

Osservazioni sul disegno di legge per la riforma dell'Università

1. La legge delega: impossibilità di valutare compiutamente alcuni aspetti

Molti degli aspetti trattati dal disegno di legge non vengono disciplinati direttamente ed in modo analitico. Il ddl, infatti, si limita, in molti casi, a fissare dei principi e criteri direttivi destinati ed essere attuati e specificati da successivi interventi normativi, che dovranno essere adottati o dalle singole università, mediante modifiche dei rispettivi statuti, o dai ministri competenti o dal governo mediante decreti o regolamenti attuativi.

Pertanto, in certi casi, non è possibile allo stato valutare compiutamente il senso e la portata delle innovazioni legislative, perché questi dipendono dalle scelte che verranno compiute in sede di attuazione della delega.

2. Il merito di ciascun intervento è inevitabilmente condizionato, in modo determinante, dai vincoli di bilancio

L'aspetto centrale della strategia di governo, da parte di questa maggioranza politica, dei problemi dell'università è stato sin dall'inizio (i provvedimenti in materia di finanza pubblica dell'estate 2008) il taglio spietato di risorse ("affama la bestia per renderla mansueta", è una frase, attribuita a W. Churchill, con la quale si è talvolta descritto il senso degli interventi governativi sull'università), unito ad un sostanziale blocco di concorsi ed assunzioni di personale strutturato.

Questo è il dato di partenza che condiziona qualunque valutazione del merito dei singoli interventi contenuti nel ddl e che consente di inquadrarli entro un'unica dimensione funzionale a prescindere da un'analisi tecnica e particolareggiata, pur doverosa, di ciascuna misura e delle implicazioni che essa è, in astratto, suscettibile di determinare entro ciascun settore interessato (governance; organizzazione delle strutture universitarie, sostegno economico agli studenti; reclutamento...).

La spiegazione funzionale unitaria è l'aspirazione ad un complessivo ridimensionamento del peso e della rilevanza sociale del sistema dell'istruzione e della ricerca pubblica. Tale ridimensionamento è innanzitutto giustificato facendo riferimento ad esigenze di risparmio relative alla finanza pubblica. L'appello alla necessità di contenimento della spesa, sebbene volto a far assumere al "taglio" delle risorse all'istruzione ed alla ricerca il carattere di "scelta necessaria" e perciò in una qualche misura politicamente neutrale, non riesce ad oscurarne, com'è ovvio, il suo carattere di "deliberazione politica" non necessitata e che muove da una certa visione (politicamente contendibile) della società. Tale visione postula, in estrema sintesi, che lo Stato dismetta il ruolo di fornitore di alcuni "servizi pubblici", fra i quali la formazione e la ricerca, a vantaggio del mercato. Per questo motivo, a fronte dell'esigenza del risparmio di spesa pubblica, si sceglie, all'esito di una valutazione politica, di togliere risorse all'università (ed alla scuola).

Il combinato disposto della riduzione delle risorse statali all'università e della possibilità, riconosciuta giuridicamente mediante gli stessi provvedimenti in tema di finanza pubblica del giugno 2008, per gli atenei di trasformarsi in fondazioni e di provvedere così autonomamente al loro sostentamento economico, manifesta chiaramente il disegno di oggettiva (a prescindere cioè da valutazioni di merito) "privatizzazione" del sistema del "sapere pubblico".

La riduzione di risorse per le università, che assume dimensioni allarmanti secondo gli stessi rettori (alcuni dei quali “contigui” alla maggioranza politica), rappresenta pertanto la scelta politica di fondo ed il dato centrale, alla stregua del quale valutare la complessiva rilevanza delle proposte di riforma. Il risultato che tali riforme produrranno, a prescindere dalla loro qualità tecnica in astratto, non può che essere condizionato in modo determinante dai vincoli di bilancio che i “tagli” di risorse comportano.

3. Le materie affrontate dal disegno di legge

Il testo del disegno di legge presentato dal governo si affronta essenzialmente quattro materie: il sistema del “governo” degli atenei; la riorganizzazione (o “razionalizzazione”, come si esprime la legge, evocando una qualche “razionalità” oggettiva e non funzionale all’attuazione di scelte politiche) delle strutture di cui si compongono le università (essenzialmente facoltà e dipartimenti); sostegno economico agli studenti; modalità di reclutamento e forme contrattuali per l’impiego del personale preposto a svolgere il lavoro di ricerca e di didattica (in sintesi: reclutamento).

4. Il sistema di governo degli atenei: dal governo legittimato in base a rappresentatività accademica e progetto culturale all’accentramento manageriale

È disciplinato dall’art. 2 del ddl, intitolato “organi ed articolazione interna delle università”. L’articolo impone agli atenei di modificare (entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge) i propri statuti in modo da istituire il sistema di governo diviso dal ddl e detta, perciò, alcuni “vincoli e criteri direttivi” che dovranno essere seguiti ed attuati dalle singole università in sede di modifica dei propri statuti.

