



**CRUI**  
Conferenza dei Rettori  
delle Università Italiane

## **Parere della CRUI sulla riforma dello stato giuridico dei docenti universitari**

Approvato dall'Assemblea Generale della CRUI  
Roma, 23 settembre 2003

### **1. Natura giuridica del rapporto di lavoro dei docenti universitari**

Lo stato giuridico dei docenti universitari deve trovare il suo fondamento nella legge statale per la stretta connessione tra la posizione dei docenti stessi e le modalità di tutela della libertà della scienza e del suo insegnamento, secondo il precetto dell'art. 33, comma 1, della Costituzione. Esiste pertanto una riserva di legge, tipica di tutte le normative che stabiliscono estensioni e limiti di diritti fondamentali, che, per effetto dei principi di eguaglianza (art. 3 Cost.), e di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), non possono avere differente consistenza nelle diverse parti del territorio nazionale.

La necessaria base legislativa dello stato giuridico non implica tuttavia che tutti i dettagli del rapporto di lavoro dei docenti universitari debbano essere disciplinati dalla legge. La Costituzione tutela infatti, nello stesso art. 33 (comma 6), l'autonomia delle università. Come in tutti gli ordinamenti contemporanei, ispirati ai valori della democrazia pluralista, la concreta regolamentazione delle singole situazioni deve essere il frutto di un ragionevole bilanciamento tra esigenze diverse e potenzialmente in conflitto, tutte meritevoli di tutela secondo la Costituzione.

Per questo motivo, lo stato giuridico dei docenti universitari non può essere totalmente affidato alla contrattazione, né irrigidito interamente in formule legislative. La soluzione più opportuna sembra quindi l'introduzione di una forma di rapporto "misto", basato sulla disciplina legislativa uniforme per i diritti e i doveri fondamentali e sulla contrattazione di ateneo per tutti gli aspetti riguardanti il concreto impegno dei docenti nelle specifiche realtà locali.

La stessa contrattazione di ateneo dovrebbe in ogni caso essere inquadrata in linee-guida nazionali, allo scopo di evitare squilibri e scompensi tali da mettere in questione la necessaria equivalenza dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto sociale all'istruzione (art. 117, lett. m) Cost.). Naturalmente ogni provvedimento di questo tipo in assenza del conferimento di risorse aggiuntive agli Atenei risulterebbe inefficace.

Garanzia del nucleo intangibile dei valori costituzionali sottesi e necessaria flessibilità nella concreta articolazione del rapporto devono essere le due coordinate all'interno delle quali bisogna costruire la regolamentazione effettiva della materia.

### **2. Aspetti generali dello status del docente universitario**

Il valore primario della libertà della scienza e del suo insegnamento deve essere tutelato dalla legge. Il docente ha pertanto il diritto di comunicare le proprie idee ed esporre le proprie teorie ed, in generale, il proprio modo di intendere e risolvere i problemi scientifici a coloro ai quali è diretto l'insegnamento, purché rispetti, a sua volta, la libertà del discente e ne stimoli il senso critico, facendo conoscere, per debito di obiettività, anche le tesi diverse dalle sue.

La libertà di insegnamento deve trovare il suo giusto sviluppo nella programmazione didattica dei corsi di studio - elaborata collegialmente ed impegnativa per tutti - ed i suoi limiti nella necessaria coerenza con gli obiettivi formativi dei corsi stessi e nell'equilibrio interno tra le singole discipline.

Alla libertà di insegnamento, intesa come diritto fondamentale, sono inscindibilmente connessi i doveri dei docenti universitari, che possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

a) Svolgere attività didattica, di orientamento, di tutorato ed, in generale, di supporto agli studenti, per un numero minimo di ore annuali fissato dalla legge, da distribuirsi secondo le regole specifiche stabilite dagli atenei e dai relativi corsi di studio. La violazione di tale obbligo deve essere sanzionata in sede disciplinare. Ciascun docente può impegnarsi ad un numero maggiore di ore, secondo accordi contrattuali con il proprio ateneo.

