lo svolgimento delle funzioni di docente universitario. In ogni caso l’ammissione al dottorato non avviene sulla base di procedimenti selettivi sufficientemente trasparenti ed efficaci rispetto all’obiettivo di invogliare all’attività universitaria tutti coloro che sarebbero adatti. Al di fuori del dottorato, la formazione è il risultato del lavoro sul campo, troppo poco di

frequente svolto sotto una guida esperta e preoccupata delle esigenze di addestramento alla funzione da svolgere.

D'altro canto, se i meccanismi di reclutamento dei professori associati sono noti e criticati, quelli di reclutamento dei ricercatori sono formalmente noti ma non ancora sufficientemente criticati e quelli degli altri addetti a vario titolo non sono neppure noti perché spesso non formalizzati. Per le posizioni di professore – soprattutto con l'applicazione che la corporazione ha dato alla legge del 1998 - il reclutamento non consiste nella cooptazione responsabile da parte di una comunità disciplinare ma piuttosto nell'inserimento nella comunità disciplinare di persone designate da piccolissime frazioni di quest'ultima operanti al di fuori di un quadro unitario che ne renda possibile il controllo comunitario, sulla base di regole effettive che assicurano il successo pressoché costante di candidati individuati sulla base di accordi collusivi tra singoli o piccolissimi gruppi, autorizzati a far ciò senza tema di efficaci censure, data l'assenza di sanzioni di qualsiasi tipo, tanto per i singoli che per i loro atenei.

Per le posizioni di ricercatore e per le altre sopra indicate, il reclutamento è in concreto senz'altro affidato all'arbitrio di singoli. Peraltro, è certo che la presenza nei luoghi universitari - come che sia stata legittimata - e lo svolgimento in via di fatto di certe funzioni - quale che ne sia la qualità - anche se non sboccano in assunzioni o promozioni *ope legis*, attribuiscono un insuperabile vantaggio competitivo.

É tuttavia frequente sentir dare un giudizio positivo o almeno consolante circa gli esiti finali di tali meccanismi di formazione e di reclutamento: sarebbe vero che posizioni di docente sono troppo spesso raggiunte da persone che non lo meriterebbero, ma sarebbe altrettanto vero che, prima o poi, anche i meritevoli le raggiungono. Vero o no che ciò sia, questo esito finale non può essere ritenuto positivo e neanche consolante, non solo perché la presenza in sé di persone non meritevoli in certe posizioni è comunque negativa per la funzionalità del sistema universitario (e costituisce banalmente un danno erariale del quale nessuno risponde), ma anche perché, in tal modo, un numero incalcolato di persone delle cui capacità l'università avrebbe bisogno restano al di fuori delle prime soglie di accesso.

2. Una professione senza regole, affidata al senso di responsabilità individuale e all'egualitarismo

Quale che sia la via seguita per l'ingresso, una volta raggiunte le posizioni stabili di docenza, la professione è governata soltanto dal senso di responsabilità individuale e dall'egualitarismo.

Quali obblighi giuridici abbia il professore universitario non risulta con sufficiente precisione né da contratti né da leggi. Il rapporto dei professori con l'università non è definito né da una contrattazione collettiva nazionale né da contratti individuali. La legge indica dei limiti temporali quantitativi minimi differenziati dell'impegno dei professori a tempo pieno ed a tempo definito ed un limite massimo per i ricercatori e tenta confusamente di stabilire quali attività extra - universitarie siano compatibili con il "tempo pieno" e con il "tempo definito". Ma si guarda bene dal definire gli obblighi relativi all'attività universitaria (i doveri accademici) in modo tale che si possa stabilire quando un professore o un ricercatore si sta comportando legalmente e quando no - e come potrebbero, del resto, essere definiti nei termini generali ed astratti propri di una legge allo stesso tempo gli obblighi accademici di un ingegnere e quelli di un glottologo?

Conseguentemente il metro dei "doveri accademici" sta solo nell'etica e nel senso individuale di responsabilità con il quale il professore o il ricercatore universitari

concepiscono i propri doveri o meglio la propria funzione. Se ci si ferma a riflettere un momento su questo dato, allora si può consolare per come vanno le cose e certo ammirare quella (gran?) parte dei professori universitari che fanno proprio tutto quello che ci si aspetterebbe da loro! Tuttavia, questo significa sostituire il diritto con dettami etici, e non si può non constatare come il senso etico del corpo docente nel suo complesso non è sufficiente ad impedire in molti casi l'apparente inconsapevolezza di quello che dovrebbe essere il ruolo sociale o, più banalmente, l'apparente convinzione di essere sciolti non solo da obblighi giuridici ma anche da doveri morali: basti pensare ai troppi casi di indifferenza nei confronti dei diritti degli studenti (v. apposita scheda) ed alla sempre più frequente applicazione del criterio del nepotismo accademico – che troppo spesso trascende addirittura nel nepotismo familiare – nello svolgimento dei compiti dei nuovi docenti.

Da tutto questo discende naturalmente un'altra conseguenza: tutti i professori, i responsabili e gli irresponsabili, quelli che meritavano di diventarlo o che meritano comunque di esserlo e quelli che non meritavano di diventarlo o che non meritano di continuare ad esserlo, non possono che essere considerati eguali. Tutti sono chiarissimi; tutti sono pagati in ugual misura (non proprio miserevole, se il paragone non si fa con certe cariche politiche o manageriali ma con la media della retribuzione dei colleghi di altri Paesi a noi vicini: v. l'allegato); tutti sono destinati alla medesima, automatica e piatta carriera; tutti sono ammirati (sempre meno?) da pochi ingenui; tutti indiscriminatamente sono (sempre più spesso) additati dai giornali al dileggio dell'opinione pubblica. Invero, c'è la differenza tra quelli "a tempo pieno" e quelli "a tempo definito", ma, innegabilmente, è difficile capire perché alcuni (non pochi) siano qualificati "a tempo pieno" e non è facile comprendere perché alcuni altri (non molti) siano qualificati "a tempo definito". Anche una tradizionale peculiare posizione, tipica della docenza universitaria, quella dei professori "fuori ruolo", differente da quella dei professori in servizio attivo e da quelli in quiescenza, ha perso le sue particolari connotazioni e sempre meno distinte sono le funzioni di questi docenti o da quelle dei colleghi in servizio o da quelli in pensione.

