

Valore legale dei titoli, statuto speciale dei docenti e altri “idola” dell’Università italiana

DI STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI E GIANLUCA GARDINI

SOMMARIO: 1. Il bersaglio sbagliato; 2. La mancata contrattualizzazione dei professori universitari; 3. Le ragioni a favore di una contrattualizzazione “speciale”; 4. La contrattualizzazione da sola non è sufficiente.

1. *Il bersaglio sbagliato.*

Scriveva qualche anno fa Sabino Cassese «che il tema del valore legale dei titoli di studio è una nebulosa. Esso non merita filippiche, ma analisi distaccate, che non partano da furori ideologici o da modelli ideali, bensì da una valutazione delle condizioni delle strutture pubbliche e professionali e dei condizionamenti derivanti dal riconoscimento dei titoli di studio sull’assetto della scuola e dell’università»¹.

È però tuttora piuttosto diffusa l’idea, tornata alla ribalta delle cronache, che dal valore legale delle lauree dipenderebbero quasi tutti i mali dell’università italiana e che, pertanto, sarebbe sufficiente la cura della sua abolizione per far guarire il malato. La stessa Camera dei deputati, in sede di conversione in legge (n. 1/2009) del d.l. decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca (Gelmini), ha approvato due “ordini del giorno” che impegnano il Governo a valutare l’opportunità di abolire, o “gradualmente superare” il valore legale della laurea².

Ma l’abolizione del cosiddetto valore legale della laurea, è una misura in grado – sola o assieme ad altre – di “scardinare” l’attuale insoddisfacente rendimento del sistema universitario? In realtà la nostra impressione è che questo tema sia divenuto una sorta di feticcio, tra l’altro perché non è quasi mai ben chiaro cosa i critici del “valore legale della laurea” intendano riferendosi a tale espressione.

In primo luogo non vi è alcuna disposizione di legge che stabilisca che i titoli di laurea, oggi differenziati in lauree triennali e lauree magistrali (rispettivamente tre anni e cinque anni), abbiano un valore legale generale di qualche tipo. L’obiettivo polemico degli “abolizionisti” è l’appiattimento tra le università causato dal riconoscimento giuridico del titolo di studio da esse rilasciato: è inammissibile che la

¹ S. CASSESE, *Il valore legale del titolo di studio*, in *Annali di Storia delle Università italiane* - Volume 6 (2002).

² Consultabili in http://leg16.camera.it/resoconti/dettaglio_resoconto.asp?idSeduta=0111&resoconto=stenografico&indice=alfabetico&tit=00020&fase=00010#sed0111.stenografico.tit00020.sub00010.

laurea presa nell'ateneo di provincia appena istituito abbia lo stesso "valore" di quella presa alla Bocconi o alla Sapienza, si dice.

Questa affermazione è vera solo in parte ed a condizione che se ne precisi il significato. Nel settore dell'impiego privato evidentemente non ha alcuna ragione d'essere. La questione è ristretta alle professioni che prevedono iscrizioni in albi ed al pubblico impiego.

Per le professioni cd. libere, il possesso di una laurea è un semplice pre-requisito di ingresso cui si aggiungono, in genere, un periodo di tirocinio ed un esame di abilitazione. In base all'articolo 172 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, infatti, l'abilitazione professionale è conferita in seguito ad esami di Stato, cui sono ammessi coloro che siano in possesso dei titoli conseguiti presso università o istituti superiori, e che abbiano altresì superato, nel corso degli studi per il conseguimento del detto titolo, gli esami di profitto nelle discipline determinate per regolamento. La distinzione tra qualifiche accademiche e qualifiche professionali ha radice nella stessa Costituzione che, all'articolo 33, prescrive l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale; ne discende che il possesso della sola qualifica accademica non è sufficiente per l'accesso alle professioni pubbliche e private. Superata questa seconda selezione, che in teoria consente di verificare a consuntivo la qualità del titolo di laurea, ciascun professionista deve vedersela con il mercato e tra i molti fattori che pesano sul suo maggiore o minore successo potrà esservi anche la buona o cattiva "fama" della facoltà dove ha studiato. È presumibile che una law firm preferisca assumere un giovane avvocato laureato in una facoltà prestigiosa rispetto ad uno laureatosi in una facoltà scadente o sconosciuta, ed è altrettanto ragionevole che, al momento della selezione, la medesima law firm valuti attentamente anche il distretto di Corte d'Appello in cui il giovane avvocato ha conseguito il proprio titolo di abilitazione professionale, ben sapendo che anche da questo punto di vista vi è estrema varietà nei criteri e metodi di valutazione. Il valore legale, infatti, accompagna anche altri titoli in circolazione nell'ordinamento nazionale, non è una caratteristica peculiare ed esclusiva del diploma di laurea. Né potrebbe essere diversamente, a meno di non voler sottoporre i candidati a specifiche (e soggettive) verifiche circa la preparazione di base, ogni volta in cui essi accedono ad un nuovo posto di lavoro.

