



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

AUDIZIONE DEL 6 OTTOBRE 2011
VII COMMISSIONE CAMERA DEI DEPUTATI

ATTO N. 402

“SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA RECANTE
REGOLAMENTO PER LA DISCIPLINA DEL TRATTAMENTO ECONOMICO DEI
PROFESSORI E DEI RICERCATORI UNIVERSITARI”

Sommario: 1. Una premessa: l'Università ancora una volta “costo” -2. Progressione economica su “base premiale”: l'ambito (soggettivo) di applicazione ovvero la “necessariamente differente” posizione dei ricercatori a tempo indeterminato.- 3. La valutazione su base premiale: una alternanza di “vuoti” e “pieni” di autonomia.-4. La valutazione a fini premiali: la centralità delle attività di ricerca.-5 La valutazione della cd. attività gestionale-6. Il trattamento economico e la sua applicazione.- 7. Una domanda ancora “aperta”: l'attribuzione di scatti retributivi.- 8. I refusi

1.Una premessa: l'Università ancora una volta “costo”. In relazione all'Atto n. 402, recante “Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento per la disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari”, il Consiglio Universitario Nazionale prende atto della scelta già, a suo tempo, compiuta dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240, art.8, commi 1 e 3, di innovare il trattamento economico del personale accademico, anche mediante la trasformazione della progressione biennale, per classi e scatti di stipendio, in progressione triennale. Scelta che il provvedimento in esame, va ad attuare, con disposizioni di dettaglio oltre che di natura procedimentale.

Nel prenderne atto, il Consiglio Universitario Nazionale non può non evidenziare il contributo che, ancora una volta, il sistema universitario, nella sua componente professori e ricercatori, rende a favore del contenimento della spesa pubblica. Chiede, perciò, alle sedi istituzionali, legislative e di governo, di riconoscere questo contributo e darne, a propria volta, atto al sistema universitario.

2. Progressione economica su “base premiale”: l’ambito (soggettivo) di applicazione ovvero la “necessariamente differente” posizione dei ricercatori a tempo indeterminato. Per quanto concerne alcuni profili del “nuovo trattamento economico”, quelli, in particolare, ancorati a parametri meritocratici, come avviene laddove, in attuazione di quanto previsto nell’art.8, comma 3 e, ulteriormente precisato nell’art.6, comma 14 della l. n.240/2010, si stabilisce che la progressione economica avvenga “anche su base premiale” e, perciò, sulla base di una “valutazione del complessivo impegno didattico, di ricerca e gestionale”, il Consiglio Universitario Nazionale ritiene, in via preliminare, che il provvedimento, in esame, **debba essere corretto (-modificato) sul punto dell’ambito soggettivo di applicazione.**

Lo schema di regolamento, a fronte delle indicazioni generiche fornite dalla medesima l. n.240/2010, lungi dal precisarne portata e ambito di applicazione, si limita a riproporre i riferimenti generali nonché generici a “tutti i soggetti”, considerati dalla l. n.240, dunque professori e ricercatori, questi ultimi non meglio identificati.

Il Consiglio Universitario Nazionale, a questo proposito, rileva come **la posizione dei ricercatori a tempo indeterminato, ai fini della progressione economica su base premiale, debba essere differenziata, quanto meno ai fini della valutazione che si può rendere della loro “attività didattica”.** E’ noto, infatti, che i ricercatori a tempo indeterminato non solo non hanno il dovere di prestare attività didattica, ma non hanno, spesso, la forza contrattuale, se così può dirsi, per pretendere l’attribuzione di corsi. Prevedere o, comunque, consentire agli Atenei che i ricercatori a tempo indeterminato possano essere oggetto di valutazione, a fini premiali e per le finalità di progressione economica, in relazione a scelte che “non sono loro” pare al Consiglio Universitario Nazionale *contra legem*.

