

SECONDA BOZZA DEL DOCUMENTO DEL GRUPPO DI LAVORO DELL'UNIVERSITÀ DI PERUGIA SULLA REVISIONE DELLO STATO GIURIDICO E DEL RECLUTAMENTO DEI DOCENTI E RICERCATORI DELLE UNIVERSITÀ¹

Febbraio 2005

1 Premessa

Il gruppo di lavoro si è dato l'obiettivo di giungere in breve tempo alla formulazione di un documento sul tema dello stato giuridico, per consentire agli organi dell'ateneo di esprimersi e contribuire al dibattito in corso sul ddl governativo attualmente in discussione in Parlamento.

Per raggiungere questo obiettivo non è parso opportuno soffermarsi in un'analisi critica del disegno di legge del Governo, che nel complesso il gruppo non ritiene una buona base per una efficace riforma della materia. Né è parso opportuno prendere a base del lavoro il documento CRUI "Principi e criteri per la revisione del reclutamento e dello stato giuridico dei docenti universitari", per la intrinseca debolezza di una proposta che non appare in grado di definire in modo organico l'assetto della docenza universitaria.

Si è invece preferito procedere alla prefigurazione di un nuovo assetto complessivo della carriera universitaria, indicando i passaggi e le figure professionali necessarie.

In termini di premessa generale il gruppo è partito dalle seguenti considerazioni di fondo:

1. L'assetto delle carriere, così come delineato nel d.P.R. n. 382 del 1980, merita di essere rivisto, sia perché alcuni degli obiettivi in esso fissati non sono stati raggiunti, sia perché nel frattempo la situazione complessiva delle università italiane è profondamente mutata.
2. I punti di maggiore crisi dell'organizzazione delle università sono stati individuati: a) nella eccessiva crescita dell'offerta formativa, derivante non tanto dalla riforma dei cicli (3+2) quanto dalla proliferazione, anche territoriale, di corsi non adeguatamente coperti da professori di ruolo, ma da figure diverse non adatte a garantire la qualità minima dei corsi (ricercatori, contrattisti, assegnisti e altro), in assenza di chiari limiti di legge (vedi l'incerta natura vincolante dei c.d. "requisiti minimi" per l'attivazione di corsi riconosciuti e finanziati); b) nel distorto uso dei meccanismi concorsuali introdotti con la riforma del 1998, con effetti di localismo e di minore garanzia della qualità minima nazionale dei professori di ruolo, effetti di eccessivo rigonfiamento dei livelli più elevati, a scapito di un sano processo di ordinato turn over.
3. Alle indicate difficoltà è del tutto errato rispondere con politiche di riduzione delle garanzie di permanenza nei ruoli, con creazione di nuove tipologie di rapporti di lavoro precari, con provvedimenti, illegittimi (perché lesivi dell'autonomia universitaria), di blocco delle assunzioni, al solo fine di conseguire risparmi di spesa.
4. La risposta fondamentale sta in un ampliamento consistente, anche se necessariamente graduale, della docenza universitaria, articolata nelle due fasce di professore associato e di professore ordinario. E' alla docenza universitaria che spetta la copertura della gran parte

¹ Il Gruppo è composto da Francesco Merloni (coordinatore), Serena Abbozzo Di Carlo, Massimo Allegrucci, Mauro Bove, Silvia Fornari, Maria Luisa Navarra, Carlo Pellegrino, Margherita Raveraira, Fausto Schiaffella, Marcello Tiecco.

dell'attività didattica nei corsi di laurea (triennale e specialistica) riconosciuti dallo Stato. Il gruppo di lavoro ritiene che in luogo di tre livelli di pari peso (21.000 ricercatori, 18.000 associati, 18.000 ordinari per un totale di 57.000 unità), si debba arrivare, nell'arco di 10-12 anni (con una ordinata distribuzione dei posti banditi ciascun anno: circa 1.000 per posti di ordinario, circa 2.500 per posti da associato), ad un ruolo di circa 55.000 professori universitari, di cui circa 19.000 ordinari e circa 36.000 associati. Una tale soluzione assicurerebbe uno sbocco ordinato sia verso la fascia degli associati della grandissima parte degli attuali ricercatori, sia verso la fascia degli ordinari (anche in virtù dei massicci esodi che si verificherebbero soprattutto per questa fascia nei prossimi 10-12 anni).

