

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 882

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CONDORELLI e DE ROSA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GENNAIO 1993

Delega al Governo per la disciplina del reclutamento dei
professori straordinari ed associati delle università

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI.- Il primo degli istituti fondamentali su cui l'università deve contare per lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali è la cooptazione selettiva del personale docente. Ogni legislazione che intende favorire il buon funzionamento dell'università deve essere rispettosa di questo istituto. Con decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, comunemente noto come «legge di riforma universitaria», per l'aspetto riguardante la cooptazione del personale docente dell'università sono state introdotte norme che hanno strutturato rigidamente i ruoli, riconosciuto diritti acquisiti sulla base di titoli diversi da quelli di merito e consentito l'immissione o l'avanzamento nei ruoli di nuova istituzione del personale docente attraverso meccanismi più o meno mascherati di *ope legis* ispirati al principio di dover comunque sistemare il «precariato».

Questi provvedimenti furono certamente contrari allo spirito di una assunzione fondata su criteri eminentemente selettivi del corpo docente universitario, ma trovano giustificazione nella lentezza del ritmo dei concorsi a cattedra per professori ordinari, nello sparuto numero di professori che il meccanismo concorsuale allora vigente fondato sulla «terna» consentiva di promuovere, nell'enorme sproporzione tra docenti e studenti - questi ultimi improvvisamente cresciuti a dismisura per effetto della legge 11 dicembre 1969, n. 910, che liberalizzò gli accessi all'università - e, infine, nella spinta al miglioramento delle posizioni accademiche giustamente richiesto dal corpo degli assistenti ordinari costretto in uno *status* non confacente alla evoluzione dei tempi mentre già in altri Paesi il personale docente di livello equivalente era divenuto maggiormente partecipe alla gestione dell'università. I due principa-

li effetti nocivi all'università prodotti dai meccanismi di cooptazione del corpo docente attuati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 furono:

1) l'improvviso allargamento delle posizioni universitarie, specie quelle di primo livello (ricercatori), che ha provocato un «intasamento» dell'università ed il blocco pressochè totale dell'accesso all'università di nuovi ricercatori destinato a perdurare almeno un ventennio, con la preclusione quindi di ogni avvicendamento e dell'apporto di forze nuove;

2) la difficoltà di avanzamento nelle posizioni accademiche superiori delle fasce dei ricercatori e dei professori associati.

Il secondo fenomeno è un effetto del primo ed entrambi hanno avuto conseguenze gravi sulla funzione che l'università deve svolgere per il progresso culturale, civile ed economico del Paese.

È ora di fondamentale importanza favorire nell'università le condizioni che creino la certezza a chiunque sia dotato di talento e di elevata preparazione scientifica di raggiungere i vertici delle posizioni accademiche. Bisogna pertanto creare, ai fini dell'avanzamento nelle posizioni accademiche dei docenti universitari, condizioni che consentano il realizzarsi della «eguaglianza delle opportunità» per tutti i docenti, cioè il riconoscimento del «diritto» a tutti i meritevoli di progredire verso le più elevate posizioni accademiche, sempre però nel più rigoroso rispetto della «domanda di competenza» che proviene dalla società civile e che le esigenze del progresso culturale, economico e sociale del Paese richiedono al corpo docente dell'università.

Siamo consapevoli che cercare di combinare «eguaglianza delle opportunità» e «domanda di competenza» nel processo di

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

reclutamento e di promozione accademica della *docenza universitaria* non è facile perchè significa scontrarsi con la tradizione universitaria e con le inevitabili resistenze del corpo accademico, notoriamente riluttante ad accettare tentativi di cambiamento dello *status quo* della struttura universitaria e dei modi di governarla. Per la forza di questa resistenza al cambiamento le università sono le istituzioni che in assoluto si sono modificate di meno in tutto il mondo. Cercare di combinare al meglio delle nostre capacità i temi della «eguaglianza delle opportunità» e della «domanda di competenza» è quindi una sfida al retaggio della tradizione universitaria, che deve essere criticamente esaminata nei suoi metodi di gestione, nei suoi costi e nei suoi effetti per poi introdurre le opportune correzioni.