Certamente, l'eguaglianza è un grande principio sociale, ma trattare in modo uguale i diversi è irragionevole: l'egualitarismo costituisce in realtà una grave lesione del principio di uguaglianza ed è fonte di serie disfunzioni nel funzionamento di un'organizzazione sociale.

3 Un radicamento locale

Lontanissimo il tempo dei *clerici vagantes*, per i professori (e per gli studenti universitari italiani) si può vedere all'orizzonte la mutazione in entità stanziali (una nuova specie di piante inestirpabili?).

Gli studenti sono addirittura incoraggiati ad evitare di raggiungere i capoluoghi della propria regione (o addirittura della propria provincia) mediante la istituzione di università (?) anche di villaggio. Per i professori, le radici inestirpabili nella sede dalla quale hanno cominciato a pensare ad un destino professionale universitario cominciano ad essere poste con l'accesso ad un dottorato nella stessa sede ove è stata conseguita la laurea e le seguenti (o, troppo spesso, contemporanee) esperienze svolte nello stesso luogo. Segue un concorso (?) locale e comunque una chiamata nella università d'origine, che è un aggregato formato da persone unite dalla casuale comune origine geografica. Che abbiano, oppure no, l'universalmente auspicato rapporto fecondo col "territorio", le università, piuttosto che sviluppare le proprie specifiche vocazioni avendo di mira il quadro globale, tendono a diventare istituzioni sempre più locali (quasi nuove forme di veri e propri enti locali) smentendo l'etimo del loro nome ed il professore, senza più alcuna prospettiva di trasferirsi, anche solo temporaneamente, in altri luoghi facendovi nuovi incontri e nuove esperienze, è

incoraggiato a, e rischia di, diventare niente più che un notevole di provincia. Ad ogni buon conto neppure una mobilità temporanea è prevista e disciplinata: nelle università italiane si incontrano talvolta, seppur raramente, dei *visiting professors* stranieri, ma non dei professori visitatori provenienti da altre università della penisola, dalle quali neppure uno sradicamento temporaneo è possibile.

Tutto questo è certamente anche il risultato dei concorsi locali per le posizioni di professore, ma questi sono soltanto uno dei punti di emersione della insufficienza, se non assenza, di concorrenzialità tra le istituzioni e tra i singoli. Torna in primo piano la considerazione che fare o non fare buone scelte non reca alcun vantaggio o svantaggio a chi le fa ma ha sicure conseguenze per coloro nel cui interesse le università hanno ragione di esistere ed operare, in primo luogo e nell'immediato gli studenti (i quali, però, non sanno o non possono reagire in tempo utile, né protestando, né abbandonandole).

4. Una solidarietà illimitata tra factotum

Si racconta talvolta di professori che nutrono un profondo reciproco disprezzo. Vero o no, comunque è la solidarietà un altro dei principi cardine che reggono i rapporti tra professori universitari.

Torniamo al reclutamento. In assenza della concorrenza di mercato (che non è ancora chiaro se e che spazio reale potrebbe avere, in presenza degli specifici obbiettivi di servizio pubblico assegnati alla ricerca ed all'istruzione universitarie), le procedure di reclutamento, fin dal momento dell'accesso al dottorato ed alle attività precedenti all'accesso alla docenza stabile, dovrebbero essere il campo di elezione per l'applicazione di meccanismi pubblicistici diretti a sostituire, mimandola, la concorrenza (non a caso queste procedure vengono chiamati concorsi). Ma la competizione non si verifica, essendo di regola sostituita dalle intese. Non si parla dell'assenza di competizione tra gli aspiranti all'accesso - ove pure, in definitiva, essa manca, ma non perché sostituita da intese tra gli interessati bensì perché impedita (talvolta così rozzamente da costituire ipotesi di rilevanza penale) – ma dell'assenza di competizione tra i reclutatori per accaparrarsi i più meritevoli. Si è già detto che le scelte di reclutamento sono fatte da piccoli gruppi, se non da singoli. Va sottolineato che, ciò può avvenire perché, nei diversi settori, a costoro viene data una delega in bianco ed assicurata la solidarietà dai colleghi della comunità universitaria locale e della comunità disciplinare nazionale, i quali naturalmente sono ripagati con la stessa moneta. D'altro lato, l'università e il gruppo disciplinare, buone o cattive che siano le scelte, non ne traggono alcun vantaggio o svantaggio. Partendo da questa premessa, la maggiore incidenza finanziaria che ha una chiamata esterna rispetto ad una promozione interna diventa il criterio selettivo risolutivo, in base al quale, al di là di ogni considerazione di merito, si preferisce naturalmente di affidare nuove funzioni a degli indigeni piuttosto che osare la contaminazione con degli allogeni.

D'altra parte, in un sistema nel quale l'adempimento di obblighi di prestazioni sufficientemente definite è sostituito dall'etica e dal senso di responsabilità individuali e tutti sono trattati in modo uguale, è un corollario naturale la reciproca solidarietà assoluta, o più propriamente la collusione, alla quale deve finire per adeguarsi anche chi ritiene di operare al meglio per senso di responsabilità individuale se non vuole che le proprie scelte virtuose finiscano per esser impedito da chi opera seguendo canoni diversi.