5. Se l'ampliamento della fascia dei professori associati è la strada maestra, il gruppo si dichiara invece nettamente contrario alla trasformazione, anche solo camuffata (vedi la figura del professore "aggiunto" o "aggregato"), del ruolo dei ricercatori in una terza fascia di "docenza a pieno titolo". Questa scelta finirebbe per sancire definitivamente l'attuale assetto su tre livelli (di consistenza numerica sostanzialmente uguale) o per gonfiare ulteriormente il ruolo dei ricercatori con il rischio di un'area di parcheggio a tempo indeterminato (e con scarsi sbocchi verso le fasce superiori).
6. La vera risposta sta nella responsabilizzazione delle università nelle loro politiche del personale, accompagnate da più chiari e trasparenti limiti nazionali: sulle risorse assegnate in rapporto ai corsi di laurea riconosciuti, sul numero minimo di docenti di ruolo per ciascun corso (i corsi di laurea, triennale o specialistica, devono essere coperti con insegnamenti svolti da professori di ruolo dell'ateneo per una quota non inferiore all'80% dei crediti. I corsi non coperti non sono corsi riconosciuti e finanziati dallo Stato: l'ateneo li attiva con proprie risorse). In questo modo è da attendersi una revisione attenta dell'attuale offerta didattica (numero dei corsi di studio attivati) e, probabilmente, una sua riduzione per farla coincidere con le risorse effettivamente a disposizione.
7. Le università vanno responsabilizzate anche sul rispetto del tetto massimo di spesa di personale in rapporto al finanziamento ordinario. A questo fine è sufficiente rendere il limite del 90% della spesa per il personale sul totale del finanziamento ordinario invalicabile per legge, in modo automatico, senza sottoporre le politiche del personale delle università a illegittime forme di controllo statale: se un ateneo ha superato il limite sulla base del proprio bilancio (certificato da soggetti indipendenti sia dall'università che dal MIUR), nei successivi due anni non può bandire posti di professore di ruolo.
8. In generale il gruppo ritiene che debba essere salvaguardato il carattere pubblico delle università e la garanzia di libertà dei docenti. Che debba essere realizzato, con la necessaria gradualità, un ampliamento delle figure di docenza stabile per far fronte alle nuove esigenze della didattica e della ricerca. Che debba essere garantito un costante e ordinato ricambio generazionale dei professori.
9. Le modifiche qui proposte non sono, evidentemente, a costo zero. Esse, al contrario, si fondano sull'ipotesi che il legislatore colga l'occasione di una riforma dello stato giuridico per rilanciare con forza, anche finanziariamente, il ruolo delle università nella creazione e lo sviluppo del capitale umano qualificato. Peraltro la scelta della massima valorizzazione delle risorse umane già formate, in particolare degli attuali ricercatori universitari, comporta un incremento di costo sicuramente più contenuto.
10. Per realizzare le modifiche dell'assetto della carriera e dello stato giuridico non è necessaria la delega legislativa, ma è sufficiente la legge ordinaria. Per la modifica dei meccanismi

concorsuali si può procedere per emendamenti della legge attualmente in vigore. Solo successivamente si potrà operare, con delega, per la redazione di un testo unico delle disposizioni di legge statale, valide come limiti alla autonomia normativa e organizzativa delle università.

2. La carriera universitaria

Al fine di avanzare proposte di revisione dell'attuale assetto della carriera universitaria è sembrato utile ridefinire le diverse tappe di una ordinata carriera universitaria e le figure professionali tipiche, ricostruite nelle schede che seguono.

Alla definizione della carriera universitaria è necessario premettere alcune proposte sul *dottorato di ricerca*. Non perché esso possa essere considerato il momento iniziale della carriera (al contrario il dottorato forma capitale umano altamente qualificato anche per la società e il mondo produttivo), ma perché dalla sua qualità (e dal numero di dottori di ricerca "prodotti" regolarmente) dipende in buona misura la qualità scientifica di coloro che intenderanno intraprendere la carriera universitaria.