In apparenza, dunque, è per gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni che il valore legale gioca il ruolo maggiore. L'enfasi è probabilmente legata alla convinzione – che però andrebbe sottoposta ad attenta verifica – che il pubblico impiego costituisca ancora la parte preponderante del mercato del lavoro dei laureati. Tuttavia anche in questo caso si tratta soltanto di un requisito per l'accesso, mediante un concorso, alle "carriere direttive", precluse in passato dalla legge ai non laureati, ma oggi disciplinato dalla contrattazione collettiva, che a volte consente l'accesso alla dirigenza anche ai non laureati. Volendo si potrebbe pensare di eliminare tale impostazione, consentendo a chiunque, indipendentemente dal

possesto di un titolo di studio, di partecipare ad un concorso per entrare nell'amministrazione pubblica in una posizione direttiva o con qualifica dirigenziale vera e propria. Questa, ad esempio, è la regola che vige da sempre proprio nei concorsi per professore universitario, ma essa presuppone, naturalmente, una notevole fiducia nell'efficienza dei concorsi pubblici.

A parte che questo è l'esatto opposto dell'abolire il valore legale del titolo, poiché si vincola il giudizio sulla preparazione di un candidato ad un elemento preconstituito e astratto, in linea di principio nulla impedirebbe oggi ai commissari di un concorso di decidere che, a parità di altri meriti, il curriculum di un candidato risulti migliore di quello di un altro sulla base della reputazione della facoltà che egli ha frequentato. Ma come può il giudizio sulla reputazione di una facoltà universitaria fondarsi su basi minimamente oggettive? L'unica strada è quella di avviare e consolidare un sistema di valutazione del sistema universitario secondo criteri e parametri attendibili e continuamente aggiornati. Questo, nonostante i continui annunci di tutti gli ultimi ministri per l'università, è tuttavia ancora di là da venire. E quindi il discorso va perlomeno rinviato a miglior momento.

Peraltro, ferma restando la necessità di seri ed efficienti meccanismi di valutazione, che mostrino all'opinione pubblica le qualità e i difetti di ogni università sulla base di dati verificati e verificabili, rimane ancora tutto da dimostrare che sia desiderabile impiegare tali "classifiche" al fine di condizionare con regole precostituite i meccanismi di assunzione del singolo dipendente pubblico. Se lo scopo – condivisibile – è quello di far sì che i futuri dipendenti pubblici siano scelti in base al merito, distinguendo il valore legale da quello sostanziale, allora forse si sbaglia bersaglio. Più che innalzare vessilli contro il valore legale dei titoli, bisognerebbe riflettere seriamente sul funzionamento del concorso pubblico, che attualmente a tutto serve tranne che a valutare se un certo candidato è effettivamente quello di cui l'amministrazione ha bisogno.

Un argomento spesso utilizzato nella polemica contro il "valore legale" del titolo di studio è quello, per così dire, comparato. Si dice o si lascia intendere che nei sistemi di educazione superiore in genere considerati più avanzati (quelli anglosassoni) e quindi da imitare, i corsi di studio non rilascerebbero "titoli" con valore legale³. Come spiega un puntuale e documentato scritto⁴, tuttavia, tanto nel Regno Unito quanto negli Stati Uniti lo status di istituzione autorizzata a rilasciare titoli accademici legalmente riconosciuti (ente universitario o equiparato) ed il relativo potere (degree awarding power), sono situazioni previste e disciplinate dal diritto⁵. Se vi sono rilevanti differenze di risultati tra il sistema universitario

³ Anche nel recente odg 9/1966/ (Grimoldi, Goisis, Rivolta, Maccanti, Laura Molteni), sopra ricordato, si afferma che valore legale del titolo di studio "non trova più riscontri all'estero".

⁴ R. RUBELE, *Nota su modelli anglosassoni per professori Bocconiani (e direttori di giornale)*, dattiloscritto inedito.

⁵ Secondo la sezione 214 dell'Education Reform Act «Any person who, in the course of business, grants,

italiano e quelli di area anglo-americana, queste vanno ascritte, pertanto, alla qualità dei criteri, delle procedure e delle decisioni sul riconoscimento delle strutture accademiche e non a divergenze fondamentali nel valore legale del titolo. È un problema di serietà delle procedure di accreditamento, in definitiva.

Non solo. L'articolazione dell'offerta formativa tra istituti con dimensioni, carattere e vocazioni diverse non solo esiste, ma è considerata una ricchezza nei paesi anglosassoni, e non certo un problema da risolvere.

Anche per l'accesso alle professioni occorre un titolo accreditato (avente quindi una "credibilità pubblica", vale a dire un "valore legale"). Tanto nel Regno Unito quanto negli Stati Uniti si «distingue chiaramente fra il "valore legale" (uguale per tutti i titoli) e quello sostanziale, che in una società liberale è sempre innanzitutto prerogativa degli individui (studenti, datori di lavoro, professionisti del settore, ecc.), i quali hanno buoni motivi per dare valutazioni diverse l'uno dall'altro. Che i datori di lavoro, sia privati che pubblici, utilizzino i giudizi di accreditamento come base per determinare i requisiti di ammissibilità a selezioni pubbliche per posti di lavoro è un fatto assodato»⁶.