D'altro canto, la ripartizione dei compiti nella organizzazione dell'attività universitaria sembra presupporre che non vi esistano interessi in conflitto. E infatti i professori a tempo pieno possono trovarsi a svolgere contemporaneamente: attività didattiche e di ricerca, di formazione alla docenza e di scelta dei membri degli organi di selezione; possono essere:

componenti di questi ultimi e degli organi di reclutamento dei docenti, membri degli organi di programmazione e di attribuzione dei compiti didattici, elettori degli organi preposti al controllo dello svolgimento dei compiti di colleghi e titolari di tali organi, elettori degli organi di governo degli atenei e titolari di tali organi, elettori degli organi consultivi nazionali, membri degli organismi di valutazione locali e nazionali; possono poi svolgere una gamma di attività extra-accademiche non sufficientemente definite ...salvo se altro. Insomma un professore è un factotum.

Alcune di tali funzioni sono precluse ai professori a tempo definito, i quali però possono svolgere attività professionali senza limiti, nemmeno quello del divieto della cura di interessi in conflitto con quelli universitari, e si sentono tacitamente autorizzati a dare ai ben precisi ed inderogabili impegni professionali la precedenza su quelli accademici.

Essendo possibile che siano svolti al contempo dalle stesse persone tutti questi compiti, funzioni ed attività, i conflitti di interessi inerenti a ciascuno di essi possono essere semplicemente risolti nel proprio interesse da parte di coloro che li svolgono. Naturalmente potrebbero esserci conflitti tra i diversi interessi di ciascuno di questi ultimi, ma sarebbe irrazionale non risolverli mettendosi d'accordo. Naturalmente solo pochi cumulano tutte o gran parte delle attività, compiti e funzioni elencate, mentre i più ne cumulano poche ma non per questo ha senso che i più si mettano in conflitto coi pochi: è razionale, piuttosto, essere loro alleati, chiedendo in cambio che siano rispettati i propri interessi.

In sostanza con spirito di solidarietà assoluta, ovverosia trovando soluzioni collusive, si evita di sacrificare l'interesse di qualsiasi membro della comunità. I sacrifici vengono esternalizzati facendoli gravare sui destinatari delle attività universitarie.

Ma essere un factotum ha anche qualche risvolto negativo: quando si assorbono tutte le funzioni e tutti compiti si finisce anche per trovarsi costretti a svolgere mansioni che una razionale suddivisione del lavoro vedrebbe assegnate a figure professionali diverse. Così la gran parte dei docenti, anche quelli economicamente equiparati ai dirigenti, lamentano la insufficienza, se non la assoluta carenza di supporti tecnico-amministrativi, che li costringe a sottrarre una porzione di tempo significativa allo svolgimento delle funzioni proprie.

5 - Una comunità senza pari opportunità

Secondo un documento del CNVSU, nell'anno accademico 2002-2003 doveva registrarsi in Italia, tra gli studenti immatricolati e tra di studenti iscritti all'Università il numero delle donne era superiore a quello degli uomini così come il numero delle donne era superiore a quello degli uomini (sia pure per una piccola percentuale) tra gli studenti in corso. Inoltre nel 2002 le donne si sono laureate prima dei maschi mentre un numero di donne maggiore di quello degli uomini ha conseguito il dottorato di ricerca così come tra gli assegnisti di ricerca (52.4% contro il 47.6% al 31/12/2001)

Invece, nel complesso, ricercatori-professori associati-professori ordinari, al 31 dicembre 2003, la ripartizione percentuale tra donne e uomini era di 30 a 70, peraltro con un andamento crescente della sproporzione dall'inizio della carriera all'apice. Infatti, tra i ricercatori le donne erano il 43,44% e gli uomini il 56,56, tra i professori associati vi era il 31,15 % di donne e il 68,85% di uomini e tra i professori ordinari il 18,95 era costituito da donne e l'84,05 da uomini, con notevoli differenze tra le varie facoltà.

Del resto la presenza delle donne nell'Università per fasce di età risulta la seguente: 25-29 anni, 42.8%; 30-34 anni, 39.7%; 35-44 anni, 34%; 50-54 anni, 35.3%; 55-59 anni, 25.2%; 60-64 anni, 8.3%; over 65 anni, 13.8%.

Si può aggiungere che, nel 1997, le docenti che avevano ricoperto incarichi istituzionali (rettore, presidente di corso di laurea o direttore di dipartimento) erano l'11,8%, contro il 23,8% dei docenti di sesso maschile.

Benché si tratti di una situazione che sembra in via di miglioramento negli ultimi anni (visto che nel 1983 tra gli associati le donne erano il 25% e tra gli ordinari l'8%) i dati attuali non possono non preoccupare e richiedono una specifica riflessione anche in relazione alle disimmetrie esistenti fra le diverse facoltà.

Dal punto di vista della disciplina giuridico-economica dei rapporti con l'università si può comunque convenire con l'osservazione che, in primo luogo, una eccessiva permanenza in situazioni non disciplinate come regolari rapporti di lavoro contribuisce a scoraggiare le donne che non intendano rinunciare alla maternità nell'età più adatta per impegnarsi nella carriera universitaria. Basti considerare che la tutela della maternità per le titolari di assegni di ricerca, introdotta due anni dopo la loro istituzione (nel 1997), è assimilata a quella delle altre donne iscritte alla cosiddetta "Gestione separata" INPS (titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di progetto, ecc.): questo significa che la donna è soggetta a 5 mesi di astensione dal lavoro obbligatoria all'80% dello stipendio, non esiste alcuna tutela per le gravidanze a rischio né alcun supporto per l'allattamento. Al termine del periodo di astensione obbligatorio la ricercatrice non ha diritto ad una proroga della durata dell'assegno, trovandosi quindi a competere, per l'accesso ai nuovi contratti, con chi non ha avuto la necessità di fruire di astensioni dal lavoro.

È ben noto poi come sia pressoché sconosciuta nelle Università l'istituzione degli asili nido.

II - Le proposte

Se le storture sopradescritte ci sono ed hanno le cause indicate, la prima e più importante linea di interventi per darvi rimedio è quella di porre i presupposti perché possa esistere una competizione tra le università, che a sua volta inneschi una competizione tra i professori e renda possibile una effettiva competizione tra coloro che aspirano a diventare professori.