In un quadro di rigoroso controllo dell'impegno didattico dei docenti, sia di base che contrattato, non conserva più molto significato la distinzione tra tempo pieno e tempo definito, peraltro ormai applicata ad un

numero esiguo di docenti. Devono essere invece nettamente vietate tutte le attività concorrenziali e oppositive rispetto all'ateneo di appartenenza e al sistema universitario nel suo complesso.

Bisogna tuttavia segnalare che all'interno della CRUI esiste un cospicuo numero di rettori che preferirebbero mantenere l'attuale distinzione.

b) Svolgere in modo continuativo attività di ricerca scientifica. Devono essere effettuate valutazioni periodiche (ad esempio, ogni cinque anni) dell'operosità scientifica dei docenti. A questo scopo, devono essere istituite apposite commissioni di ateneo, integrate per un terzo da esperti esterni, italiani o stranieri, tratti a sorte da un elenco nazionale, articolato per grandi aree.

L'eventuale esito negativo della verifica periodica deve precludere al docente l'accesso alla classe di stipendio superiore e l'eleggibilità a cariche accademiche. Tali effetti sanzionatori devono essere esclusi per quei docenti che, superata con esito positivo almeno una verifica per ciascuna fascia, abbiano svolto documentata attività organizzativa e gestionale in favore dell'ateneo o del sistema universitario nazionale.

c) Partecipare attivamente alla gestione degli atenei e delle loro strutture interne, con presenza assidua alle riunioni degli organi collegiali. L'assenza ingiustificata e protratta dalle riunioni deve essere sanzionata allo stesso modo dei risultati negativi delle verifiche sulla produttività scientifica.

La responsabilità disciplinare dei docenti per gravi mancanze nell'adempimento dei doveri didattici dovrebbe essere accertata e sanzionata dai rettori delle università di appartenenza. Allo scopo di evitare abusi in senso lassista o persecutorio, la legge dovrebbe tipizzare gli illeciti disciplinari e stabilire, nelle linee generali, il procedimento e le garanzie dei docenti. Una "corte disciplinare" nazionale potrebbe essere prevista come giudice di secondo grado. Resta fermo ovviamente il diritto di ricorrere al giudice amministrativo per motivi di legittimità.

### **3. Procedure di valutazione comparativa**

L'attuale disciplina delle procedure di valutazione comparativa ha suscitato molte critiche, che si sono aggiunte a quelle che hanno colpito tutte le normative precedenti, ripetutamente cambiate negli ultimi decenni, ma sempre risultate inadeguate o addirittura controproducenti.

Forse il metodo migliore per arrivare ad una proposta equilibrata è quello di partire dai principi generali, per valutare la loro tenuta nelle specifiche situazioni che si presentano, alla luce degli inconvenienti registrati e denunciati nel recente passato.

Un metodo di selezione ottimale dovrebbe realizzare un ragionevole bilanciamento tra eguaglianza e autonomia. Il sistema universitario italiano non si muove in un vuoto istituzionale, ma si inserisce in un tessuto di principi e regole che caratterizzano l'intero ordinamento. È evidente quindi che l'operatività del principio di eguaglianza, che si riflette in quello di imparzialità della pubblica amministrazione, richiede una pubblica selezione dei migliori secondo criteri uniformi e controllabili. Lo stesso principio di eguaglianza impone che il diritto allo studio dei giovani trovi un soddisfacimento equivalente in tutte le parti del territorio nazionale. Ciò vale naturalmente per le università statali, ma è applicabile anche alle università private che aspirino al riconoscimento in regime di validità legale dei titoli di studio.

Da questo presupposto discende l'ineliminabilità di un meccanismo di controllo nazionale e internazionale della capacità e della preparazione dei docenti, anche perché il finanziamento pubblico degli atenei statali non può essere disgiunto da un controllo rigoroso sull'impiego delle risorse per i fini stabiliti. Di conseguenza, la selezione all'ingresso non è sufficiente, perché deve essere accompagnata dalla valutazione periodica del rendimento didattico e scientifico.