3. La valutazione su base premiale: una alternanza di “vuoti” e “pieni” di autonomia. Sempre con riferimento alla valutazione “anche su base premiale”, per le finalità della progressione economica, il Consiglio Universitario Nazionale, rileva, altresì, quanto segue.

L’intero impianto della l. n.240/2010 si fonda sulla ricerca di una convivenza, di per sé non facile, tra autonomia universitaria e etero determinazione degli spazi, ovvero dei limiti, entro i quali essa può esplicarsi.

Agli effetti della progressione economica, sembra di confrontarsi con il riconoscimento alle Istituzioni Universitarie, più ancora che al sistema universitario in tutte le sue componenti, di un’autonomia che gode di ampi spazi.

Pare, in sostanza, di misurarsi con uno spostamento del baricentro di un rapporto che, ad altri fini, indicati dalla stessa legge n. 240/2010, vede, invece, restringersi lo spazio di

autonomia non solo del sistema universitario ma delle stesse Istituzioni Universitarie. Un'alternanza di "vuoti" e di "pieni", di autonomia, che interessa molte scelte della l. n.240/2010.

La valutazione delle attività didattiche, di ricerca e gestionali dei singoli professori e ricercatori, ai fini della progressione economica, è, infatti, rimessa a quella che pare delinearla competenza esclusiva degli Atenei.

Alcune di queste attività, come quelle didattiche e gestionali, dipendono, d'altro canto, da scelte, in gran parte, interne agli stessi Atenei e rispetto alle quali il singolo professore e ricercatore si colloca in una posizione di necessario e, quanto alle attività gestionali, talvolta, anche volontario, adempimento, salvo quanto si dirà oltre, sul punto, al par. 5 del documento.

Altre attività, invece, come quelle di ricerca sono espressioni di scelte che non possono che essere rimesse al singolo studioso ed in relazione alle quali appare meritevole di attenta considerazione "quanto" possa essere consegnato, in termini di valutazione, alle determinazioni esclusive, più ancora che autonome, dei singoli Atenei.

L'autonomia universitaria, è noto, possiede più di una valenza e si declina in più contenuti: esistono un'autonomia ordinamentale, organizzativa, gestionale, un'autonomia didattica, dovrebbe esistere un'autonomia finanziaria, ma esiste anche un'autonomia della ricerca. Nessuno di questi contenuti può svilupparsi o affermarsi a detrimento delle altre e questo dovrebbe essere riconosciuto come principio guida dell'ordinamento.

4.La valutazione a fini premiali: la centralità delle attività di ricerca. Agli effetti del provvedimento in esame, merita, dunque, di essere considerato, ancora una volta, il rapporto tra autonomia della ricerca scientifica e criteri-parametri in base ai quali ne possono essere valutate le espressioni.

Ad essere, qui, meritevole di riflessioni attente è la individuazione, ma ancor meglio potrebbe dirsi, la "ricerca" dei criteri e parametri, (se così possono definirsi in obbedienza al linguaggio, altrove, utilizzato dal legislatore) in base ai quali sarà effettuata la valutazione dell'attività di ricerca, da parte degli Atenei, per le finalità di progressione economica. Stando alla formulazione delle disposizioni regolamentari, in esame, e nel silenzio, in proposito, della l. n.240/2010, anch'essa pare, infatti, rimessa alla competenza esclusiva degli Atenei.

In particolare, queste valutazioni non risultano, espressamente, ancorate neppure a quei "criteri oggettivi di verifica dei risultati dell'attività di ricerca" , fissati da Anvur, cui gli Atenei dovranno uniformarsi per altre finalità, segnatamente per quelle di cui all'art.6, commi 7 e 8, della l.n. 240/2010, ossia quando la valutazione di Ateneo sia compiuta al fine di rendere il cd. "giudizio oggettivo", in merito alla possibile partecipazione dei singoli studiosi alle procedure volte alla costituzione delle "commissioni di abilitazione, selezione e

progressione di carriera del personale accademico” nonché agli “organi di valutazione dei progetti di ricerca”.