A tal fine, in un sistema senza mercato, è essenziale che almeno alcune delle funzioni di quest'ultimo siano svolte da un adeguato meccanismo di valutazione, del quale si dà qui per presupposta l'esistenza secondo le indicazioni contenute in altra parte di questo dossier, salve le specifiche notazioni che si faranno qui di seguito ed in particolare in ultimo.

Tuttavia, anche ipotizzando la presenza di un accettabile meccanismo di valutazione (la cui costruzione richiede comunque del tempo) e quindi delle condizioni per una qualche effettiva competizione tra università, appare intanto necessario un intervento regolatorio più specifico.

Le proposte che seguono, anche se l'esposizione segue un ordine diverso da quello seguito nella prima parte, hanno soltanto l'obiettivo di suggerire qualche possibile rimedio ai mali sopra evidenziati senza la pretesa di affrontare organicamente tutti gli aspetti del tema dei docenti universitari.

1. Gli aspetti unitari della funzione

In primo luogo, occorre superare l'indeterminatezza dei compiti dei docenti, che lascia margini troppo ampi per una interpretazione personale rimessa al senso di responsabilità ed all'etica del singolo, precisandoli in termini giuridici più univoci e cogenti, pur tenendo conto

della grande differenza tra le attività in cui può sostanzarsi nei diversi campi e nelle diverse situazioni la funzione dei professori universitari.

Sarà necessario a tal fine utilizzare, per un verso, la legge per definire in termini generali i compiti e la funzione dei docenti e, per altro verso, uno strumento che consenta di modulare in concreto i compiti in relazione alle esigenze differenziate dei diversi campi disciplinari e delle diverse esigenze didattiche.

In questa prospettiva, innanzitutto - anche se si dovrà prender atto che non in tutte le università, vista la loro smodata moltiplicazione e frammentazione, è ormai possibile svolgere in tutti i campi un'attività di ricerca di adeguato livello - è da confermare che le **attività caratterizzanti** della funzione del docente universitario debbano essere costituite sia dalla attività di **insegnamento** che da quella di **ricerca**, delle quali, con le peculiarità proprie di ciascuno dei due ambiti, deve essere confermata l'intangibile **libertà** sancita costituzionalmente.

Quanto alla ricerca si deve confermare il diritto del docente a disporre di una certa **quantità minima di risorse** per coltivare anche i propri personali interessi scientifici ed altresì il diritto di svolgere per determinati **periodi esclusivamente attività di ricerca**, chiarendo definitivamente che in tali periodi il docente va considerato nel pieno espletamento delle sue funzioni.

Qualche precisazione richiedono gli obblighi dell'insegnamento, che deve essere svolto nell'ambito del **settore scientifico-disciplinare** di appartenenza (sufficientemente ampio), può concernere le discipline previste dai **programmi dei diversi corsi di studio** (dalle lauree ai dottorati e ai master universitari), deve essere coordinato con gli altri insegnamenti e richiede l'impegno della massima efficacia didattica, da ottenersi anche con l'utilizzazione degli **strumenti didatticamente più efficaci** in relazione alle tecnologie disponibili (mediante le quali momenti organizzati di teledidattica interattiva potrebbero affiancarsi alle *performances* dal vivo riducendo la necessità di mobilità forzata degli studenti senza artificiosi decentramenti). Anche la capacità di assolvere a questi specifici impegni, oltre che alla ricerca, dovrebbe essere obiettivo del periodo di formazione anteriore all'assunzione di responsabilità autonome di docenza.

Appartengono alle funzioni dei docenti, anche i compiti di **formazione dei futuri docenti** e quelli attinenti al **reclutamento** ed alle **valutazioni** incidenti sulla carriera degli altri docenti di cui oltre.

Dovrebbe invece risultare comunque ben chiaro che i compiti dei docenti non comprendono l'attività di segreteria e di supporto tecnico-amministrativo che debbono essere svolte da figure professionali diverse.

È necessario, peraltro prevedere **differenziazioni** nell'attribuzione di tali **funzioni** che diano affidamento sulla migliore qualità dell'attività da svolgere e riducano le occasioni di conflitti di interesse e collusioni. Per esempio, da un lato, delle commissioni di concorso e degli organismi di valutazione dovrebbero essere chiamati a far parte soltanto professori ordinari o che almeno abbiano raggiunto i livelli più alti nella carriera (v. oltre § 3). Dall'altro lato, dovrebbero essere previste almeno alcune ipotesi di incompatibilità tra lo svolgimento di compiti diversi: per esempio, nel periodo in cui è eventualmente chiamato a svolgere attività di valutazione, e per un certo periodo successivo, il professore non dovrebbe poter fare parte di commissioni di concorso. Nella prospettiva di evitare situazioni di incompatibilità di questo genere, si potrebbe pensare anche a rivedere l'attuale disciplina relativa ai professori fuori ruolo, dei quali potrebbe essere prevista la possibilità di impegno nelle attività di valutazione.

A garanzia delle libertà di ricerca e di insegnamento, debbono essere riservate ai docenti le funzioni di governo e quelle di organizzazione che riguardano le attività didattiche e di ricerca nel loro complesso, con esclusione però delle attività meramente strumentali e di supporto, delle quali debbono essere responsabili le strutture tecnico-amministrative.

Comunque, anche questi compiti riservati ai docenti non debbono essere attribuibili a tutti in modo indifferenziato.

In ogni caso, per evitare il determinarsi di condizioni di possibili conflitti di interesse e di collusione, dovrebbero essere escluse dalle loro competenze la definizione e la stipulazione di **contratti o convenzioni** di qualsiasi genere di cui **parte sia un docente** (v. oltre) e le funzioni di **controllo** sul puntuale adempimento degli obblighi dei docenti andrebbero comunque **escluse dalle competenze di organi i cui titolari siano eletti dai docenti**.