Secondo tali “vincoli e criteri direttivi”, l’organo di vertice del governo dell’università è il rettore, il quale ha le funzioni di “indirizzo, di iniziativa e coordinamento delle attività scientifiche e didattiche”; è responsabile “del perseguimento delle finalità dell’università”; **propone** il documento di programmazione strategica triennale d’ateneo¹; **propone** il bilancio di previsione annuale e triennale ed il conto consuntivo. Il rettore viene eletto tra i professori ordinari (“con voto ponderato”) che abbiano requisiti di “comprovata esperienza di gestione ... nel settore universitario, della ricerca o delle istituzioni culturali”; dura in carica per un massimo di otto anni.

Il rettore, dunque, per quanto riguarda il governo dell’università, ha essenzialmente compiti di proposta e di iniziativa, mentre le funzioni decisionali rispetto a tali proposte ed iniziative, come si vedrà, sono affidate ad un altro organo (il consiglio d’amministrazione). Quanto alle modalità d’elezione, può dirsi, allo stato, che non è chiaro a chi spetti l’elettorato attivo. Si può presumere, dato il richiamo al “voto ponderato”, che l’elettorato attivo possa spettare non soltanto ai professori ordinari, ma anche ad altre componenti dell’ateneo, il cui voto però potrebbe assumere, secondo quanto verrà deciso negli statuti di ciascun ateneo, un peso variabile in relazione al ruolo. Per l’elettorato passivo, non è chiaro che rilievo abbia il possesso dei requisiti di “comprovata

¹Legge n. 43 del 2005, Art. 1-ter. - (Programmazione e valutazione delle università). - 1. A decorrere dall’anno 2006 le università, anche al fine di perseguire obiettivi di efficacia e qualità dei servizi offerti, entro il 30 giugno di ogni anno, adottano programmi triennali coerenti con le linee generali di indirizzo definite con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, sentiti la Conferenza dei rettori delle università italiane, il Consiglio universitario nazionale e il Consiglio nazionale degli studenti universitari, tenuto altresì conto delle risorse acquisibili autonomamente. I predetti programmi delle università individuano in particolare:

- a) i corsi di studio da istituire e attivare nel rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali ed umane, nonché quelli da sopprimere;
- b) il programma di sviluppo della ricerca scientifica;
- c) le azioni per il sostegno ed il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti;
- d) i programmi di internazionalizzazione;
- e) il fabbisogno di personale docente e non docente a tempo sia determinato che indeterminato, ivi compreso il ricorso alla mobilità

competenza ed esperienza di gestione”, se esso cioè sia un requisito di ammissibilità delle candidature o di eleggibilità dei candidati, chi debba valutare tali requisiti ed in quale fase del procedimento elettorale.

Altro organo, con funzione che può dirsi “consultiva”, è il senato accademico, composto, su base elettiva, per almeno due terzi da docenti di ruolo, e del quale fanno parte anche il rettore ed una rappresentanza elettiva degli studenti. Esso formula “proposte e pareri in materia di didattica e ricerca”, approva i regolamenti in materia di didattica e ricerca (previo parere del consiglio d’amministrazione) e svolge non meglio precisate “funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le strutture” di “raccordo” tra i diversi dipartimenti che vengono previste in un altro articolo dello stesso ddl (su cui v. *infra*).

Infine, il consiglio d’amministrazione il quale, secondo l’equilibrio stabilito nel progetto, è il vero organo di governo. Esso infatti **approva** la “programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale”; **delibera** sull’attivazione e la soppressione di corsi e sedi; **adotta** il regolamento di amministrazione e contabilità, il bilancio annuale e triennale ed il conto consuntivo, ed il documento di programmazione strategica che viene proposto dal rettore e sul quale il senato si esprime soltanto mediante un parere.

Il consiglio d’amministrazione si compone di un numero massimo di undici componenti (fra i quali il rettore ed una rappresentanza elettiva degli studenti). Tali componenti (quelli diversi dal rettore e dalla rappresentanza degli studenti), secondo i “vincoli e criteri” stabiliti nel ddl, vengono “designati o scelti” secondo le modalità che dovranno essere previste nello statuto di ciascun ateneo. I requisiti necessari per poter essere “designati o scelti” quali membri del consiglio d’amministrazione sono la “comprovata competenza in campo gestionale” e “un’esperienza professionale di alto livello”. Inoltre, **almeno il quaranta per cento dei consiglieri non deve appartenere ai ruoli dell’ateneo (professori e ricercatori) a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell’incarico.**

A questi organi si aggiungono il “direttore generale”, con compiti di gestione esecutiva; il collegio dei revisori dei conti; il nucleo di valutazione, composto da “soggetti di elevata qualificazione professionale in prevalenza esterni all’ateneo”, con funzioni di verifica della qualità e dell’efficacia dell’offerta didattica.