Tenendo conto che, al momento, non è neppure chiaro se questi "criteri oggettivi di verifica dei risultati dell'attività di ricerca" coincidano o, quanto, differiscano da quelli che verranno stabiliti, ai fini delle procedure di abilitazione scientifica nazionale né ai fini dei reclutamenti, sembra, comunque, che il medesimo prodotto di ricerca, presentato dal medesimo singolo studioso sia suscettibile di valutazioni differenti, a seconda di quali siano le finalità della valutazione, oltre che, come a certi effetti pare più congruo, le sedi della valutazione.

Anche a voler prescindere dalle valutazioni funzionali alle procedure di abilitazione scientifica nazionale, rimesse come sono anche ad altri soggetti valutatori e che qui si sono ricordate solo per ricordare più compiutamente il quadro d'insieme, sono le valutazioni delle attività di ricerca, interne agli Atenei, che sembrano sollecitare qualche migliore definizione circa il “come” dovranno/potranno essere effettuate: definizione che meriterebbe di essere compiuta anche in sede regolamentare e, dunque, con il provvedimento in esame.

A questo proposito, il **Consiglio Universitario Nazionale ritiene opportuno che le valutazioni delle attività di ricerca, comunque e da chiunque effettuate, obbediscano a criteri e a parametri “adeguati” ad assicurare l’autonomia della ricerca e a consentirle di affermarsi nei confronti di qualsiasi sede valutativa e per qualsiasi finalità essa sia effettuata.**

Quanto ai profili che più, direttamente, rilevano, agli effetti del provvedimento in esame, concernenti la valutazione della ricerca all’interno degli Atenei, si deve, d’altro canto, rilevare che, allo stato attuale, le valutazioni compiute dagli organi a ciò preposti, entro gli Atenei che già le hanno attivate, obbediscono a criteri e a parametri fissati autonomamente dagli organi stessi.

Si è assistito, perciò, in questi anni, al diffondersi di valutazioni che, specie per le aree disciplinari che non abbiano ancora messo a punto, né in sede nazionale né in sede internazionale, indicatori di valutazione riconosciuti e condivisi, si fondano su classificazioni-misurazioni che propongono, significative e pericolose, differenze.

Il medesimo prodotto di ricerca, la medesima sede di pubblicazione riceve classificazioni e valutazioni che possono variare da una collocazione massima ad una minima, secondo le determinazioni assunte dai singoli organi di Ateneo a ciò preposti, all’interno dei quali non sempre è assicurata la presenza di tutte le competenze scientifiche necessarie a valutare i prodotti con riferimento alle diverse aree.

Il Consiglio Universitario Nazionale ritiene **opportuno che l’attività di valutazione della ricerca, interna agli Atenei, non sia lasciata a criteri e a parametri che possano presentare significative, e forse eccessive, differenziazioni, sconfinanti nel “localismo”, quando non nell’“arbitrarietà” valutativa.**

Ripropono, perciò, anche con riferimento ai “momenti” e per le finalità valutative, di cui al regolamento in esame, una necessità già altre volte evidenziata, ossia quella di verificare e valutare, con estrema attenzione, il “come” e “da chi” possano essere definiti quelli che, ormai, si definiscono “criteri e parametri di valutazione”.

In particolare, il Consiglio Universitario Nazionale ritiene che, anche agli effetti del provvedimento in esame, si riproponga, con forza, la necessità di pervenire a criteri e a parametri di valutazione che possano dirsi, quanto meno, riconosciuti dalle stesse comunità scientifiche che quella ricerca producono e di cui fissano gli indicatori di rilevanza.

Riconoscimento, da parte delle comunità, che garantirebbe, peraltro, quell'omogeneità e, insieme, quell'adeguatezza della valutazione che non possono farsi dipendere solo da scelte e/o da soggetti "esterne/i" alle comunità stesse.