Ogni tipo di selezione trova il suo limite nel fatto che l'alto grado di specializzazione dei saperi occorrenti per l'istruzione terziaria e per la ricerca scientifica implica necessariamente il giudizio dei competenti nel singolo settore scientifico-disciplinare e consiste pertanto in una forma o in un'altra di cooptazione. Qualunque esercitazione demagogica non potrà nascondere del tutto questa verità evidente.

Il punto difficile è trovare le regole meno imperfette per comporre commissioni di "concorso" che assicurino il necessario livello nazionale della selezione e rispettino, nello stesso tempo, l'autonomia degli atenei, altro irrinunciabile principio proprio delle migliori tradizioni culturali di tutti i Paesi liberi e indispensabile strumento di crescita qualitativa e di responsabilizzazione gestionale.

In linea del tutto teorica, il regime oggi in vigore - e che si vuole da più parti cambiare - avrebbe potuto integrare entrambe le esigenze prima ricordate perché unisce la decisione locale di bandire le procedure e la designazione dei componenti delle commissioni da parte della comunità scientifica nazionale. Le critiche che oggi vengono avanzate sono di "localismo" e di "scarsa attenzione alla qualità".

Non abbiamo tuttavia alcun elemento di riflessione razionale che possa rassicurarci sulla non riproduzione degli stessi difetti nel processo di formazione di eventuali commissioni nazionali, con l'aggravante che vi sarebbe la continua prevalenza di gruppi accademici numericamente più forti, non sempre per tale solo motivo qualitativamente migliori. In passato, questo pericolo era stato esorcizzato con l'accoppiamento, in

diverso ordine, del metodo elettivo e di quello del sorteggio. Anche allora si erano registrate critiche violente, campagne giornalistiche, denunce penali e ricorsi amministrativi in misura anche maggiore di oggi.

Già vent'anni addietro era stata avanzata la proposta di istituire una selezione nazionale di idonei, dai quali gli atenei potessero trarre, con valutazione del tutto libera, i propri docenti. A questa proposta sembra rifarsi l'attuale progetto governativo. La soluzione appare abbastanza ragionevole, con alcune precisazioni che non sembrano secondarie.

Se il numero dei posti fosse identico a quello risultante dalle richieste dei singoli atenei, si riproporrebbero, tali e quali, i problemi già sorti nel passato. Bisogna quindi spezzare, nei limiti del possibile, il legame tra l'accertamento dell'idoneità e la copertura del singolo posto nella Università che ne abbia bisogno: il primo deve essere frutto di un processo nazionale, la seconda di una decisione autonoma di ciascuna Università. La corrispondenza tra numero delle idoneità e numero delle richieste vanificherebbe tuttavia questa separazione dei processi e mortificherebbe ad un tempo l'imparzialità della scelta e l'autonomia delle sedi. La soluzione ideale sarebbe quella di idoneità attribuite in numero aperto e chiamate del tutto libere dei singoli atenei. Esiste però la forte controindicazione della prevedibile deriva lassista e del grande numero di idonei non chiamati, che finirebbero per costituire una *lobby* in grado di ottenere inquadramenti *ope legis* dannosi in sé e per sé e avvilenti per l'immagine internazionale del nostro sistema universitario.

Una soluzione intermedia sembra essere quindi l'aumento del 20 o 30 per cento del numero delle idoneità attribuibili su base annua rispetto alle richieste dei singoli atenei, che dovrebbero essere liberi di chiamare o meno gli idonei.

Per una maggiore trasparenza, si potrebbe prevedere la pubblicità delle sedute delle commissioni di concorso. Per tutte le fasce dovrebbe essere prevista una discussione pubblica dei propri titoli da parte del candidato.

Sarebbe opportuno che le preferenze esprimibili dagli elettori fossero limitate ad una e che si stabilisse una soglia minima di voti per poter essere eletti.

Si potrebbe prevedere la presenza in commissione di un "garante", senza diritto di voto, designato da una autorità imparziale, con il compito di redigere una relazione, da rendere pubblica nei modi opportuni, sull'andamento della procedura e sui risultati della selezione.