Per il reclutamento delle nuove forze e dei professori, l'università di Stato ha sinora adottato sistemi concorsuali che spesso non hanno tenuto conto del merito scientifico dei candidati, o perchè fondati - come quelli attuati dal già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 - su meccanismi più o meno mascherati di *ope legis*, oppure perchè - come quelli che hanno preceduto e seguito la legge n. 382 del 1980 - articolati in modo tale da consentire alle commissioni esaminatrici ogni arbitrio e la penalizzazione di studiosi che hanno svolto il loro lavoro nella dimensione talora dell'eccellenza, costretti a restare esclusi dalla fascia dei professori ordinari e talvolta, a causa degli insuccessi accademici nel nostro Paese, ad affrontare la fatica ed i rischi della emigrazione.

L'attuale meccanismo dei concorsi a cattedre di professore ordinario prevede l'elezione di un numero di docenti doppio di quello occorrente per formare una commissione di concorso ed il sorteggio dei commissari tra gli eletti; per i concorsi a cattedre di professore associato il meccanismo prevede invece prima il sorteggio di un numero di docenti doppio di quello occorrente per formare una commissione e, dopo, l'elezione dei commissari tra i

sorteggiati. Le conseguenze di tali meccanismi sono state davvero disastrose perchè la confluenza del fattore caso legato al sorteggio e alla non rappresentanza degli eletti (bastano appena cinque voti per essere ammessi al sorteggio per le commissioni dei concorsi a cattedre per professore ordinario) ha favorito le condizioni per le quali ciascun commissario si è spesso riconosciuto arbitrariamente il «diritto» di designazione non fondato sull'esclusivo merito scientifico del candidato.

Tale comportamento nei concorsi universitari è una conseguenza dell'ambiguità dell'autonomia dell'università statale, che nell'ambito in cui è esercitata non può essere considerata un'autonomia responsabile, non esistendo da parte dello Stato alcuna possibilità di rivalsa sul corpo accademico e sugli organi di amministrazione dei danni derivanti da comportamenti non ispirati ai reali interessi dell'università.

L'esercizio di un'autonomia senza responsabilità costituisce una tentazione a far prevalere nell'istituto della cooptazione del personale docente, così come in tutti gli aspetti della gestione dell'università, interessi accademici o di scuola e la non osservanza dei criteri meritocratici. Ciò si è spesso verificato nella cooptazione del personale docente dell'università tanto nei concorsi decentrati per gli assistenti ordinari prima e per i ricercatori e per i tecnici laureati dopo, affidati esclusivamente alla discrezionalità dei professori, quanto nei concorsi nazionali per professori di ruolo, dove non di rado sono prevalsi accordi precostituiti dettati da egoismi di scuola o da interessi accademici di tipo corporativo, lesivi dei diritti dei migliori.

L'esercizio dell'autonomia senza responsabilità nelle università statali italiane deprime e anzi spegne del tutto ogni meccanismo competitivo e all'opposto consolida e rafforza le caratteristiche oligarchiche e burocratiche del sistema stesso. Il recupero dell'autonomia, intesa come capacità inventiva di ciascuna università in gara con le altre sia nell'autogoverno, sia nella sua capacità di integrarsi attivamente con il

mondo dell'alta ricerca scientifica e della produzione al servizio dello sviluppo sociale del Paese, sia nel diritto dell'autocompletamento (cooptazione del personale docente), deve necessariamente associarsi al recupero dell'effettivo esercizio della responsabilità come possibilità e necessità di rispondere delle conseguenze delle proprie decisioni.

Bisognerebbe in altri termini trasferire nelle università statali italiane le stesse regole che sono a fondamento delle università non statali (anche se spesso finanziate dallo Stato) del mondo anglosassone, nelle quali i criteri di raccolta dei docenti sono ispirati ai benefici in termini di prestigio ed economici che derivano alle università, in libera concorrenza le une con le altre, dal reclutamento di validi docenti e ricercatori. Esiste così in quelle università un interesse convergente di tutte le componenti (docenti, studenti, amministratori, finanziatori pubblici e privati) ad operare responsabilmente per la crescita del prestigio dell'istituzione.