A questa definizione unitaria delle funzioni, rimessa prevalentemente alla legge, dovrebbe però affiancarsi uno strumento di *soft law*, quale può essere un **codice di comportamento** (nella cui elaborazione dovrebbero essere impegnati gli stessi docenti: se in sede nazionale o locale, o anche per gruppo disciplinare, e relative modalità, è da approfondire) che consenta di non rimettere all'individuale senso di responsabilità o alle personali concezioni etiche del docente la scelta di alcune modalità di svolgimento della funzione che sarebbe incongruo tentare di far definire dalla legge.

2. La differenziazione dei compiti e degli impegni

Se la funzione della figura professionale del docente può essere definita in termini sufficientemente unitari, ciò non significa che possano essere omologati i tanti **compiti diversi** che debbono essere svolti nei diversi settori e in relazione ai diversi obiettivi della didattica e della ricerca.

Per altro verso, corrisponde all'interesse generale che l'università possa valersi dell'apporto delle più alte competenze esistenti, nelle **diverse modalità e misure dell'impegno** che coloro che le posseggono sono disposti ad assumersi nei confronti dell'università.

Occorre, pertanto che siano previsti e definiti, da un lato, i differenti compiti da svolgere nelle differenti situazioni; dall'altro, le diverse modalità e misure dell'impegno assunto dai docenti.

L'esigenza di dare spazio a tali diversità non può però comportare una indeterminatezza dei **diversi obblighi e diritti (anche, ma non soltanto, sotto il profilo economico)** di ciascun docente. Piuttosto, a tale esigenza si coniuga quella di utilizzare per la disciplina di questi aspetti lo strumento che consente la massima adattabilità delle regole da porre, cioè il contratto individuale, fermo restando che, a monte del contratto dovrà esservi un quadro normativo predefinito che escluda contrattazioni eccessivamente personalizzate e contempli le grandi linee di diverse tipologie di rapporti con le università.

Il quadro normativo potrà, tra l'altro, contemplare rapporti d'impiego a tempo indeterminato e a termine ed altre forme di rapporti.

Nell'ambito dei rapporti a tempo indeterminato si pone l'attuale distinzione tra regime a tempo pieno ed a tempo definito che può essere meglio chiarita e articolata. Si potrebbe pensare infatti ad una triplice tipologia di rapporti.

A – Un rapporto con **impegno universitario esclusivo**, che si ha quando il docente si impegna a svolgere insegnamenti (cattedratici e seminariali) che richiedono un numero consistente e **predeterminato** di ore annuali (suddiviso in un numero minimo di settimane) in tutti i diversi periodi in cui è suddiviso l'anno accademico; il docente si impegna anche a svolgere attività di ricerca in sede (nel caso di università attrezzate per la ricerca) nonché attività di coordinamento dell'attività didattica e di ricerca nonché altre attività anche di tipo organizzativo per un numero di ore non inferiore ad un certo limite. Le variazioni di tali impegni debbono essere previamente concordate e non possono essere giustificate se non per

lo svolgimento di attività strettamente connesse alle attività universitarie istituzionali oppure comunque di interesse dell'università. E' ammessa (ma non senza limiti, dovendosi evitare la trasformazione delle sedi universitarie in studi professionali) la possibilità di **attività *intra moenia*** nell'interesse di terzi con ripartizione dei proventi tra l'università e gli esecutori. Le attività ***extra moenia*** consentite sono soltanto quelle editoriali, di partecipazione a convegni e seminari, e attività di docenza (entro limiti quantitativi precisamente determinati) in relazione alle quali i diritti d'autore o comunque i proventi di opere dell'ingegno, fatta salva la disciplina dei brevetti, spettano all'interessato; solo in casi del tutto eccezionali, appositamente autorizzati e con l'attribuzione all'Università almeno della metà dei proventi, possono essere svolte altre attività retribuite. **Gli incarichi didattici ulteriori rispetto ai doveri minimi e gli incarichi di responsabilità nella gestione della attività di ricerca sono attribuiti in via prioritaria ai docenti in regime di impegno esclusivo, e devono essere retribuiti secondo parametri prefissati, non oggetto di negoziazione. L'incarico di coordinamento di progetti di ricerca di notevoli dimensioni e complessità e di interesse dell'ateneo possono comportare, a parità di retribuzione, l'esonero da una parte dei carichi didattici e di organizzazione della didattica (cosa diversa dagli "anni sabbatici").**

B – Un rapporto con **impegno universitario preminente**, che si ha quando l'impegno del docente nelle attività didattiche e di ricerca è dello stesso tipo del precedente (**il che giustifica una retribuzione base uguale a quella del regime esclusivo**), mentre **minori sono gli impegni di coordinamento ed organizzativi**. Nei limiti della compatibilità con il pieno rispetto dell'impegno di cui sopra, non vi sono preclusioni ad attività esterne, **salvi: l'autorizzazione annuale allo svolgimento di attività professionali (indicate per tipologia e impegno richiesto)**, il divieto di attività confliggenti con gli interessi dell'Università e **una verifica sulla effettiva compatibilità tra attività esterne e svolgimento dei compiti didattici e di ricerca.**

C – Un rapporto con **impegno universitario definito**, che si ha quando l'impegno del docente, **nelle attività didattiche e di ricerca, è inferiore al precedente (il che giustifica una retribuzione base inferiore a quella dei regimi esclusivo e preminente)**, mentre **minori sono gli oneri di coordinamento ed organizzativi ed è esclusa l'eleggibilità a cariche accademiche o l'attribuzione di compiti di valutazione, ordinaria o in sede di reclutamento, dei docenti**. Nei limiti della compatibilità con il pieno rispetto dell'impegno di cui sopra, non vi sono preclusioni ad attività esterne (**anche professionali**), salvo il divieto di attività confliggenti con gli interessi dell'Università e **salva una verifica sulla effettiva compatibilità tra attività esterne e svolgimento dei compiti didattici e di ricerca.**

In tutti e tre i casi gli **impegni** sono **individualmente precisati** mediante contratti individuali; la **retribuzione**, che, **entro certi limiti, può variare individualmente**, è determinata in relazione alla tipologia B ed è **maggiorata per A e diminuita per C.**

Occorrerà comunque **ridisciplinare** senza equivoci e scappatoie le ipotesi di **incompatibilità con cariche pubbliche**, tenendo anche conto della necessità di evitare i conflitti di interesse che possono derivare dalla loro contemporaneità con cariche universitarie di governo ed organizzative, facendo salva invece la possibilità di svolgere attività didattiche e di ricerca con un regime analogo a quello di cui alla tipologia C.