Quando, ad esempio, si tratterà di valutare un “articolo”, considerandone la sede editoriale di pubblicazione (rivista), questa sede, ove non sia già oggetto di classificazioni riconosciute, non si può immaginare oggetto di valutazioni diverse, da Ateneo ad Ateneo, né può essere classificata da soggetti/organi esterni alle comunità di cui quella rivista è espressione. Lo stesso può/deve dirsi con riferimento alla valutazione di qualsivoglia altro prodotto scientifico, espressione di saperi e di discipline che in esso si riconoscono.

Si tratta di una esigenza che interessa tutte le sedi e tutti i momenti valutativi della ricerca, ma che si propone, con forza, anche superiore, di fronte agli scenari di valutazioni rimesse alla “competenza esclusiva degli Atenei”.

Di qui, l'auspicio che il Consiglio Universitario Nazionale ritiene di formulare perché la valutazione delle “attività di ricerca” non risponda né a criteri etero determinati, rispetto ai saperi e alle discipline, né, e perciò stesso, suscettibili di obbedire a criteri e a parametri differenti per quanti sono i soggetti valutatori, le sedi valutative e le finalità delle valutazioni stesse.

Ad esserne compromessa sarebbe, infatti, la stessa autonomia della ricerca scientifica, costituzionalmente riconosciuta, quale core dell'autonomia universitaria e che, perciò stesso, deve essere garantita anche nei confronti degli altri contenuti dell'autonomia universitaria, quali sono, fra gli altri, l'autonomia ordinamentale, organizzativa e gestionale degli Atenei.

A questo fine, il Consiglio Universitario Nazionale ritiene di indirizzare questo auspicio non solo alle sedi legislative e governative, competenti ad adottare gli atti generali di disciplina del sistema universitario, ma anche alle Istituzioni Universitarie e alle sedi di loro rappresentanza, perché tutti i soggetti preposti al “governo” del settore operino nel senso di salvaguardare, e rispettare, l'autonomia della ricerca scientifica.

A queste altre sedi il Consiglio Universitario Nazionale offre la propria disponibilità a collaborare, quale organo istituzionale di

rappresentanza di tutte le aree disciplinari e, loro tramite, di tutte le comunità scientifiche universitarie nazionali.

5. La valutazione della cd. attività gestionale. Quanto all'altro "oggetto" della valutazione rimessa agli Atenei, ai fini della progressione economica, ossia l'attività gestionale, si è detto che il suo assolvimento, spesso, dipende dal combinarsi di scelte, come tali volontarie del soggetto, e di scelte/esigenze interne ai singoli Atenei. E' noto, d'altro canto, che la locuzione "attività gestionale", nella sua indeterminatezza, può astrattamente riferirsi ad una pluralità di compiti/posizioni, non tutte di eguale impegno. Spetterà agli Atenei, e in questo caso, giustamente, "misurare" il valore dell'attività gestionale.

Il Consiglio Universitario Nazionale ritiene, in ogni caso, più adeguato alle finalità, per le quali essa viene considerata, che l'attività gestionale sia valutata non in chiave "premiale", ma come elemento/fattore compensativo del minor tempo che il professore/ricercatore può dedicare alle altre attività didattiche e di ricerca, dunque **come elemento che serve a "misurare" in termini premiali le restanti attività.** In questo senso, suggerisce che il regolamento in esame valuti l'opportunità di introdurre precisazioni, in proposito, rispetto alla lettera della legge che va ad attuare, capaci di orientare le scelte che gli Atenei esprimeranno nei propri regolamenti.