Attualmente non esistono le condizioni che prevedono a breve termine la realizzazione di un disegno riformista che porti alla trasformazione radicale delle nostre università statali, tanto da renderle realmente autonome nella gestione e davvero competitive fra di loro e con le università non statali, non fosse altro per la pleora del corpo docente ormai per diritto acquisito e per mentalità consolidata poco incline a cambiamenti che necessariamente dovrebbero incidere anzitutto sul suo stato giuridico. Infatti, il fondamento dell'autonomia universitaria dovrebbe basarsi sulla trasformazione dello *status* giuridico del personale docente ed amministrativo, che dovrebbe essere assunto dall'università con contratti di lavoro di diritto privato a scadenza pluriennale, sempre solubili in caso di inadempienza degli accordi contrattuali. In una situazione come l'attuale, aperta alle regole e ai principi della liberalizzazione non solo economica, ma anche delle esperienze culturali, il criterio del confronto nell'elaborazione delle leggi attinenti all'istruzione e alla ricerca scientifica dovreb-

be trovare sempre più appoggio nella nostra attività legislativa.

Se non si introduce il «fattore rischio» nella gestione della università, difficilmente si potrà ottenere dal personale docente quell'impegno totalmente dedicato alla valorizzazione dell'istituzione scientifica necessaria per far svolgere all'università un ruolo centrale nella propulsione della cultura e della ricerca nel Paese: solo così l'interesse del personale docente si sposerebbe con l'interesse della istituzione.

Poiché siamo convinti che una proposta legislativa che di colpo abolisca nelle università il ruolo stabile della docenza ed introduca per tutti i nuovi docenti il contratto a termine sarebbe largamente respinta, realisticamente la sola cosa da fare in un regime universitario che si vuole conservare ancora rigidamente statale ci sembra l'introduzione di norme per i concorsi nazionali per il reclutamento e la promozione accademica del personale docente ispirate al massimo garantismo, onde cercare di far convergere per quanto è possibile l'esigenza del rispetto della «egualianza delle opportunità» nei riguardi di ciascun candidato con quella del rispetto della «domanda di competenza», cioè dell'esigenza di adottare metodi di cooptazione il più possibile ispirati a criteri di giustizia per selezionare candidati dotati di validi meriti scientifici e didattici.

Conformemente ai principi fin qui esposti, la proposta legislativa di riforma delle norme per il reclutamento dei professori straordinari ed associati delle università che noi sottoponiamo all'attenzione del Parlamento mira a:

1) abolire i concorsi per un numero cospicuo di posti e con un numero elevato di commissari che inducono le commissioni esaminatrici a saturare comunque tutti i posti disponibili, mentre l'immissione nei ruoli ogni due anni di un numero più limitato di docenti consentirebbe un più fisiologico *turn-over* ed un reclutamento più selettivo dei docenti;

2) impedire ogni forma di sorteggio dei commissari dei concorsi al fine di contenere la tentazione che potrebbe sorgere in

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

alcuni commissari di approfittare di una condizione probabilmente non ripetibile, mentre un comportamento ispirato ai più limpidi criteri di giustizia nella gestione del concorso costituirebbe la migliore premessa per una candidatura ad un'ulteriore elezione;

3) stimolare le facoltà a richiedere concorsi solo per candidati di alto valore scientifico e limitare la prevalenza degli interessi accademici di scuola e di sede sul merito dei candidati attraverso il divieto della partecipazione alla commissione esaminatrice dei docenti delle università che hanno bandito i concorsi;

4) rispettare l'autonomia delle facoltà non riconoscendo il «diritto alla chiamata» dei vincitori del concorso e consentendo anche alle università che non hanno richiesto il concorso di chiamare un vincitore di concorso;

5) rendere maggiormente pubblici i concorsi per professore straordinario attraverso la discussione pubblica dei titoli;

6) prevedere che le commissioni esaminatrici dei concorsi per professore straordinario e per professore associato siano costituite soltanto di professori ordinari, i quali, non avendo l'esigenza di partecipazione a concorsi universitari per ulteriori promozioni accademiche, almeno sotto questo aspetto non sono condizionati da interessi personali;

7) evitare che i concorsi per professore straordinario e per professore associato si svolgano nel medesimo anno, eliminando così il pericolo di eventuali scambi di interessi accademici tra i commissari dei due diversi tipi di concorso ai danni dei candidati più meritevoli;