Il dato che immediatamente assume rilievo, rispetto a questo modello organizzativo, è la concentrazione del potere decisionale su tutte le questioni strategiche, che riguardano la gestione e lo sviluppo delle università e la rilevanza della presenza dell’università nella società, nelle mani del consiglio di amministrazione, con una limitata funzione di “impulso” riconosciuta al rettore. Il consiglio d’amministrazione, che così si qualifica come l’organo “politico” dell’università, con funzioni di governo e di indirizzo strategico, non ha necessariamente una legittimazione elettiva, anzi, sembra che sia esclusa una composizione su base elettiva, (i suoi membri vengono “designati o scelti” secondo modalità previste dallo statuto), e, soprattutto, una sua porzione significativa (quaranta per cento) deve essere composta da personale esterno all’università.

In questo modo si rovescia il rapporto sinora esistente tra gli organi di governo, attribuendo al consiglio di amministrazione compiti oggi svolti dal senato accademico, il quale però si qualifica per essere essenzialmente un organo rappresentativo della comunità accademica, con particolare attenzione alla rappresentanza delle diverse aree scientifiche presenti nell’ateneo, anche a prescindere dalla loro consistenza numerica in termini di personale di ruolo ad esse afferenti.

L’idea che tali misure esprimono è che le decisioni che riguardano il “governo” dell’università, il modo in cui l’università deve “stare” nella società e rispondere all’esigenza di crescita culturale e materiale del territorio cui fa riferimento, pongano questioni che non debbano essere risolte da soggetti che abbiano una legittimazione di tipo culturale e scientifico che riproduca le inclinazioni, le tendenze, le aree culturali e scientifiche che caratterizzano la comunità accademica che costituisce l’ateneo. Piuttosto, le decisioni “strategiche” (tra le quali rientrano ad esempio, l’attivazione di corsi, le politiche del reclutamento, la ripartizione delle risorse) devono essere adottate

da soggetti (presumibilmente) non “eletti” dalla comunità scientifica dell’ateneo e, in una misura significativa, necessariamente esterni ad essa. La legittimazione sulla quale tali soggetti fonderebbero il loro potere decisionale (oltre che nella “designazione”, allo stato, non ulteriormente specificata) risiederebbe nella loro comprovata (?) esperienza di tipo “manageriale”. In questo modo, le questioni attinenti al governo dell’università, da questioni di “politica culturale” dell’ateneo in rapporto alla società ed al territorio, vengono ridotte a questioni la cui soluzione si articola sulla base di competenze “gestionali” e “professionali”.

Tali questioni, le quali ovviamente manterranno intatte le loro implicazioni, in senso lato, “politiche”, verranno così sottratte alla decisione da parte della comunità accademica ed affidate a soggetti non necessariamente rappresentativi delle aree e delle tendenze culturali presenti all’interno dell’ateneo e in certa misura necessariamente esterni ad esso.

Queste misure pongono allora la questione della “legittimazione” a decidere sulla politica culturale degli atenei, sui loro piani di sviluppo e sulle modalità della loro gestione. Se è vero che occorre prendere in considerazione il rischio di prassi “autoreferenziali” nella gestione degli atenei, è altrettanto vero che non è accettabile che il governo delle università venga affidato ad un organo legittimato soltanto in base a presunte competenze “tecniche”, che rischiano di produrre come unico risultato quello di rendere oscuri, poco controllabili democraticamente ed altrettanto autoreferenziali i processi decisionali e culturalmente “deboli” gli esiti di tali processi.

Occorre poi interrogarsi sul come tali meccanismi sarebbero destinati a funzionare in concreto nelle realtà politiche e sociali nelle quali operano gli atenei. È molto concreto il rischio che la designazione dei componenti di tali organi, rimanga esposta ad influenze e pressioni politiche che nulla avrebbero a che vedere nemmeno con i presunti criteri di efficienza e competenza gestionale che dovrebbero giustificare il nuovo assetto organizzativo e che la nomina si risolva nell’attribuzione di cariche di “sottogoverno” volte semplicemente a realizzare un controllo diretto sul governo dell’università da parte delle maggioranze politiche di turno.

5. La “semplificazione dell’articolazione interna”: accentramento del potere in centri decisionali meno rappresentativi degli attuali.