Dovrà essere possibile in qualsiasi momento il **passaggio da una tipologia di rapporto all'altra**, ma con la previa autorizzazione dell'università, che dovrà valutare, in sede di programmazione annuale e pluriennale, se l'opzione è conforme alle proprie esigenze.

Oltre che di docenti con rapporto d'impiego a tempo indeterminato secondo le diverse tipologie indicate, le università debbono potersi avvalere di persone che svolgano compiti di docenza precisamente definiti che richiedano una specifica qualificazione, sulla base di **rapporti di lavoro a tempo determinato** o di **rapporti contrattuali diversi**. Il requisito della specifica qualificazione dovrà essere rigorosamente valutato (anche per evitare in ogni caso che lo strumento venga utilizzato al fine di aggirare le regole ordinarie sull'accesso alla docenza)

3. La formazione e l'addestramento alla docenza

Pur lasciando ferma la possibilità di far accedere alle posizioni di docenza chiunque abbia le capacità necessarie per svolgere le relative funzioni, comunque le abbia acquisite (v. § 4), occorre individuare un **percorso** sostanzialmente **unitario** di formazione alla docenza universitaria, **qualificato, programmato e di breve durata**, superando la pluralità e i limiti strutturali delle attuali forme del precariato universitario.

Tale percorso deve includere obbligatoriamente per i futuri docenti il conseguimento del **dottorato di ricerca**. I corsi di dottorato, peraltro, non devono essere considerati momenti di formazione soltanto per la docenza universitaria ma anche per il sistema produttivo e per la pubblica amministrazione; pertanto dovrebbe essere previsto un significativo ampliamento numerico degli ammessi, considerando anche le prospettive di questi diversi sbocchi professionali.

All'attività diretta a conseguire il **dottorato** (prevedibilmente conclusa all'età media di 27-28 anni), consistente essenzialmente in attività di ricerca essenzialmente orientata alla redazione della tesi dottorale, dovrebbe seguire un periodo di **formazione post-dottorale**, specificamente dedicato alla preparazione alla docenza universitaria e, là dove se ne pone l'esigenza, di completamento della formazione precedente. Tale periodo dovrà essere utilizzato per le ricerche autonome necessarie per mettere a punto la pubblicazione della tesi dottorale (nei settori ove ciò sia richiesto), o comunque per effettuare altre **pubblicazioni scientifiche**, ma anche per l'**addestramento alle attività didattiche**. Queste ultime dovrebbero comunque richiedere un impegno moderato ed essere svolte sotto la guida di un docente, con **esclusione**, quindi, dell'affidamento di **titolarità** di corsi d'insegnamento. L'esito del periodo di preparazione alla docenza dovrà essere oggetto di valutazione e di giudizio da parte di una commissione locale.

Per lo svolgimento di quest'attività post-dottorale dovrebbero essere instaurati **rapporti di lavoro a tempo determinato**, con garanzie normative e previdenziali, di durata **triennale, eccezionalmente rinnovabili** ma comunque **non più di una volta**, nel numero determinato sulla base della programmazione nazionale. La pienezza delle garanzie normative e previdenziali deve concernere in particolare le esigenze della maternità, in relazione alle quali il rinnovo del rapporto potrebbe essere considerato la regola piuttosto che l'eccezione.

Tanto l'accesso al dottorato che alle posizioni post-dottorali deve dipendere dall'esito positivo di **concorsi**. Tali concorsi sono da considerare non meno **importanti** di quelli di cui si dirà oltre per l'accesso alle posizioni di docenza, poiché è in questo momento che bisogna garantire al sistema universitario l'effettiva opportunità di sottoporre al vaglio il più ampio numero di giovani aventi le particolari e non comuni doti e capacità richieste per operare al suo interno, così che eventuali strozzature determinate da inadeguatezza delle procedure e da propensioni nepotistiche si rivelano in quest'occasione particolarmente dannose. Occorre

dunque porre particolare attenzione a questi concorsi, da svolgere nelle diverse sedi, ma ai cui bandi deve essere data la **massima pubblicità** anche attraverso siti nazionali ai quali normalmente si accede per acquisire simili notizie, le cui **commissioni non** possono essere **locali** e le conclusioni delle quali non possono essere rese definitive a scatola chiusa.

Circa le quantità, occorre determinarle in relazione con il fabbisogno ipotizzabile derivante dal turnover “a regime” del personale docente. Si può tener conto che attualmente ci sono all'incirca 19.000 professori ordinari, 19.000 professori associati, 23.000 ricercatori, 20.000 assegnisti, borsisti, co.co.co., contrattisti ed altre figure atipiche. Per avere un rapporto docenti-studenti prossimo alla media europea, occorrerebbero 70-75 mila docenti di ruolo a tempo indeterminato.

La ripartizione delle risorse, in sede di Ateneo, tra le diverse strutture e gruppi disciplinari è ovviamente un punto cruciale affidato in particolare ai rapporti sulla *governance* (III.2) e il finanziamento (allegato 2): va comunque sottolineato fin d'ora che nel provvedervi saranno rilevanti non solo le esigenze poste dall'offerta didattica ma anche quelle delle aree rilevanti sul piano della ricerca scientifica, oltre che le indicazioni provenienti dai piani centrali e locali di sviluppo e di azione. Ciò che dovrebbe contribuire ad attenuare l'errato sistema di aspettative (esclusivamente correlate [agli elementi quantitativi della offerta didattica](#)) i cui effetti negativi si sono indicati al par.II.1.