Se prevalesse l'idea di una centralizzazione nazionale dei giudizi idoneativi, il Ministero dovrebbe produrre uno sforzo organizzativo e di semplificazione delle procedure adeguato alla necessità di garantire una regolare periodicità delle selezioni, senza i "blocchi" del passato, che fanno accumulare tensioni e aspettative e generano ingiustizie e demotivazione tra i docenti. Nel caso di mancata osservanza, da parte del Ministero, della cadenza prevista dalla legge nei bandi di concorso, si dovrebbe dare ai singoli atenei un potere sostitutivo di bando nei limiti delle proprie risorse e nel quadro della programmazione nazionale e locale.

Non bisogna illudersi che questo o altro metodo di selezione possano eliminare gli abusi e le disfunzioni sinora segnalati. Un fattore importante di moralizzazione deve essere il massimo di pubblicità, non legale-formale ma effettiva, delle procedure e la continuità della valutazione, che può riparare ad eventuali errori o colpe nelle scelte iniziali. Di più non si può chiedere alle norme; il resto è affidato alla probità ed alla capacità delle persone. Rispetto a queste qualità non sembra superfluo riaffermare che, nonostante le deviazioni prima ricordate, da non sottovalutare per autodifesa corporativa, il livello del corpo accademico italiano rimane ancora elevato.

Si potrebbe prevedere l'acquisto definitivo dello *status* di professore solo dopo un periodo iniziale (ad esempio, di tre anni), basato su un rapporto contrattuale, destinato a trasformarsi in rapporto a tempo indefinito all'esito di una verifica dell'impegno didattico e dell'operosità scientifica del vincitore di concorso.

Si deve tuttavia segnalare che un cospicuo numero di rettori opta per l'ingresso diretto nel ruolo, sulla base della considerazione che, dopo la verifica concorsuale, il docente dovrà affrontare le verifiche periodiche che, se fatte seriamente, rappresenterebbero un controllo ben più penetrante di quello iniziale.

#### **4. Articolazione dei ruoli dei docenti universitari**

L'articolazione della docenza in più categorie appare ineliminabile, come dimostra peraltro l'esperienza di tutti i sistemi universitari del mondo.

Uno dei problemi principali appare oggi la crescente difficoltà di far entrare elementi giovani e preparati nei ranghi del corpo docente degli atenei.

Anche per questo ordine di questioni può essere utile partire dai principi.

La necessaria incentivazione dei docenti a lavorare e produrre nei campi della didattica e della ricerca si accompagna in modo naturale ad un percorso di progressione verticale, che dovrebbe essere la proiezione delle successive fasi di perfezionamento del bagaglio di conoscenze e di esperienze del singolo inserito nelle strutture di appartenenza. La finalizzazione di tutto il sistema verso l'eccellenza implica una crescente

selettività dei giudizi, cui deve corrispondere un riconoscimento dei risultati ottenuti in termini di prestigio e di trattamento economico. Privare il sistema della dinamicità derivante dalla ovvia propensione di ciascuno a migliorare le proprie prestazioni anche in vista di vantaggi personali significherebbe vagheggiare soluzioni “eroiche” e prive di riscontro nella realtà. Per questo appaiono poco giustificate le critiche che oggi vengono indirizzate ai “troppi” avanzamenti verticali da una fascia all'altra dei ruoli universitari verificatisi negli ultimi tempi. Non occorrono complicate dimostrazioni per rendersi conto che un sistema che non offre prospettive di ascensione verticale è destinato all'appiattimento ed alla decadenza. Il rischio concreto è che le intelligenze migliori non siano catturate dalla prospettiva di una carriera universitaria in cui si è costretti a segnare il passo per decenni indipendentemente dai meriti e dall'operosità. Da un sistema a compartimenti chiusi può essere attirato solo chi coltiva la mentalità burocratica dello stipendio sicuro o chi si ripromette di utilizzare il titolo universitario per lucrose attività esterne.