La polemica sul "valore legale", in definitiva, rischia di costituire un mero diversivo rispetto ai veri problemi, che risiedono soprattutto nella totale assenza nel sistema di incentivi verso la qualità - tra cui trova posto anche la totale assenza di responsabilità dei docenti - e quindi di competizione nel sistema.

offers to grant or issues any invitation relating to any award»: (a) which may reasonably be taken to be an award granted or to be granted by a United Kingdom institution; and (b) which either (i) is described as a degree; or (ii) purports to confer on its holder the right to the title of bachelor, master or doctor and may reasonably be taken to be a degree; shall be guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding level 5 on the standard scale».

Tanto la possibilità di conferire titoli di studio accademici ("Degree Awarding Power") quanto la "denominazione di Università" sono accordate dal Consiglio della Corona (Privy Council) alle istituzioni di istruzione superiore che siano in possesso di specifici requisiti di qualità (R. Rubele, cit.). Importante è, tuttavia, sul piano sostanziale il ruolo svolto dalla Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA), di cui si può utilmente visitare il sito (<http://www.qaa.ac.uk/default.asp>). Nella sezione dedicata ai Degree awarding powers and university title si legge che «The power to award degrees is regulated by law. In order to be able to award a recognized higher education degree in the UK, an organization needs to be authorized to do so either by Royal Charter or Act of Parliament. QAA offers confidential advice to the Privy Council on applications, but we do not award these powers to organisations. QAA's Advisory Committee on Degree Awarding Powers is responsible for overseeing the criteria and scrutiny processes, and to make recommendations on their development to the QAA Board. It is an offence for an institution to purport to award, or to offer to award a UK degree, unless it is authorized so to do. An Act of Parliament in 1992 provided for such powers to be granted by the Privy Council, which acts on the advice of government».

⁶ R. RUBELE, op. cit. Nel Regno Unito, ad esempio, l'ordine degli avvocati agisce direttamente come autorità di accreditamento dei corsi di studio che consentono, insieme ad altri requisiti, l'accesso alla professione (v. <http://www.barcouncil.org.uk/aboutthebarcouncil/>). Per quanto riguarda invece l'accesso al settore pubblico si possono ad esempio consultare le Applications jobs sul sito della Civil Service Commission del Michigan (http://www.michigan.gov/mdcs/0,1607,7-147-6876_14368---,00.html). Il Michigan Department of Civil Service indica in un'apposita tabella i requisiti di istruzione (College degree requirements) per la classificazione delle tipologie di lavoro presso l'amministrazione pubblica. Vi si legge che «You must possess the minimum education and experience required for the classifications in which you are interested. Required education must be obtained from an institution accredited by an accrediting body of the Council on Higher Education Accreditation. Please refer to the appropriate Job Specification (available on the Web at www.michigan.gov/mdcs) for specific information about the minimum requirements».

Qui non si tratta di invocare formule magiche come “privatizzazione degli atenei” o “mercato dell’istruzione”, ma semplicemente di prendere atto che una vera autonomia universitaria, concependo l’università come servizio pubblico (o come “bene pubblico”), comporta differenziazione, “qualità” e standard.

2. La mancata contrattualizzazione dei professori universitari.

Essendo il valore legale del titolo di laurea una malattia immaginaria, o comunque non il primo problema di cui soffre l’università italiana, sarebbe invece opportuno cercare di innalzare il livello di efficienza e di qualità dell’università italiana nel suo complesso, fissando, tra l’altro, un livello minimo di rendimento e produttività dei docenti che vi lavorano, al di sotto del quale una istituzione di formazione non può rilasciare titoli accademici legalmente riconosciuti, perdendo il relativo potere certificativo (degree awarding power).

Una possibilità in questa direzione è quella di contrattualizzare, o privatizzare come si usa dire, il rapporto di impiego che lega i professori universitari alle amministrazioni di appartenenza, come è avvenuto per la stragrande maggioranza dei dipendenti pubblici a partire dalla metà degli anni Novanta, ma non per i professori universitari.

Vediamo di fare chiarezza sulla questione. Il nodo risale al 1993, precisamente all’epoca in cui il legislatore, sotto la pressione di una grave crisi finanziaria, si trova alle prese con la delega per una delle più importanti riforme del dopoguerra, concernente macro-settori come l’impiego pubblico, la sanità, le pensioni, la finanza locale. Con riferimento all’impiego pubblico, in particolare, la privatizzazione viene concepita come uno strumento per accrescere l’efficienza delle amministrazioni, capace di veicolare logiche “aziendalistiche” all’interno degli enti pubblici, di stimolare la responsabilità dei dirigenti, la valutazione dei risultati, la mobilità tra uffici, la razionalizzazione delle piante organiche e, in definitiva, la riduzione dell’enorme spesa pubblica riconducibile al personale. L’idea non è nuova, se si considera che proposte in questa direzione sono formulate già nel celebre “Rapporto Giannini” del 1979 sui principali problemi dell’amministrazione. Nuovi sono invece l’impegno e la determinazione con i quali Governo e Confederazioni sindacali, nel 1991, siedono al tavolo delle trattative e convergono sulla necessità di definire un diverso assetto dell’impiego pubblico, attraverso la privatizzazione appunto.