4. L'accesso alla docenza

Ordinariamente i candidati alla posizione di professore dovrebbero dunque essere in possesso del dottorato di ricerca e avrebbero svolto almeno un triennio di attività preparatorie alla docenza di cui al punto precedente. Tuttavia, si potrebbe stabilire che il **requisito essenziale** (salvo per i concorsi aperti a chiunque su cui v. oltre) sia costituito esclusivamente dal **possesso del dottorato** di ricerca. Peraltro, per chi acceda alla docenza senza avere svolto almeno un triennio di addestramento valutato positivamente, la permanenza nel posto dovrebbe essere subordinata alla condizione che, al termine del primo triennio dalla nomina, l'attività didattica e di ricerca sia valutata positivamente da una commissione nominata dall'università. In tal modo, la prevedibile età media di accesso incondizionato alla docenza sarebbe compresa (statisticamente) tra i 30 e i 35 anni.

Come si è ricordato, l'attuale sistema di concorsi per i posti di professore associato e di professore ordinario è soprattutto criticato perché favorisce il localismo. Questa stortura esiste certamente ed è una delle cause che concorre alla “stanzialità” dei docenti. Ma per quest'ultima stortura bisogna cercare anche altri rimedi, mentre non si può dimenticare che un simile effetto non è l'unico e nemmeno il più grave dei difetti dell'attuale sistema di accesso alla docenza.

Su quest'ultimo punto, ci si limiterà qui a osservare da un lato che il meccanismo di carriera di cui al punto successivo basato sulla valutazione dovrebbe in parte sdrammatizzare la questione, dall'altro lato, che non esistono comunque tecniche di reclutamento capaci di dare buoni risultati se non siano applicate con competenza e buona fede. Comunque, occorrerebbe riuscire a costruire meccanismi tali che non consentano sia possibile quel che avviene attualmente nella sostanza, cioè che qualcuno possa essere al contempo il confezionatore di un prodotto (ci si riferisce al “maestro” d'*antan*), il certificatore della sua bontà (ci si riferisce al “maestro” ora membro di una commissione di idoneità) ed il suo *buyer* per conto terzi (ci si riferisce ancora al “maestro” ora nella veste di componente dell'organo competente a fare le assunzioni per conto e a spese dell'Università), senza in ogni caso

sopportare penalizzazioni di alcun genere se vende prodotti difettosi, se certifica il falso, se fa dilapidare risorse a chi lo ha incaricato di provvedere agli acquisti.

Quanto alla “stanzialità” dei professori, uno dei rimedi potrebbe consistere nello stabilire che un **requisito** per la **prima chiamata** in una certa **sede** sia che questa sia **diversa** da quella in cui si è conseguito il dottorato di ricerca o è stato svolto il triennio di attività di addestramento, ove non dovrebbe essere comunque possibile essere chiamati prima del trascorrere di un certo periodo di tempo. **In alternativa** la chiamata in quelle sedi potrebbe essere disincentivata (per esempio, addebitando al budget della struttura un **onere doppio** rispetto a quello reale per tutto il periodo di tempo in cui la chiamata non sarebbe ordinariamente possibile).

5. La carriera

Per superare la grave stortura di un trattamento uguale di persone con meriti diversi, non basta prender atto e dar rilievo alla diversità di compiti e di impegni dei professori, ma bisogna anche far dipendere dal merito di ciascuno una parte non irrisoria del trattamento economico e la stessa possibilità di raggiungere le posizioni più elevate.

A tal fine si può ipotizzare una **carriera** unitaria per tutti i docenti, per il cui svolgimento abbia centralità la valutazione delle prestazioni, facendo dipendere anche da questa, in una certa misura, differenze di trattamento economico di base nonché la possibilità di svolgere certi compiti e, in definitiva, la conseguibilità del titolo di professore ordinario.

Questo risultato si potrebbe ottenere organizzando la carriera (di un'unica posizione funzionale di docenza) in otto “**gradi**” con differenze retributive di un certo rilievo, e prevedendo che i **passaggi di grado** siano **determinati dall'esito positivo della valutazione** che avrebbe una cadenza media ordinaria triennale ad iniziare dal conseguimento del posto (essendo eliminato lo straordinariato), ma che potrebbe svolgersi, a scelta degli interessati, ad intervalli più brevi o più ampi compresi tra due e quattro anni, così da determinare accelerazioni o rallentamenti nella progressione retributiva. In relazione alle esigenze di tutela della maternità potrebbe essere previsto il diritto alla esenzione dalla valutazione in certi periodi, senza che questo incida sulla progressione del trattamento economico. Nell'ultima parte della carriera, successivamente al raggiungimento dell'ultimo degli otto gradi (che ordinariamente richiederebbe un periodo di 24 anni dal conseguimento della posizione di docente, ma per il quale potrebbe essere sufficiente un tempo minore, fino a 16 anni, o maggiore, fino a 32 anni) si avrebbe una progressione economica automatica ma più ridotta.

Sarebbe inoltre possibile, dopo i primi quattro gradi della carriera, l'acquisizione del titolo di **professore ordinario**, mediante conseguimento di **idoneità nazionale**, a numero aperto, collegata alla notorietà scientifica e alla capacità ed esperienza nella guida di ricerche, e **successiva chiamata** da parte di una sede (non necessariamente diversa da quella di provenienza). La **selettività** e la **congruità numerica** dell'attribuzione del titolo di professore ordinario sarebbero **assicurate** in parte dal **filtro costituito dai precedenti passaggi di grado** (un taglio medio del 10-15% a ogni passaggio, statisticamente prevedibile, già produrrebbe effetti sostanziali), e **soprattutto** dalla fissazione di una soglia **percentuale** insuperabile dei professori **ordinari** rispetto al numero complessivo dei professori di ciascun Ateneo (ad esempio il 30%). Alternativamente si potrebbe ipotizzare la definizione per ogni sede del limite numerico di attribuibilità di ciascun grado, vincolando in tal modo il numero di professori ordinari che è possibile nominare.