La struttura che, secondo il progetto, ha il compito di svolgere concretamente le attività di ricerca e didattiche proprie dell’università è il “dipartimento”, che deve avere una dimensione minima (35 o 45, in relazione alle dimensioni complessive dell’ateneo, tra professori e ricercatori di ruolo o a tempo determinato). I dipartimenti possono raggrupparsi, in base a criteri di affinità disciplinare, creando delle “strutture di raccordo” (“Facoltà” o “Scuole”), che hanno funzioni di coordinamento dell’attività didattica; decidono circa l’attivazione o soppressione dei corsi di studio; decidono circa le proposte per il reclutamento del personale docente che sono formulate dai singoli dipartimenti. Tali strutture deliberano mediante un organo collegiale composto dai direttori dei dipartimenti che la struttura raggruppa e da almeno un coordinatore di corso di studio² o di area didattica, dal presidente della scuola di dottorato (se istituita), da una rappresentanza degli studenti. Tale organo ha un presidente eletto dall’organo o nominato secondo modalità previste dallo statuto dell’ateneo.

² si tratta dei corsi di studio previsti dall’art. 3 del DM (MIUR) n. 270 del 2004, che così dispone:

Titoli e corsi di studio

1. Le università rilasciano i seguenti titoli:

- a) laurea (L);
- b) laurea magistrale (L.M.).

2. Le università rilasciano altresì il diploma di specializzazione (DS) e il dottorato di ricerca (DR).

3. La laurea, la laurea magistrale, il diploma di specializzazione e il dottorato di ricerca sono conseguiti al termine, rispettivamente, dei corsi di laurea, di laurea magistrale, di specializzazione e di dottorato di ricerca istituiti dalle università....*omissis*

Tali “strutture di raccordo” tra dipartimenti di aree disciplinari affini rappresenterebbero, pertanto, l’equivalente delle attuali “Facoltà”. Sarebbero cioè quelle strutture preposte ad organizzare e coordinare in concreto lo svolgimento delle attività didattiche (corsi di studio) e di ricerca, adottando i provvedimenti necessari a tal fine (tra i quali spiccano, naturalmente, la attivazione e soppressione di corsi di studio e le iniziative circa il reclutamento di personale docente). La rilevante modifica, rispetto alla attuale organizzazione delle Facoltà, consiste, com’è evidente, nella diversa composizione degli organi decisionali. Nell’attuale organizzazione, infatti, com’è noto, le decisioni più rilevanti circa il profilo culturale e l’organizzazione delle Facoltà vengono assunte dal Consiglio di Facoltà, organo del quale fanno parte tutti i professori ed i ricercatori confermati in servizio presso la Facoltà e dove sono rappresentate, mediante meccanismi elettivi, anche le altre componenti (studenti, personale etc.).

Le nuove “strutture di raccordo” sarebbero invece governate da un organo collegiale dal carattere fortemente “elitario”, composto essenzialmente dai direttori dei dipartimenti afferenti alla struttura. Ciò comporterebbe una struttura marcatamente oligarchica del governo delle Facoltà, compromettendo in modo determinante la democraticità delle articolazioni interne di ciascun ateneo (le attuali “Facoltà”), e cioè di quegli organi che concretamente erogano la didattica universitaria e rendono possibile la ricerca scientifica.

Anche rispetto all’articolazione interna degli atenei si conferma quindi la scelta di sradicare la corrispondenza tra legittimazione culturale e scientifica ed attribuzione di compiti di governo dell’università e delle sue strutture. Il governo delle “facoltà” viene infatti sottratto alla comunità accademica che caratterizza il profilo culturale della facoltà stessa e trasformato in “gestione” ad opera di un comitato ristretto di professori ordinari nelle cui mani si concentrerebbe un rilevante potere.

6. Il sostegno economico agli studenti: eguaglianza formale, competizione e indebitamento

Il ddl, all’art. 4, prevede l’istituzione di un “fondo speciale per il merito”. L’obiettivo dichiarato del fondo non è quello sostenere gli studenti che si trovino in situazioni di disagio economico, in modo da attuare il loro “diritto a raggiungere i gradi più alti degli studi” (art. 34 Cost.) e rimuovere così “gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana ...” (art. 3 Cost.). Piuttosto, dichiara il progetto di legge, il fondo è “finalizzato a promuovere l’eccellenza ed il merito fra gli studenti individuati mediante prove nazionali *standard*”. Pertanto, con assoluta coerenza, anche dal punto di vista semantico, il fondo non è deputato ad erogare “borse di studio”, bensì attribuisce “premi” ed incentiva il credito agli studenti (che, poiché “eccellenti”, saranno in grado di ripagarlo !).

Tale fondo dovrebbe essere alimentato da “versamenti effettuati a titolo spontaneo e solidale da privati” ed “eventuali trasferimenti pubblici” (che dovranno essere previsti da specifiche disposizioni, diverse da quelle contenute nello stesso ddl, dal quale, si dice espressamente, non “devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”: art. 15, comma 7).

I compiti del fondo sono: “erogare premi di studio”; “fornire buoni studio”; “garantire prestiti d’onore”.

Gli studenti che hanno diritto alla concessione di tali aiuti vengono selezionati mediante “prove nazionali standard”, secondo criteri che verranno successivamente definiti con decreto ministeriale (MIUR di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze), e devono rispettare, durante il corso di studi, dei requisiti di merito anch’essi fissati successivamente con analogo decreto.