Secondo un primo punto di vista, apparirebbe necessario limitare il ruolo dei docenti universitari a due fasce soltanto, ponendo in un ruolo ad esaurimento gli attuali ricercatori. La prima fase di addestramento alla didattica ed alla ricerca scientifica dovrebbe essere caratterizzata da contratti da stipularsi su base locale, che permetterebbero una maggiore flessibilità nella selezione dei giovani ricercatori ed un minore irrigidimento burocratico, causa di scarsa propensione all'impegno, se non proprio alla pigrizia. Si eviterebbe altresì di intasare le vie d'accesso all'università con un gran numero di ricercatori “anziani”, che richiedono l'impiego perdurante di risorse e impediscono un ricambio continuo di energie, inducendo molti giovani di valore ad emigrare per l'impossibilità di trovare idonea collocazione negli atenei italiani.

La contrattualizzazione della prima fase della carriera universitaria, con l'abolizione della sicurezza del posto, dovrebbe essere accompagnata da un sensibile aumento delle retribuzioni dei giovani contrattisti. In caso contrario, si ricadrebbe in quella insostenibile richiesta di “eroismo”, che si converte, per una fatale eterogenesi del fine, in bassa qualità, giacché la carriera universitaria risulterebbe appetibile solo ai meno dotati.

D'altra parte, secondo un altro punto di vista e in assenza di adeguate risorse, sembrerebbe ragionevole prevedere l'articolazione del ruolo unico dei professori universitari in tre fasce (oppure la creazione di tre distinti ruoli), con passaggi dall'una all'altra mediante prove di selezione nazionali. Anche l'ingresso nella terza fascia dovrebbe essere il frutto di una selezione nazionale.

Il sistema dei concorsi deve essere – giova ripeterlo – accompagnato da una verifica, affidata ai singoli atenei, delle attività nel percorso all'interno dei singoli ruoli, con previsioni di sanzioni punitive e premiali. In un quadro di questo tipo diventa superfluo prevedere un giudizio di “conferma” dopo tre o più anni. Se la selezione è stata seria, questo giudizio è inutile; se invece si vuole accertare la continuità dell'impegno, allora non basta una sola prima verifica, ma sono necessarie valutazioni periodiche lungo tutta la carriera.

L'istituzione di una terza fascia di professori universitari obbedisce alla necessità di introdurre nei ranghi del personale docente elementi relativamente giovani, già forniti tuttavia di una esperienza acquisita in un percorso precedente costituito dal dottorato di ricerca e/o da un'attività di ricerca documentata in Italia o all'Estero. È stato giustamente sottolineato che l'abolizione della posizione di ruolo di coloro che dovrebbero sostituire la figura degli attuali ricercatori, in assenza di un congruo impiego di risorse, alienerebbe dall'università gli elementi migliori che non vedrebbero compensata nemmeno da una maggiore sicurezza la minore entità degli emolumenti offerti rispetto ad altri tipi di attività.

Ipotizzare un largo bacino di precari di lungo corso, con retribuzioni necessariamente non eccelse, viste le risorse attuali e prevedibili, appesi ad una mera *spes* di accesso futuro ed incerto ad un ruolo di professore associato, significherebbe creare le migliori condizioni per situazioni non sostenibili, con facile previsione di sanatorie dannose per l'università e mortificanti per gli stessi interessati.

Istituire una terza fascia di docenti significa però anche assegnare agli stessi piena dignità accademica, ma con uno *status* differenziato, che lasci uno spazio congruo al perfezionamento delle capacità di ricerca scientifica in un'età della vita in cui la creatività e l'energia si dispiegano nel massimo grado, un accesso che preveda come titolo preferenziale il dottorato di ricerca e/o un periodo di ricerca documentata in Italia o all'Estero di almeno due anni, una retribuzione congrua, superiore a quella attuale dei ricercatori, come avviene nei molti Stati europei ove la docenza universitaria è articolata in almeno tre fasce.

Per elementari ragioni di equità, appare doveroso riconoscere agli attuali ricercatori la qualifica di professore di terza fascia.

Il sistema di accertamento delle idoneità dovrebbe essere nazionale per le tre (due) fasce, con correlativa libertà degli atenei di effettuare le chiamate secondo le proprie esigenze e le proprie scelte.