Sul dottorato il gruppo di lavoro ha individuato i seguenti punti:

- 1.** Il numero dei dottorati deve essere significativamente aumentato (almeno il doppio nel giro di pochi anni).
- 2.** Al dottorato si accede solo se in possesso di laurea specialistica (o della laurea del vecchio ordinamento).
- 3.** Le prove di accesso e le prove per il conferimento del titolo di dottore di ricerca devono essere rigorose e selettive (commissioni nazionali).
- 4.** I dottorati seguono i principali raggruppamenti disciplinari (da riordinare e ridurre).
- 5.** Vanno incentivati i consorzi tra più sedi universitarie per lo svolgimento dei dottorati.
- 6.** Deve essere incentivata la permanenza dei dottorandi in realtà di ricerca esterne alla sede (altre università, enti di ricerca pubblici e privati, strutture di ricerca all'estero).
- 7.** Deve essere incentivata la dedizione di parti importanti del carico didattico dei docenti ai corsi di dottorato.
- 8.** I dottorandi di ricerca non possono essere utilizzati per supporto alle attività didattiche.

Scheda n. 1

Figure professionali post-dottorato

I Dipartimenti universitari, anche sulla base delle risorse a disposizione per lo svolgimento di specifici progetti di ricerca, attribuiscono, previa selezione, *contratti di lavoro a tempo determinato* post dottorali, con piena copertura assicurativa e previdenziale, per un durata massima di 6 anni; il rinnovo dei contratti (biennali o triennali) avviene sulla base di una rigorosa verifica del lavoro scientifico svolto e dà diritto ad adeguati incrementi retributivi.

Lo svolgimento di attività di ricerca con i contratti costituisce titolo preferenziale (attribuzione di un punteggio specifico) nei concorsi di accesso a posti nel settore pubblico (con preferenza per l'impiego negli enti pubblici di ricerca, nelle istituzioni scolastiche e nelle amministrazioni pubbliche che svolgano compiti ad elevato contenuto tecnico e professionale).

In rapporto all'attivazione di un numero di idonei superiore ai posti messi a concorso per professore associato, la possibilità di prorogare il contratto per coloro che abbiano conseguito l'idoneità e non siano ancora stati chiamati, per la sola durata di validità dell'idoneità (da valutare).

I contrattisti si dedicano ad esclusive attività di ricerca, salvo un impegno, con rigorosi tetti massimi, per attività di supporto alla didattica. Sono esclusi conferimenti di corsi di insegnamento (anche solo per moduli).

Deve essere incentivata la permanenza dei contrattisti in realtà di ricerca esterne alla sede (altre università, enti di ricerca pubblici e privati, strutture di ricerca all'estero).

A regime, l'assenza di un rapporto di lavoro permanente è compensata da una maggiore possibilità di partecipazione a concorsi universitari (derivante dal consistente e progressivo incremento dei posti a concorso, soprattutto al livello di professore associato).

Disciplina transitoria

L'attuale ruolo dei ricercatori universitari è posto ad esaurimento.

L'affidamento di un insegnamento in corsi di laurea riconosciuti, comporta, per il periodo di svolgimento del corso, l'attribuzione al ricercatore di una retribuzione pari a quella del professore associato di pari anzianità.

Scheda n. 2

Ruolo unico e livelli della docenza universitaria

Il ruolo continua ad esser distinto in due fasce, pienamente equiparate quanto ai diritti relativi alla didattica e alla ricerca.

Stato giuridico

Ai professori ordinari sarebbero riservate solo alcune cariche accademiche (rettore, direttore di dipartimento, coordinatore di dottorato) e la partecipazione alle commissioni per l'accesso alla fascia di ordinario.

Il rapporto di lavoro è pubblico e regolato dalla legge quanto allo stato giuridico.

Il regime di tempo è pieno. E' possibile svolgere attività di consulenza *intra moenia*, con incrementi retributivi non superiori al 100% della retribuzione lorda (i ricavi non distribuiti ai docenti e al personale che partecipa allo svolgimento di queste attività vanno alle università, con destinazione esclusiva al finanziamento della ricerca). E' esclusa ogni attività di tipo professionale (chi intende svolgere attività professionale può fare il professore a contratto, vedi scheda n. 6).

Scheda n. 3

Accesso alle fasce di professore associato e di professore ordinario.

Per concorso libero, aperto, svolto semestralmente, per raggruppamenti disciplinari, da una commissione nazionale totalmente elettiva. Per ogni concorso vengono proclamati idonei in numero non superiore ai posti messi a concorso dalle università. La decisione sui posti da bandire è riservata alle università. Il MIUR si limita a pubblicare nel bando nazionale le richieste degli atenei, senza alcuna valutazione discrezionale. L'immissione in servizio avviene in seguito alla chiamata delle università che hanno bandito.