Dall’ambito della contrattualizzazione, si noti, vengono escluse alcune categorie di personale pubblico, in ragione della rilevanza e della delicatezza delle funzioni svolte: magistrati, avvocati dello Stato, personale militare e forze di polizia, personale diplomatico, alti funzionari della carriera prefettizia e, con qualche forzatura, i professori universitari. Per tutti costoro, l’importanza delle funzioni svolte suggerisce il mantenimento del regime di diritto pubblico, ritenuto più idoneo a

fornire garanzie di imparzialità, a fronte dei rischi di mercificazione del ruolo cui esporrebbe l'eventuale contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

La circostanza curiosa è che la legge delega n. 421/1992, così come formulata dal Parlamento, non annoverava i professori e i ricercatori nell'elenco delle categorie escluse dalla privatizzazione. Ciò, peraltro, con buone ragioni, laddove si consideri che i docenti universitari non esercitano "funzioni" pubbliche legati a servizi "indivisibili" paragonabili a quelle delle altre categorie menzionate: non fosse altro perché le università pubbliche erogano prestazioni che – almeno potenzialmente – possono essere reperite o "organizzate" nell'ambito di un mercato.

Nondimeno, la protesta dei docenti universitari si levò altissima contro questa proposta di contrattualizzazione, ritenuta un vulnus alla dignità e al prestigio della categoria.

Il Governo Amato, in un primo momento, ipotizzò di escludere dalla privatizzazione i professori ordinari, forse considerandone implicitamente l'equiparabilità ai dirigenti generali⁷, e provò a limitare il cambio di regime giuridico ai soli professori associati e ricercatori. Attraverso la differenziazione per fasce dei docenti universitari si cercò così una soluzione compromissoria, ispirata all'antica formula del divide et impera, e come modello di riferimento venne assunta la distinzione tra dirigenti generali, inizialmente esclusi dalla privatizzazione, e dirigenti di base, privatizzati. Come per la dirigenza, però, anche per i docenti universitari la frantumazione della categoria non riuscì a reggere: con la differenza che la dirigenza si candidò all'integrale privatizzazione, mentre la docenza universitaria ha continuato a lottare per il mantenimento del vecchio regime. A seguito delle forti pressioni di professori associati e ricercatori, in sede di correzione del decreto delegato il Governo Amato decise di eliminare l'artificiosa distinzione tra professori ordinari e altri: con il risultato che, alla fine, tutta la docenza universitaria di ruolo ottenne la conservazione dello statuto pubblicistico. Nell'attesa, si dirà, di una disciplina specifica della categoria conforme ai principi costituzionali in tema di autonomia universitaria e alla legge istitutiva del Ministro dell'università⁸.

La più evidente differenza tra il regime pubblicistico e quello privatistico risiede nel fatto che la fonte della disciplina del rapporto di lavoro nel secondo caso deriva soprattutto dal contratto, o meglio dalla contrattazione collettiva e dal contratto individuale. Da come vengono concepiti e realizzati i due momenti, in particolare dallo spazio che ciascun livello della contrattazione concede agli altri, dipende il regime effettivo dei singoli rapporti di lavoro.

3. *Le ragioni a favore di una contrattualizzazione "speciale".*

⁷ In questo senso v. M. CLARICH, D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 2000, p. 101.

⁸ V. art. 73, comma 4 del testo originario.

Al di là del dibattito sulla maggiore o minore tutela dell'impiegato pubblico a seguito della privatizzazione⁹, e sul modo in cui la contrattualizzazione dei professori universitari potrebbe essere concepita (su cui ci soffermeremo tra breve), il punto centrale è che la mancata "privatizzazione" della docenza universitaria ha determinato l'esclusione dell'intera categoria da quella strategia riformatrice, volta a far recuperare competitività e produttività alle organizzazioni pubbliche, che ha investito il pubblico impiego mondiale a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso. Radicata nella crisi fiscale che colpì i grandi paesi industrializzati in quel periodo, la stagione del cd. New Public Management prese il via come terapia d'urto contro le disfunzioni delle amministrazioni pubbliche in Inghilterra, Stati Uniti e Canada, dove si avviò un radicale processo di ristrutturazione del settore pubblico, diretto a ridurre le inefficienze del big government e a restituire credibilità agli apparati burocratici mediante robuste iniezioni di valori e tecniche imprenditoriali. Tra la fine degli anni Ottanta e l'avvio del decennio successivo il vento della modernizzazione, o del businesslike government come fu definito, giunse a lambire anche l'Italia, inducendo ad un ripensamento profondo dei criteri organizzativi, oltre che degli obiettivi, che fino a quel momento caratterizzavano le nostre amministrazioni pubbliche. Ne discese l'opzione, davvero radicale, di por fine alla "ontologica specialità" del pubblico impiego¹⁰, mediante il "trasloco nella casa del diritto privato"¹¹ di gran parte dei dipendenti pubblici.