6. Il trattamento economico e la sua applicazione. Per quanto concerne le scelte che riguardano, in via diretta, il trattamento economico del personale accademico, per come esplicitate anche negli allegati, il Consiglio Universitario Nazionale ritiene che taluni profili correlati all'applicazione soggettiva delle nuove disposizioni, meritino i seguenti rilievi e connesse proposte emendative:

a) art.2, comma 3, schema di regolamento: al fine di assicurare l'applicazione della legge, è indispensabile sopprimere l'inciso "anche in sede di primo inquadramento" e si consiglia di riformularlo, nei seguenti termini: **"L'attribuzione della successiva classe stipendiale è subordinata all'esito positivo della valutazione,** da effettuarsi ai sensi di quanto previsto dall'art.6, comma 14, della legge e dell'art.3, comma 3 del presente regolamento, e decorre dal primo giorno del mese nel quale sorge il relativo diritto";

b) art.5, comma 1, schema di regolamento: al fine di evitare differenziazioni illogiche, sarebbe opportuno prevedere anche per l'all. 4 (Trattamento economico dei professori nominati secondo il regime previgente) l'aggiornamento annuale, ai sensi dell'art.24 della l. 448/1998, già previsto nello stesso articolo per gli allegati 1, 2, e 3;

c) art.5, comma 2, schema di regolamento: in accordo con il parere sezione consultiva Atti Normativi del Consiglio di Stato, reso nell'Adunanza di Sezione del 26 luglio 2011 (numero aff. 02665/2011), si ritiene che non possa considerarsi, per il futuro,

disapplicata la norma con cui tuttora si consente l'anticipo di uno scatto stipendiale dopo la nascita di un figlio (art.22, r.d.l. 1542/1937 conv. nella l. 1/1939) in assenza di una disposizione esplicita contenuta in una norma primaria;

d) art.5, comma 2: pare superflua l'indicazione dell'abrogazione di tutte le disposizioni "incompatibili" con lo schema di regolamento in esame, alla luce dell'art.15 (disposizioni sulla legge in generale) in tema di abrogazione implicita.

e) All. 2 a) e b): nella tabella sul trattamento economico annuo lordo, riferita rispettivamente ai professori di seconda fascia, in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, si riconosce un'anzianità pari alla terza classe biennale. E' vero che tali professori non dovranno più superare la conferma. Sembra però una penalizzazione retributiva, specie per chi sia in possesso di una maggiore anzianità pregressa (finora sono riconoscibili fino a quattro scatti). Va ricordato che, allo stato, il periodo triennale di dottorato di ricerca non è computabile ai fini della ricostruzione della carriera, mentre lo è parzialmente il periodo di servizio trascorso come assegnista di ricerca, anche se in diverse università non si è provveduto in tal senso a causa delle note difficoltà finanziarie. Peraltro, nella stessa legge delega si parla di "conseguente rivalutazione del trattamento iniziale" (art.8, comma 3, lett.b)).

7. Una domanda ancora "aperta": l'attribuzione di scatti retributivi. Fermo restando, tra l'altro, il blocco degli scatti stipendiali per anzianità, con un decreto interministeriale che avrebbe dovuto già essere stato emanato (15 marzo 2011), nella l. n.240/2010 (art.29, comma 19), si sono autorizzati alcuni stanziamenti, erogati dal ministero a favore delle Università, per l'attribuzione di scatti retributivi per professori e ricercatori "secondo criteri di merito accademico e scientifico" nel periodo 2011/2013. In proposito, il Consiglio Universitario Nazionale chiede se vi siano notizie circa le sorti di queste previsioni.

8. I refusi. Nell'intento di collaborare alla redazione finale dello schema di regolamento, il Consiglio Universitario Nazionale propone all'attenzione delle sedi tecniche, i seguenti refusi, attualmente, presenti nel documento:

a) art.3, comma 5: evidente errore laddove si parla di passaggio di qualifica da professore di prima fascia a professore di seconda fascia;

b) art.5, comma 2: tra le norme da disapplicare si cita l'art.81, comma 5, l. 312/1980 (riferito al personale tecnico/amministrativo delle Università). Più correttamente dovrebbe parlarsi della disapplicazione dell'art.72, comma 7, della medesima legge, in quanto riferito ai docenti;

c) all. n.4 b): appaiono errori materiali nelle tabelle retributive dei professori associati a partire dalla nona classe.