Non è dato al momento sapere quante risorse verranno destinate al finanziamento di tali misure e quale sarà, pertanto, la loro consistenza e rilevanza, né come verranno ripartite le risorse tra le diverse misure previste. Tutti

gli aspetti concreti di queste misure sono destinati ad essere determinati con successivi decreti dai ministri competenti. In particolare, non è in alcun modo previsto il peso che, nella concessione di tali aiuti dovranno avere le valutazioni relative al “merito” ed ai risultati accademici conseguiti e quelle relative al reddito ed alle condizioni economiche di partenza.

Dal testo del disegno di legge si colgono soltanto alcune caratteristiche generali degli strumenti previsti che indicano la logica di fondo che li ispira.

Questi strumenti sono così strutturati: i “premi di studio” sono delle erogazioni di denaro che non devono essere restituite. I buoni di studio, invece, devono essere restituiti, almeno in parte, al termine degli studi (secondo una proporzione che verrà determinata con successivo decreto dal ministro sulla base di criteri che terranno conto, non si sa secondo quale proporzione, dei risultati accademici conseguiti e del reddito percepito).

Il fondo, poi, interviene per “garantire prestiti”. Si prevede cioè che lo Stato stipuli una convenzione con degli istituti di credito privati, i quali concederanno prestiti, che dovranno ovviamente essere restituiti. Il fondo fornirà una garanzia per la restituzione dei prestiti. Tale garanzia dovrebbe consentire agli istituti di credito di praticare condizioni più favorevoli per l'erogazione dei prestiti, rispetto alle condizioni ordinariamente praticate nel mercato del credito. Tuttavia, la prestazione di garanzia da parte dello Stato va retribuita: il Ministro dell'economia e delle finanze, con propri decreti, dovrà determinare, secondo criteri di mercato, il corrispettivo per la garanzia dello Stato, da imputare ai finanziamenti erogati (art. 4, comma 6). In altre parole, sembra di capire, lo studente pagherà delle rate per restituire il prestito e tali rate comprenderanno: la restituzione del capitale erogato; gli interessi (presumibilmente ridotti, rispetto a quelli praticati nel mercato del credito, dove in ogni caso lo studente, in quanto tale non troverebbe credito, a meno che non sia in grado di fornire autonome garanzie); il corrispettivo per la garanzia che lo Stato concede (senza la quale lo studente non avrebbe credito, senza garanzie proprie). Lo studente così “ripaga” non solo la banca che gli ha concesso il prestito (corrispondendole gli interessi sulla somma ricevuta) ma anche lo Stato che è intervenuto per garantire l'adempimento del debito da parte dello studente (e che per questa garanzia sopporta un rischio e dunque sostiene un costo, anche solo finanziario).

La logiche complessive di questi strumenti sono dunque quelle del “premio”, inteso come erogazione a fondo perduto volta a riconoscere una gratificazione economica all' “eccellenza” e al “merito” e del “credito”. Esse prendono il posto della logica delle “borse di studio” intesa come misura di carattere sociale che, in attuazione degli artt. 3 e 34 Cost., consente agli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi economici, di raggiungere i gradi più alti degli studi.

7. Le forme contrattuali del lavoro di ricerca e di didattica ed il reclutamento del personale docente: precarietà indefinita e marginalizzazione della ricerca.

Il ddl prevede una moltitudine di forme contrattuali che gli atenei potranno utilizzare per inquadrare il rapporto con chi svolge il lavoro di ricerca universitaria. Inoltre, nel silenzio della legge, devono intendersi integralmente confermate anche tutte le tipologie contrattuali “atipiche” e costantemente “precarie”, non espressamente prese in considerazione dal progetto e correntemente utilizzate dagli atenei per impiegare il personale preposto alla ricerca ed alla didattica (di solito definite genericamente “borse di studio” e caratterizzate dalla durata limitata nel tempo e dall'importo assolutamente variabile di caso in caso).

Il progetto disciplina in dettaglio, tra le svariate forme di “ricerca precaria” attualmente in vigore e che (si ripete) permanerebbero comunque nel loro complesso anche con l'approvazione del ddl, innanzitutto l'**assegno di ricerca** (art. 10). Gli assegni possono avere una durata compresa tra uno e tre anni e sono rinnovabili. Vengono

conferiti mediante bandi locali gestiti dai singoli atenei e secondo procedure che verranno disciplinate in dettaglio dagli atenei stessi.