Non si vuole qui affermare che si trattò di una scelta necessariamente positiva, né trascurare la evidente sindacalizzazione – e quindi politicizzazione – che ne derivò, a discapito di un ambiente che la Costituzione vorrebbe anzitutto governato da logiche di imparzialità. Tuttavia, mettendo da parte per un attimo le possibili e diverse considerazioni sull'effettivo funzionamento della contrattualizzazione, non vi è dubbio che il pubblico impiego italiano, come quello di molti altri paesi nel mondo, richiedesse massimo impegno riformatore per rilanciarne il rendimento e la produttività. E, tra gli apparati pubblici che richiedevano particolare attenzione in questo senso, vi era soprattutto l'università.

Per questo l'aver escluso dalla privatizzazione l'intero corpo docente italiano appare oggi come un'occasione perduta. La contrattualizzazione del corpo docente, infatti, è una misura che potrebbe creare, unita ad altre, le condizioni affinché l'Università italiana esca dalle secche in cui si è arenata e la categoria professionale dei docenti universitari recuperi la perdita di credibilità e di prestigio subita in questi anni.

In particolare, attraverso il contratto individuale le università potrebbero differenziare, al momento dell'assunzione, i professori più bravi da quelli meno

⁹ Su cui vedi, da ultimo, M. MAZZAMUTO, *Il riparto di giurisdizione. Apologia del diritto amministrativo e del suo giudice*, Editoriale scientifica, 2008, p. 198 e ss.

¹⁰ A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1993, p. 461.

¹¹ U. ROMAGNOLI, *Così uguali e così diversi*, in *Riv. Trim. dir. proc. civ.*, 1993, p. 539.

capaci. In questo modo si instaurerebbe una concorrenza effettiva tra gli atenei per l'assunzione dei professori migliori, i quali potrebbero scegliere il proprio datore di lavoro in base alle condizioni complessivamente offerte al momento dell'assunzione. Quest'ultimo è, a ben vedere, il punto di maggior pregnanza. Nello stesso libro verde sulla spesa pubblica del settembre 2007, a cura del Ministro Padoa Schioppa, si indicava tra le debolezze dell'università «un sistema di remunerazione "rigida" dei docenti, che non ricompensa il maggiore impegno e la qualità del lavoro prestato né nella didattica né nella ricerca». Ora, è bene, con franchezza, riconoscere come la privatizzazione dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni non abbia di per sé comportato una significativa diversificazione individuale in base alla qualità o alla produttività. Le vicende legate alla previsione nei contratti collettivi di premi di produttività legati alla valutazione della qualità e quantità dell'apporto individuale ai risultati dell'unità di appartenenza, quasi sempre trasformati in elargizioni a pioggia, a questo proposito costituiscono un'esperienza assai deludente. Lo stesso trattamento dei professori di scuola primaria e secondaria, privatizzati, è assolutamente uniforme.

D'altronde è la stessa modalità di accesso, il concorso pubblico, che rende difficile ipotizzare una differenziazione iniziale nella retribuzione per attrarre i migliori.

Ed allora? Allora, da un lato, si può osservare che nel settore pubblico privatizzato la strada per migliorare il rendimento dei dipendenti (in cui tanto impegno profonde il Ministro della funzione pubblica Renato Brunetta) non è certo quella di tornare al precedente regime pubblicistico, ma di favorire meccanismi effettivi di premialità della qualità legati alla qualità e all'impegno del singolo dipendente. Per massimizzare davvero questo obiettivo, occorrerebbe probabilmente una politica non tanto di semplice privatizzazione, quanto di liberalizzazione.

La cosa presenta moltissimi problemi se riferita al settore pubblico in generale, a partire dalla sua stessa desiderabilità. Ma se riferita all'università il discorso cambia. Cerchiamo di vedere perché.

Si può iniziare osservando come esistessero, in effetti, buone ragioni perché il rapporto di lavoro dei professori fosse trattato diversamente da quello di tutti gli altri dipendenti pubblici. Queste ragioni stanno nella garanzia della libertà di ricerca (e insegnamento) e nella connessa – ma fondante per il sistema universitario – centralità dell'attività di studio e ricerca per la figura del professore universitario. La stessa autonomia delle università si giustifica in relazione all'autonomia della ricerca. Le università sono enti governati dagli stessi professori, al di fuori dell'indirizzo politico. Quelle ora richiamate, però, non sembrano affatto buone ragioni per affermare il mantenimento dello statuto pubblicistico. Non vi è alcuna evidente relazione tra la garanzia di libertà di ricerca e insegnamento e il mantenimento di una regolamentazione pubblicistica del rapporto di lavoro. A questo fine, si ripete, quello che conta è l'autonomia delle istituzioni di ricerca ed istruzione superiore. Anche dal punto di vista del servizio pubblico il rapporto

professionale dei docenti con l'amministrazione non attiene al nucleo essenziale del servizio, se non indirettamente. Pertanto non deve necessariamente essere oggetto di disciplina pubblicistica. In questo modo lo Stato va oltre il compito di fissare gli standard di adeguatezza funzionale che la Costituzione richiede.