Le prove concorsuali sono rigorose (è possibile prevedere ulteriori prove oltre a quella didattica) e trasparenti (valutazione articolata, quindi verificabile, della produzione scientifica).

Disciplina transitoria

a) entrata in vigore del nuovo sistema

Il nuovo sistema entra in vigore dalla prima sessione successiva alla data di entrata in vigore della legge. I concorsi già banditi alla stessa data si svolgono sulla base della disciplina vigente (anche se si tratta di concorsi svolti con l'attuale sistema, sicuramente criticabile, in tal modo non si interrompe il flusso ordinato di concorsi).

b) misure per favorire l'accesso dei ricercatori alla fascia di professore associato

Deve essere previsto, per un periodo determinato (5 anni), un accesso privilegiato alla fascia di professore associato per i ricercatori che abbiano svolto attività didattica con affidamento di insegnamenti in corsi riconosciuti per almeno 5 anni. In questo periodo le commissioni di concorso per professore associato possono incrementare il numero degli idonei nel limite del 50% del numero dei posti a concorso. L'incremento è riservato ai ricercatori che abbiano i requisiti indicati (il che non impedisce che tra gli idonei per i posti non riservati possano esservi dei ricercatori).

Scheda n. 4

Mobilità

Per favorire la mobilità tra le sedi, condizione fondamentale per assicurare interscambio e qualità della docenza, occorre:

- a) rendere permanente l'intervento di un fondo nazionale per coprire, con trasferimenti destinati a finanziare almeno il primo quinquennio di servizio, la chiamata di idonei provenienti da sede diversa e il trasferimento di professori, anche a tempo determinato;
- b) incentivare il trasferimento con indennità di prima sistemazione (anche in questo caso coperti con fondi statali trasferiti dallo Stato);
- c) attribuire vantaggi nella progressione economica per i professori che abbiano svolto la propria attività in mobilità, anche all'estero.

Scheda n. 5

Trattamento economico

Il trattamento economico comprende una parte di base, fissa e soggetta ad incrementi automatici, e una parte variabile.

Il trattamento economico può essere determinato nella parte fissa in base ad una contrattazione collettiva nazionale (*punto controverso. Soluzione alternativa: la retribuzione di base è fissata dalla legge*).

La parte di retribuzione variabile è attribuita a livello dei singoli atenei a fronte di precisi carichi aggiuntivi, didattici, di coordinamento della ricerca, di svolgimento di cariche e oneri organizzativi, predeterminati e attribuiti in modo automatico. A livello di singolo ateneo è esclusa ogni contrattazione collettiva, a causa degli evidenti conflitti di interessi che si realizzerebbero in un sistema segnato dalla elettività delle cariche chiamate a regolare e a gestire la distribuzione di questa quota di retribuzione.

Gli incrementi della retribuzione di base restano automatici (a garanzia della libertà individuale di ricerca e di insegnamento dei professori).

Viene incrementata la trasparenza sull'adempimento degli obblighi didattici, con possibilità di rallentare la progressione automatica in caso di obblighi non pienamente soddisfatti, o, nei casi più gravi, con l'avvio di procedure disciplinari (attivabili anche presso autorità indipendenti di ateneo).

La produttività scientifica è premiata con l'avanzamento in carriera.

Scheda n. 6

Figure non universitarie di concorso all'insegnamento nelle università

Per lo svolgimento di corsi riconosciuti (nel limite del 20%) e di corsi non riconosciuti (compresi master), gli atenei possono stipulare *contratti di insegnamento* con esperti esterni.

I contratti, il cui importo è stabilito dalle università in rapporto agli impegni didattici assunti, non danno diritto ad alcuna riserva di posto.

I contratti sono la strada maestra per avvalersi di esperti che abbiano già un rapporto di lavoro o che svolgano attività professionali autonome.

I professori a contratto partecipano ai consigli di corso di studio per la programmazione delle attività didattiche, ma non sono eleggibili a cariche, né partecipano a commissioni di concorso (dottorato, contratti post-doc, accesso al ruolo di professore universitario).

In via transitoria si può consentire a professori attualmente in servizio di restare professori, pur svolgendo attività professionali, per attività di insegnamento in corsi riconosciuti (concorrendo quindi al limite dell'80%), con lo stipendio del tempo definito, ma con la perdita del diritto a far parte di commissioni di concorso.