Altra forma contrattuale, specificamente dedicata all'attività didattica, è quella del “**contratto per attività di insegnamento**”, previsto in due forme (art. 11). Una prima forma è diretta ad “esperti di alta qualificazione in possesso di un significativo curriculum scientifico o professionale”. Il contratto, in questo caso, può essere a titolo oneroso o gratuito. In secondo luogo si prevede che le università possano stipulare contratti a titolo oneroso, per far fronte a specifiche esigenze didattiche, con soggetti in possesso di “adeguati requisiti scientifici e professionali”. Per la stipulazione di tali contratti gli atenei dovranno prevedere delle specifiche procedure che assicurino una valutazione comparativa dei candidati. Il trattamento economico, per il quale non vengono indicati limiti né criteri, dovrebbe essere successivamente disciplinato con decreto del Ministro, di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze.

Queste forme contrattuali non sono inquadrabili come lavoro subordinato.

Ancora, si prevede che le Università possano stipulare contratti di lavoro subordinato per svolgere attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di “servizio agli studenti”. Le attività di didattica e di servizio agli studenti devono occupare trecentocinquanta ore annue (non si sa come dovrebbero essere calcolate queste ore, se, ad esempio, il tempo necessario per la preparazione dell'attività didattica o per gli esami sia rilevante oppure no). Nel rimanente tempo si dovrebbero svolgere le attività di ricerca. Entrambi questi aspetti (didattica e ricerca) dovranno essere disciplinati dal contratto. I soggetti destinatari di tali contratti vengono definiti “**ricercatori a tempo determinato**”. Essi vengono scelti mediante procedure pubbliche di selezione bandite e svolte al livello locale dalle singole università. Questi contratti hanno durata triennale e possono essere rinnovati solo una volta.

Si prevede poi specificamente che la **durata complessiva dei rapporti** instaurati con i titolari di assegni di ricerca e di contratti di ricercatore a tempo determinato **non possa essere in ogni caso superiore ai dieci anni**. Le norme non sono molto chiare (v. art. 10, comma 9 e art. 12, comma 7), tuttavia l'interpretazione più ragionevole sembra essere che complessivamente un soggetto non possa intrattenere con gli atenei, anche diversi, un rapporto contrattuale a titolo di assegno di ricerca o ricercatore a t.d. per più di dieci anni e che, a questo fine, il periodo trascorso come assegnista si sommi a quello trascorso come ricercatore a t.d.. Quindi il periodo di lavoro “a termine” con l'università, **svolto a titolo di assegnista o ricercatore a t.d.** (presso qualunque ateneo italiano), può arrivare sino a dieci anni, comprendendo in questi dieci anni il ruolo di assegnista e quello di ricercatore a t.d.³

I **ruoli “strutturati”** si riducono a quello di professore di seconda fascia e di prima fascia, ai quali si accede, dopo aver conseguito un'abilitazione nazionale, in seguito ad una procedura pubblica di selezione bandita e svolta a livello locale dai singoli atenei.

Queste misure rappresenterebbero il modo in cui il ddl intende affrontare e risolvere il problema del “precariato” universitario, reso drammatico dalla drastica riduzione di finanziamento dell'università.

In realtà com'è chiaro dall'elenco appena fatto, il ddl nemmeno aggredisce il problema e si limita a riconoscerlo ed a sancirlo legislativamente, per di più entro un contesto segnato in modo determinante dalla carenza di risorse economiche. L'unica innovazione che il ddl produce è quello di abolire la figura del ricercatore strutturato e di

³ Data la ambiguità delle norme, si potrebbe pensare, al contrario, che l'art. 10 comma 9 voglia dire che la durata dell'assegno non può eccedere i dieci anni, **escluso** il tempo trascorso in qualità di ricercatore a t.d.; in questo modo l'art. 12 comma 7 non potrebbe che significare che questo stesso limite di dieci anni valga per i contratti di ricercatore a t.d.; in realtà questa interpretazione non è praticabile perché per la durata dei contratti di ricercatore a t.d. è autonomamente previsto un limite di sei anni, quindi il limite di dieci anni può avere un senso soltanto se lo si intende come limite massimo della durata cumulativa dei contratti di assegno di ricerca e di ricercatore a t.d.

sostituirla con quella del ricercatore a t.d., senza che ciò produca alcun vantaggio per le prospettive e le opportunità dei c.d. ricercatori precari.

Rimane infatti per gli atenei la possibilità di impiegare le più svariate tipologie contrattuali, sempre a tempo determinato e che necessitano di procedure (e di fondi) per il rinnovo, per inquadrare il rapporto con chi svolge il lavoro di ricerca. La carenza di risorse, dato di partenza che condiziona strutturalmente qualunque politica di reclutamento, anzi, non potrà che costringere gli atenei a prediligere forme contrattuali di breve durata, condizionate al reperimento di appositi fondi e che non rappresentino un aggravio a lungo termine per il bilancio.