La differenziazione del docente universitario dagli altri dipendenti pubblici, dunque, se trova il suo fondamento nell'autonomia e libertà della ricerca e nella conseguente trasmissione del sapere, dovrebbe essere concepita in un modo che sia congruente con tale autonomia. Potremmo dire così. Un prestatore d'opera, che fa della propria autonomia intellettuale il carattere essenziale della propria attività al servizio di una istituzione accademica, potrebbe essere considerato una sorta di "professionista" della ricerca e dell'istruzione superiore. Già ora, peraltro, lo status del professore si avvicina per molti aspetti a quello del professionista, sia pure inserito in una organizzazione che per perseguire la propria missione impone anche determinati vincoli. D'altronde un professionista è certamente libero di assumere vincoli in vista del migliore esercizio della propria professione, ad esempio quando entra in una organizzazione di professionisti, senza per questo trasformarsi in un lavoratore subordinato. Il professore universitario non ha un orario di lavoro che debba essere rigidamente eterodeterminato, salva la previsione di un monte-ore minimo di impegni didattici, ed è libero di organizzare come crede la propria attività di ricerca¹². Il suo status di lavoratore dipendente è dunque assai relativo. A ben vedere, si fonda sul fatto che l'attività di ricerca e di "trasmissione critica del sapere" deve essere svolta da persone che abbiano uno stipendio adeguato e ragionevolmente garantito nel tempo e che non siano esposte, per il carattere non commerciale della propria attività¹³, ai rischi propri del lavoro autonomo.

Ma, allo stesso tempo, i suddetti caratteri dello status del professore universitario consentono di ritenere che vi siano le condizioni, perlomeno astratte, per ipotizzare non solo e non tanto la privatizzazione, ma anche la liberalizzazione di alcuni elementi del rapporto di lavoro. Differenziare gli stipendi per premiare il merito, anzi liberalizzare gli stipendi in modo che ogni università possa pagare "chi vuole

¹² La l. 230/2005 (c.d. Moratti) dispone ai primi due commi dell'art. 1 che «L'università, sede della formazione e della trasmissione critica del sapere, coniuga in modo organico ricerca e didattica, garantendone la completa libertà. La gestione delle università si ispira ai principi di autonomia e di responsabilità nel quadro degli indirizzi fissati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

I professori universitari hanno il diritto e il dovere di svolgere attività di ricerca e di didattica, con piena libertà di scelta dei temi e dei metodi delle ricerche nonché, nel rispetto della programmazione universitaria di cui all'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, dei contenuti e dell'impostazione culturale dei propri corsi di insegnamento».

¹³ È il caso forse di precisare che il fatto di riconoscere che le università in un certo senso operano in una situazione di mercato, nel senso che competono per attrarre studenti e – auspicabilmente – competeranno in futuro per ottenere maggiori finanziamenti statali sulla base dei risultati della ricerca e della didattica, non comporta, come spesso si paventa, la "commercializzazione" dell'attività dei docenti, che ovviamente non vendono ordinariamente i loro "prodotti" sul mercato.

quanto vuole”, come si è di recente proposto¹⁴, significa evidentemente sottrarre il rapporto Atenei-docenti alla sequenza uniformante del processo contrattazione nazionale di categoria- contratto locale-contratto individuale, ove quest’ultimo, si trova ad operare in ambiti del tutto residuali e ristretti¹⁵.

Se, allo stato, a causa dei vincoli contestuali di carattere politico e sociale, è forse irrealistico pensare ad una totale liberalizzazione, si può almeno ipotizzare una forte limitazione della contrattazione collettiva ad aspetti di inquadramento molto generale. Nello studio di ASTRID già citato, nell’indicare nel contratto individuale il perno del rapporto di lavoro (quindi, evidentemente, suggerendo in via implicita la privatizzazione), si aggiunge «che, a monte del contratto, dovrà esservi un quadro normativo predefinito che escluda contrattazioni eccessivamente personalizzate e contempli le grandi linee di diverse tipologie di rapporti con le università»¹⁶. Questo quadro normativo, stando all’art. 2 d.lgs. 165/2001, troverebbe fonte in un contratto collettivo. Ma è lo stesso art. 2 a dire che anche per i rapporti di lavoro privatizzati la legge possa espressamente prevedere un trattamento specifico. Il suddetto quadro normativo sulle grandi linee dei rapporti di lavoro con l’università, potrebbe, dunque, essere contenuto in una legge che prenda il posto normalmente occupato dalla contrattazione collettiva. Si torna qui alla ricordata peculiarità della figura professionale del professore universitario, che non può essere assimilata a quella dei dipendenti con «rapporti di lavoro subordinato nell’impresa» (art. 2.2 D.Lgs. 165/2001).