8) decentrare i concorsi universitari nelle sedi periferiche, soprattutto al fine di rendere più agile il loro svolgimento e di sollevare il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica dal gravoso lavoro della gestione di un numero ingente di concorsi con la partecipazione di diverse

migliaia di candidati e di centinaia di commissari, lasciando alla Conferenza dei rettori - di cui si anticiperebbe così la istituzionalizzazione, già prevista dal disegno di legge sulla autonomia universitaria il cui iter legislativo non si concluse per il termine anticipato della scorsa legislatura - la facoltà di scegliere le cattedre da mettere a concorso, ove il numero delle richieste dovesse superare il limite stabilito nel disegno di legge (dieci cattedre per i concorsi per professore straordinario e venti per quelli per professore associato), le sedi universitarie presso le quali le commissioni esaminatrici devono operare e l'approvazione degli atti dei concorsi;

9) conservare il carattere nazionale dei concorsi universitari non soltanto con l'esclusione dalla composizione delle commissioni dei professori delle università che hanno bandito i concorsi, ma anche con la vigilanza sugli atti concorsuali, quando contestati, del Consiglio universitario nazionale e del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, eliminando tra l'altro un'anomalia presente nel nostro ordinamento che affida al medesimo collegio giudicante, segnatamente il Consiglio universitario nazionale, il compito di esprimere in seconda istanza il parere su di atti concorsuali già da questo esaminati in prima istanza;

10) rendere certi i tempi di bando, di svolgimento e di approvazione dei concorsi e quelli di chiamata dei vincitori, al fine di consentire una regolare alternanza dei concorsi per professore straordinario con quelli per professore associato.

Alla realizzazione di tali obiettivi è diretto il presente disegno di legge, composto di un solo articolo, che delega il Governo ad emanare norme per la disciplina del reclutamento dei professori straordinari ed associati delle università in conformità ai principi ed ai criteri direttivi sin qui esposti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge un decreto legislativo per disciplinare congiuntamente il reclutamento dei docenti universitari straordinari ed associati, in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) l'accesso al ruolo dei professori universitari, nelle fasce dei professori straordinari ed associati, avviene mediante concorso nazionale. Il concorso per l'accesso alla fascia dei professori straordinari è per titoli scientifici integrato dalla discussione pubblica dei titoli presentati dai candidati. Il concorso per l'accesso alla fascia dei professori associati è per titoli scientifici integrato da una prova didattica;

b) i concorsi sono banditi per discipline del medesimo raggruppamento con decreti dei rettori delle università entro il 31 luglio in rapporto alle proposte delle facoltà formulate entro il 31 marzo dello stesso anno. I bandi sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana;

c) i posti del medesimo raggruppamento per ciascun concorso di professore straordinario e di professore associato non possono superare rispettivamente il numero di dieci ed il numero di venti;

d) qualora vi siano più richieste di bando di concorso per cattedre del medesimo raggruppamento rispetto a quelle previste alla lettera c), la designazione delle cattedre da mettere a concorso è effettuata dalla Conferenza dei rettori delle università, di cui al comma 3, la quale inoltre decide presso quale università deve operare la commissione. Le cattedre non ammesse al bando di concorso dalla Conferenza dei rettori restano a disposizione delle facoltà;

e) la commissione è formata con il sistema elettivo ed è composta da cinque

membri effettivi e da altri cinque membri per eventuali surroghe in caso occorra sostituire un membro effettivo, tutti appartenenti alla fascia dei professori ordinari;

f) ciascun commissario può far parte nella medesima tornata di concorsi di una sola commissione per professore straordinario od associato;

g) non possono far parte delle commissioni i componenti del Consiglio universitario nazionale;

h) non possono far parte delle commissioni i professori ordinari che siano stati membri del concorso immediatamente precedente per le stesse discipline e per la stessa fascia di docenza. Tale criterio si rispetta anche nel caso della definizione di nuovi raggruppamenti disciplinari;

i) non possono fare parte delle commissioni i professori delle università che hanno bandito i concorsi;

l) i concorsi per professori straordinario e quelli per professore associato non possono essere effettuati contemporaneamente;