Occorre comunque prevedere dei meccanismi straordinari che consentano, sempre con procedure di valutazione competitive, l'accesso a gradi non iniziali della carriera, inclusi quelli cui può corrispondere il titolo di professore ordinario (per la quale v. il § successivo), di

persone estranee all'università, anche se prive del dottorato di ricerca, ma di elevata qualificazione (si potrebbe anche ipotizzare per gli aspiranti una preammissione basata su delle referenze, anche per evitare che la procedura sia strumentalizzata al fine di “recuperare” per questa via persone che abbiano tentato di percorrere la via ordinaria senza successo).

L'età del pensionamento dovrebbe essere per tutti la stessa (70-72 anni), salva l'eventualità di svolgimento di attività di valutazione presso l'Agenzia a ciò addetta.

6. La mobilità

Occorre prevedere meccanismi volti ad incentivare la **mobilità**, sia al momento dell'assunzione delle funzioni di docenza sia durante lo svolgimento della carriera, e tanto nell'ambito nazionale che internazionale.

Quanto alla mobilità **all'inizio della carriera** la si avrebbe necessariamente o comunque sarebbe fortemente incentivata adottando le proposte di cui al § 4 .

Per la mobilità **durante la carriera**, dovrebbero prevedersi **incentivi individuali** per chi intende **trasferirsi permanentemente** (sostegno delle spese di trasferimento, eventuali aumenti retribuitivi) nonché **incentivi alla sede** che chiama, attraverso meccanismi di cofinanziamento.

Inoltre va favorita anche la mobilità **temporanea**, tanto in ambito **internazionale** che **nazionale**. Per la prima si devono potenziare i meccanismi tipo “rientro dei cervelli” e creare posizioni di “*visiting professor*” cofinanziate dal Ministero. Anche per la **mobilità interna**, per periodi di durata significativa (fino a tre anni?), è necessario creare meccanismi incentivanti analoghi a quelli della mobilità internazionale. Gli incentivi dovrebbero essere attribuiti previa valutazione scientifica e didattica dell'interessato e dell'istituzione proponente.

Per il finanziamento degli incentivi occorrerebbe un **budget nazionale** separato dal FFO (superando il sistema attuale dei decreti annuali di rifinanziamento ed evitando l'uso fraudolento del meccanismo anche con l'esclusione della sua applicazione nel caso di sedi vicine) al quale potrebbero, tra l'altro, essere trasferite le somme risultanti dalla penalizzazione delle prime chiamate in sede (v. § 4).

7. La valutazione dell'attività dei docenti

Le precedenti proposte presuppongono l'attivazione di un sistema per la valutazione per la qualità delle Università, incentrato a livello nazionale su un'Autorità indipendente per la valutazione e a livello locale sui Nuclei di valutazione di Ateneo.

In quest'ipotesi appare altamente opportuno che tali organi, dotati degli strumenti organizzativi necessari, vengano investiti anche della responsabilità della valutazione dei risultati didattici, scientifici e gestionali dei singoli docenti, sia ai fini della formazione dei giudizi collettivi sugli Atenei e sulle loro articolazioni, sia anche ai fini, già in precedenza accennati, di una progressione di carriera che sia sostanzialmente e preponderantemente legata a giudizi di merito.

Per quanto riguarda la **valutazione dei risultati didattici e gestionali**, risultando prevalente l'interesse dell'istituzione cui il docente appartiene, la funzione sembra delegabile completamente ai Nuclei di Valutazione d'Ateneo, che a loro volta potranno dotarsi degli strumenti ritenuti più adeguati al conseguimento di un giudizio di qualità, per quanto possibile obiettivo e commisurato alle finalità e agli obiettivi specifici dell'istituzione di appartenenza (con particolare attenzione alla raccolta e all'analisi delle opinioni dei portatori di interessi, in primo luogo studenti, potenziali datori di lavoro ed enti territoriali). Inoltre i Nuclei di valutazione dovrebbero anche svolgere una funzione istruttoria, secondo criteri omogenei a

livello nazionale, in preparazione della valutazione della ricerca che dovrebbe avvenire come di seguito.

Diverso deve essere invece l'approccio in relazione alla **valutazione della ricerca**, nella quale intervengono con un ruolo insopprimibile anche le competenze disciplinari, e per la quale tutte le esperienze internazionali hanno dimostrato la centralità della cosiddetta *peer review*, sia sotto la forma del comitato scientifico (più adatta per la valutazione delle strutture di ricerca) che nella forma dell'arbitrato anonimo (*referee report*), adottata comunemente per i lavori scientifici e i progetti di ricerca (vedi l'esempio dei PRIN, che pure sconta alcune gravi limitazioni, soprattutto per la mancanza di *standards* di riferimento per i valutatori e conseguentemente per i soggetti alla valutazione, cosa che introduce elementi di casualità nella formulazione di un giudizio quantitativo, per di più destinato a stabilire una graduatoria).

Si ritiene che, con le opportune correzioni metodologiche, e provvedendo alla creazione di una rete anche internazionale di *referees*, ovviamente raggruppati secondo le competenze disciplinari, l'Autorità per la valutazione potrebbe essere perfettamente in grado di fornire un giudizio periodico sulle attività di ricerca di tutti i docenti universitari, tenendo conto del fatto che si tratterebbe ogni volta comunque di un giudizio "incrementale" (e non sul complesso della carriera) e che la valutazione nazionale potrebbe avvenire con frequenza non troppo ravvicinata. Infatti si potrebbe alternare regolarmente un giudizio "nazionale" a un giudizio "locale", formulato dal Nucleo di valutazione.

In questo schema la valutazione nazionale avverrebbe quindi mediamente con una periodicità di sei anni, e pertanto non più di tre volte (dopo il reclutamento) nel corso di una carriera regolare, e coinvolgerebbe di conseguenza ogni anno non più di cinque-seimila docenti. Si tratta di un impegno che può valutarsi come non più gravoso di quello che impegna attualmente l'insieme dei docenti per lo svolgimento delle valutazioni comparative per i posti di ricercatore, professore associato e professore ordinario.