In effetti il professore universitario appare al più assimilabile ad un dirigente, nel senso che il tipo di responsabilità che assume nei confronti del proprio datore di lavoro attiene esclusivamente ai risultati e consiste nella buona didattica e nella buona ricerca.

Certo non si può escludere che al contratto individuale si affianchi, anche in via di fatto, una contrattazione decentrata di ateneo. Questa potrebbe portare ad un appannamento dei benefici della contrattazione individuale e ad un ritorno all’uniformità a livello di ateneo, che in uno scenario estremo potrebbe condurre ad una sorta di “cartello” in cui ciascuna università applica parametri uniformi. Il solo disincentivo ad una tale pratica è non rendere conveniente la relativa strategia di uniformazione. In linea di principio, se il sostentamento dell’università dipende dalla qualità complessiva del servizio e dell’attività di ricerca, dovrebbe essere nell’interesse di ogni università e quindi di ogni professore, favorire l’impegno e la produttività scientifica e didattica di qualità. E il solo modo per fare questo è premiare coloro che sono capaci e disposti a perseguire questi obiettivi. In questo

¹⁴ R. PEROTTI, *L’Università truccata*, Torino, 2008, p. 110.

¹⁵ L’importanza di dare adeguato spazio al contratto individuale è indicata anche nel rapporto ASTRID su Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare, a cura di M. CAMMELLI, F. MERLONI, <http://www.astrid-online.it/L-universi/BOZZA-PAPER-senza-cap-IV-.pdf>, p. 27.

¹⁶ Op. e loc. cit.

quadro si potrebbe anche non guardare necessariamente con sfavore ad una contrattazione decentrata, poiché anche questa dovrebbe naturalmente tendere (nell'interesse dell'università e quindi dei professori che ne costituiscono il sistema sanguigno e quello nervoso) a stimolare la produttività, mediante il ricorso alla retribuzione premiante e ad altre misure che incentivino il rendimento (individuale e collettivo) dei docenti. In questo senso la contrattazione decentrata potrebbe anche avere un effetto di controllo e contenimento della spesa complessiva, perché uno dei suoi obiettivi dovrebbe essere quello di compensare i maggiori esborsi legati all'incentivazione del merito con altrettante diminuzioni retributive o disincentivi per quei docenti che non soddisfano livelli minimi di produttività e di rendimento.

Un aspetto che potrebbe essere oggetto di disciplina a livello nazionale è la previsione di specifici incentivi (similmente a quanto avviene per i dirigenti pubblici) per chi assume incarichi istituzionali all'interno degli atenei, come direttore del dipartimento, presidente del corso di laurea, preside di facoltà. Posizioni che, in questo quadro, avrebbero un ruolo di grande rilievo, ma assolutamente diverso da quello odierno di sostanziali mediatori tra i vari gruppi di potere interni alle università. Dovrebbe essere affidata ad essi infatti la scelta sostanziale (legata al mandato) relativa alla selezione ed alla valutazione dei professori di una determinata unità organizzativa. Alla normale responsabilità di risultati in termini di buona didattica e buona ricerca da cui dipende il trattamento dei professori, si aggiungerebbe per così dire una "responsabilità di secondo grado", in tal caso davvero assimilabile a quella dirigenziale di risultato. Come i dirigenti incaricati, i professori titolari di incarichi istituzionali sarebbero messi in condizione di valutare l'attività dei propri colleghi, premiando i meritevoli e sanzionando i meno volenterosi e gli assenteisti¹⁷.

Il passaggio dall'uniformità dello "status" alla varietà del rapporto di lavoro individuale – beninteso in un quadro di regole fondamentali su diritti e doveri dei professori – favorirebbe, in altre parole, l'unica tecnica davvero effettiva di valutazione dell'attività del docente, che è quella locale e tra pari, effettuata cioè dalla stessa università di appartenenza e in particolare dai colleghi che vi operano: sul piano dell'impegno didattico, senza dubbio, ma anche sul piano delle capacità scientifiche, mediante il raffronto tra colleghi d'area e attraverso la valutazione delle iniziative scientifiche assunte, la vivacità culturale dimostrata e la disponibilità del singolo ad assumere compiti nell'interesse generale.

Questo presuppone che nelle università non sia riproducibile tout court la distinzione tra indirizzo e gestione. Se per quest'ultima, infatti, si intende, l'attività strumentale (contratti, atti di spesa e simili) essa va imputata alla struttura

¹⁷ Questo modello presuppone che si affronti il problema delle modalità di individuazione e nomina dei direttori di dipartimento e degli altri organi di governo, perché non si ritiene possibile affidare compiti del tipo di cui si parla nel testo a persone elette dalla stessa comunità scientifica la cui attività deve essere valutata (F. MERLONI, com. pers.).

burocratica (la cui debolezza complessiva è tra l'altro uno degli altri handicap dell'università italiana di cui poco si parla) e non ha molto senso che ad esempio il direttore di dipartimento emani i relativi atti. Ma vi è una parte di attività da considerare anch'essa di gestione secondo i parametri dell'art. 4, d.lgs 165 che è però intrisa di elementi propri dell'attività dei docenti e che deve rimanere attribuita a costoro. Prima fra tutte la scelta e la valutazione dei docenti stessi.