m) al termine dei suoi lavori, da concludersi entro il 31 maggio dell'anno immediatamente successivo, la commissione redige una relazione analitica in cui sono riportati i giudizi di ciascun commissario e quello complessivo della commissione sui singoli candidati, in base ai quali essa propone, previa votazione, i vincitori in ordine alfabetico in numero non superiore a dieci per i concorsi per professore straordinario e non superiore a venti per i concorsi per professore associato;

n) sono esclusi giudizi di idoneità o riserve di posti, ad eccezione di quella prevista dall'articolo 20 della legge 9 dicembre 1985, n. 705;

o) gli atti del concorso sono approvati dalla Conferenza permanente dei rettori delle università, di cui al comma 3, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui è stato pubblicato il bando. Entro trenta giorni da tale approvazione, i rettori delle università provvedono con propri decreti a nominare i vincitori, previa chiamata delle facoltà, a decorrere dal 1° novembre successivo;

p) eventuali ricorsi dei candidati devono essere presentati al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'esito del concorso. Gli atti vengono trasmessi al Consiglio universitario nazionale perchè esprima il proprio parere sulla regolarità degli stessi e sono approvati o respinti dal Ministro entro il 31 ottobre, anche in difformità del parere del Consiglio universitario nazionale;

q) la vincita del concorso non dà diritto alla chiamata; il vincitore di concorso può essere chiamato a ricoprire cattedre di discipline del medesimo raggruppamento anche in sedi universitarie diverse da quelle che hanno bandito il concorso fino al 30 settembre del secondo anno successivo alla chiusura del concorso;

r) i concorsi per professore straordinario od associato possono essere banditi anche se i vincitori dei precedenti concorsi per le discipline del medesimo raggruppamento non sono stati chiamati dalla facoltà;

s) il vincitore chiamato dalla facoltà può ricoprire il posto di altre discipline affini solo attraverso le modalità previste dalle vigenti norme per i trasferimenti e trascorso il periodo di straordinariato. Sono abolite le opzioni anche se riguardanti discipline dello stesso raggruppamento;

t) la definizione dei raggruppamenti disciplinari ai fini dell'elettorato attivo e passivo, nonché le procedure per la formazione ed il funzionamento delle commissioni nazionali per il reclutamento dei docenti delle università sono disciplinati con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

u) i raggruppamenti disciplinari individuati dal regolamento di cui alla lettera t) non possono essere modificati per la durata di dieci anni, ad eccezione della definizione di nuovi raggruppamenti disciplinari, da realizzarsi anche mediante la sottrazione di materie dai raggruppamenti esistenti. Tali nuovi raggruppamenti hanno validità fino alla successiva revisione generale;

v) per la formazione di commissioni di raggruppamenti disciplinari cui afferisce un numero ridotto di docenti si fa ricorso,

rispettando comunque le disposizioni di cui alle lettere *g)*, *h)* e *i)*, a professori di raggruppamenti disciplinari affini.

2. Per quanto non previsto nei principi e criteri di cui al comma 1, il Governo è delegato ad inserire nel decreto legislativo di cui al medesimo comma le disposizioni della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore della presente legge compatibili con i principi e criteri stessi.

3. Con il medesimo decreto di cui al comma 1 il Governo è delegato ad istituire la Conferenza permanente dei rettori delle università italiane, costituita dai rettori delle università statali e di quelle non statali autorizzate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, con il compito di prospettare al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica le questioni di rilievo generale relative all'assetto e allo sviluppo del sistema universitario e conseguentemente di:

a) contribuire alla definizione del piano triennale di sviluppo delle università ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 245;

b) esprimere le istanze dell'università e promuovere e sostenere le iniziative nelle sedi nazionali e internazionali, mantenendo i rapporti con le analoghe associazioni straniere e internazionali;

c) elaborare proposte sui problemi di interesse universitario;

d) esprimere pareri sulla definizione dei criteri oggettivi per la ripartizione tra le università degli stanziamenti iscritti nel bilancio del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, ai sensi della legge 9 maggio 1989, n. 168, nonché gli altri pareri previsti dalla legge;

e) svolgere i compiti previsti alle lettere *d)* ed *o)* del comma 1 del presente articolo.