Il limite di dieci anni, oltre il quale si dovrebbe concorrere per un ruolo strutturato (oppure darsi ad altra attività), oltre a non essere in sé così breve⁴, è in realtà del tutto illusorio. Nulla impedisce, infatti, che, prima di accedere all'assegno di ricerca, si svolga attività di lavoro per l'università sotto forma di rapporti diversi, che non rilevano ai fini del decorso dei dieci anni. È già prassi comune in molte università, ed il ddl nulla innova in merito, che al conseguimento dell'assegno di ricerca si arrivi dopo aver trascorso svariati anni (dopo il conseguimento del dottorato di ricerca), lavorando sulla base di contratti e borse di breve durata. Si arriva anzi alla prassi di attribuire incarichi di insegnamento miseramente retribuiti (sulla base di contratti di insegnamento, che, come si è visto, vengono integralmente confermati ddl), per consentire ai ricercatori "precari" di proseguire il rapporto con l'università in attesa che si rendano disponibili fondi per l'assegno di ricerca.

Nulla innova il ddl su questi aspetti.

È ovvio, poi, che nulla impedisce al ricercatore precario che sia meritevole di accedere ai ruoli strutturati prima che sia trascorso il termine di dieci anni. Tuttavia, il senso e l'utilità di un termine massimo per l'inquadramento a titolo di "ricercatore precario", si colgono se si considera che la drammatica riduzione delle risorse economiche a disposizione del sistema universitario, unita a prassi che si possono definire "opportunistiche" (quando non di vero e proprio sfruttamento) da parte degli atenei, induce questi ultimi a preferire, finché possono (o finché vi sono costretti dalla mancanza di risorse) la forma meno onerosa (non solo dal punto di vista economico ma anche per quanto concerne la "responsabilizzazione" dell'ateneo rispetto ai propri ricercatori) del contratto "atipico" e a termine.

L'obiettivo che ci si deve porre se si vuole affrontare il nodo della "ricerca precaria" è quello di offrire ai ricercatori sufficienti opportunità di conseguire, mediante procedure di valutazione trasparenti, posizioni lavorative che garantiscano un ragionevole grado di stabilità e di tutele. Nel contesto attuale, tale obiettivo è concretamente raggiungibile soltanto se si pongono limiti chiari e rigidi alla possibilità per gli atenei di usufruire di lavoro didattico e di ricerca in forma precaria.

In relazione a questi ultimi aspetti occorre anche riconoscere che, affinché la ricerca e la didattica universitarie abbiano senso ed utilità sociale, è fondamentale che l'attività di ricerca sia propedeutica rispetto all'attività di insegnamento. L'insegnamento universitario dovrebbe caratterizzarsi proprio per il fatto che il docente trasmette un insegnamento scientifico agli studenti, in forza della legittimazione che gli deriva dall'aver prima svolto attività di ricerca ed aver dato un contributo originale al progredire della scienza, contributo che è poi oggetto di insegnamento agli studenti. Al contrario, il ddl conferma la prassi degli insegnamenti a contratto anche per soggetti diversi dagli "esperti di alta qualificazione" (v. le due forme di contratti di insegnamento previste dal 1° e dal 2° comma dell'art. 11), ed impone al ricercatore a t.d. un carico didattico di trecentocinquanta ore annue.

⁴ Considerando la durata del dottorato di ricerca, il limite di dieci anni comporta che, la fase nella quale il ricercatore non possa più essere impiegato dagli atenei a titolo di "lavoro precario" e debba pertanto concorrere ai ruoli strutturati (o cambiare lavoro) arrivi, nel migliore dei casi, intorno ai 37 anni, e in ogni caso la possibilità di accedere a tali ruoli sarebbe comunque condizionata alla disponibilità di fondi per l'assunzione.

I contratti di insegnamento manterrebbero, in questo modo, lo snaturamento, rispetto alla originaria concezione, cui sono andati incontro negli ultimi anni. Tale strumento, infatti, se si aspira ad un'università in grado di svolgere sia ricerca che didattica di elevata qualità, non può che essere confinato a casi eccezionali, e deve essere essenzialmente volto a consentire l'impiego di soggetti esterni ai ruoli universitari, che siano in grado di dare, per le elevate competenze acquisite nel loro campo professionale, un contributo specifico e particolarmente utile alla formazione degli studenti in particolari settori.

Il modo in cui essi sono stati utilizzati negli ultimi anni, invece, ne rivela la funzione di strumento volto all'impiego di lavoro precario e mal pagato (spesso di giovani ricercatori), per svolgere attività didattiche rese necessarie dalla moltiplicazione dei corsi di laurea unita all'impossibilità di adeguato reclutamento di personale strutturato (che si suppone scientificamente qualificato e comunque "pronto" all'insegnamento in virtù dei titoli acquisiti). Ciò non rende un buon servizio né agli studenti, né ai giovani ricercatori. I primi riceveranno lezioni che, a prescindere dai singoli sforzi e meriti, spesso entrambi elevati, si devono supporre essere di livello necessariamente diverso rispetto a quelle che potrebbero essere rese da un docente strutturato (nella misura in cui il superamento di un concorso universitario sia realmente legato al possesso di adeguati titoli scientifici), il quale, una volta conseguita la necessaria maturità scientifica, dovrà assumersi la responsabilità dell'insegnamento. I ricercatori, dal canto loro, pur di mantenere un rapporto con l'università e così la possibilità di proseguire nell'attività di ricerca si vedranno privati (per il tempo dedicato all'insegnamento) del "diritto-dovere" della ricerca e dell'opportunità di produrre in tempi ragionevoli i titoli che gli consentano di aspirare a ruoli strutturati.

Lo stesso discorso può applicarsi alla figura del ricercatore a t.d., così come viene concepito dal ddl. Gli si impone infatti un obbligo di 350 ore annue di attività didattica, trasformandolo così in un soggetto che, pur essendo inquadrato in un ruolo "precario" (e non avendo ancora acquisito i titoli per l'insegnamento) viene utilizzato per sopperire ad esigenze didattiche svolgendo così un compito che, per la posizione che riveste, non dovrebbe essergli proprio.

Alla luce della considerazione complessiva degli interventi, l'abolizione della figura del ricercatore strutturato, seppure in astratto avrebbe potuto essere giustificata dall'obiettivo di accelerare l'accesso ai ruoli della docenza e di eliminare una figura la cui utilità può essere discussa, si risolve soltanto in un ampliamento delle forme di lavoro precario non adatto a svolgere adeguatamente né la ricerca né la didattica.

Diverso sarebbe se il legislatore decidesse di vietare espressamente tutte le forme contrattuali "precarie" impiegate per il lavoro di ricerca (compresi gli assegni di ricerca) e limitare a casi eccezionali i contratti di insegnamento (giustificati dall'opportunità di impiegare per lo svolgimento di specifici corsi soggetti esterni all'università che abbiano una particolare esperienza scientifica e professionale, riportando così il contratto di insegnamento alla sua funzione originaria), mantenendo come unico inquadramento del lavoro di ricerca preparatorio all'accesso ai concorsi per i ruoli strutturati un contratto di ricerca a tempo determinato (con una durata non troppo breve, ma nemmeno eccessiva: nell'ordine di sei-otto anni), che preveda periodiche valutazioni dell'attività di ricerca svolta e che però escluda, o contenga entro limiti ridottissimi, l'attribuzione di carichi didattici. Entro un contesto di questo tipo avrebbe senso ridurre alle sole due fasce di professore associato ed ordinario i ruoli strutturati, ai quali si accederebbe dopo aver conseguito, durante il periodo di "ricerca" i titoli necessari.

Ciò ridurrebbe drasticamente la precarizzazione del lavoro di ricerca scientifica e darebbe l'opportunità ai giovani ricercatori di accedere subito dopo il dottorato di ricerca, sulla base di una valutazione reale e trasparente dei meriti scientifici, ad una posizione che abbia una durata e delle tutele ragionevoli. Si eliminerebbero, al contempo, le incongruenze della figura del ricercatore a tempo indeterminato, attualmente sospesa tra la ricerca e l'insegnamento, che rendono da un lato discutibile il suo inquadramento a tempo indeterminato, ma dall'altro oscurano la differenza rispetto alle due fasce di docenza (in altre parole: il fatto che egli sia ancora "ricercatore"

dovrebbe far propendere per un inquadramento a tempo determinato o quanto meno subordinato all'effettivo svolgimento di attività di ricerca, ma il fatto che egli svolga normalmente, in molti casi, compiti di insegnamento, rende ingiustificata la diversità della sua posizione rispetto ai professori. Allora delle due l'una: o il ricercatore non ha ancora i titoli per insegnare e dunque deve "studiare" ed acquisire i titoli necessari e rispetto a tale compito è probabilmente più adeguato un inquadramento a tempo determinato; oppure egli ha acquisito titoli sufficienti per insegnare e pertanto non è giustificata la diversità di inquadramento rispetto ai professori)

Ovviamente, tutto ciò potrebbe avere un senso soltanto se al contempo si destinassero le risorse disperse nelle svariate tipologie contrattuali impiegate per il finanziamento della ricerca precaria, all'assunzione straordinaria (ma sulla base di valutazioni dei titoli reali e trasparenti) di professori e ricercatori (sia pure, questi ultimi, a t.d.) e, soprattutto, se, prendendo atto della rilevanza sociale della ricerca e della formazione universitaria pubblica, si incrementassero le risorse destinate alle università in modo da consentire così a quelle facoltà che oggi si reggono in massima parte sul lavoro di ricercatori-docenti precari di procedere ad una progressiva assunzione (sempre sulla base di un'attenta valutazione del merito) di personale strutturato.



Coordinamento Precari della Ricerca Catania

Coordinamento Precari dell'Università FLC-CGIL