È chiaro che in un sistema privo di incentivi, fondato su un ipocrita egualitarismo tra tutti i docenti, come quello attuale, tutto questo è impensabile.

4. *La contrattualizzazione da sola non è sufficiente.*

Come abbiamo ripetutamente osservato la modifica del regime lavorativo dei professori non può portare i benefici auspicati senza intervenire sulle altre tessere del mosaico. Rischierebbe, anzi, di peggiorare la situazione.

Il primo punto da chiarire è che la contrattualizzazione va accompagnata necessariamente dall'introduzione di un diverso sistema di finanziamento delle università.

Essendo secondo noi il principale beneficio della contrattualizzazione quello di creare incentivi alla qualità dei docenti, deve essere adeguatamente "remunerato" il valore aggiunto dell'apporto individuale in termini di qualità della ricerca e della didattica. Su questo i sistemi, ormai indicati da più parti di differente estrazione politica e professionale, sono la ripartizione dei finanziamenti pubblici in base alla valutazione della qualità fatta in modo rigoroso¹⁸ e/o la liberalizzazione del potere di stabilire la tariffa per il servizio prestato¹⁹.

¹⁸ Così si può anche dire che la valutazione delle prestazioni dell'università (nella ricerca e nella didattica) devono costituire il fulcro del sistema (v. A. SANDULLI, *Per l'università della concorrenza e del merito*, in <http://www.irpa.eu/public/File/Forum/Per%20l'universit%20della%20concorrenza.pdf>) e questa valutazione può essere affidata o ad apposite istituzioni oppure direttamente al mercato degli "utenti" (v. nota successiva). Nella prima evenienza

¹⁹ Non vi è in questa sede lo spazio per affrontare una questione così complessa. In breve, liberalizzare le "tasse universitarie" significa transitare da un sistema (prevalentemente) fondato sulla tassazione generale ad un sistema (prevalentemente) fondato sui contributi delle famiglie degli studenti. Chi sostiene questa linea ritiene che in questo modo si otterrebbe una maggiore responsabilizzazione delle università rispetto al budget e una maggiore competitività tra gli atenei. I trasferimenti statali sarebbero sostanzialmente diretti a coprire mediante sussidi il costo delle rette (che sarebbe molto più elevato di quello attuale) agli studenti meno abbienti e meritevoli (in altre parole si passerebbe da sovvenzioni dal lato dell'offerta a sovvenzioni dal lato della domanda, v. H. HANSMANN, *Proprietà e concorrenza nell'istruzione universitaria*, in *Mercato Concorrenza e Regole*, 1999, p. 475 ss.). Questo produrrebbe maggiore equità, visto che, in base al criterio della fiscalità generale, attualmente i meno ricchi, che costituiscono ancora una netta minoranza degli studenti universitari, finiscono di fatto per pagare gli studi ai più ricchi. Un sistema di questo genere sembra, tuttavia, non del tutto in linea con l'idea dell'università di massa, poiché dovrebbe portare ad ammettere nell'università soltanto i più dotati e motivati, i "meritevoli", adottando tendenzialmente il criterio del numero chiuso. Scegliendo, invece, di conservare un sistema di finanziamento fondato sulla fiscalità generale e quindi in prevalenza sui trasferimenti (che non esclude comunque una maggiore autonomia sulle tasse universitarie e il superamento dell'attuale tetto massimo del 20% del fondo di finanziamento ordinario) diventa decisivo adottare un criterio meritocratico per stabilire la ripartizione dei finanziamenti. Su questi problemi, ed in particolare sui pro e i contra delle due diverse strategie di finanziamento, v. Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare, a cura di M. CAMELLI, F. MERLONI, cit., p. 69-71; R. PEROTTI, op. cit., p. 93-101.

Dalle suddette considerazioni sulla centralità del contratto individuale, emerge che anche il reclutamento andrebbe liberalizzato. Tuttavia anche su questo punto ragioni di pragmatismo contestuale fanno ritenere non immediatamente percorribile questa strada, che peraltro avrebbe bisogno di una modifica costituzionale fintanto che le università rimarranno enti pubblici [la prospettiva delle fondazioni private potrebbe far mutare il giudizio]. Anche su questo, tuttavia, può essere prevista una soluzione che non pregiudichi l'autonomia degli atenei e che garantisca – a differenza di quanto è accaduto con i concorsi locali – un elevato livello di qualità.

Si tratta della formazione di liste nazionali di idonei ad esercitare il mestiere di professore universitario, individuati sulla base di rigorosi parametri internazionalmente riconosciuti e di raggruppamenti disciplinari molto più ampi degli attuali (ad esempio diritto pubblico e diritto privato nel campo giuridico), dalle quali i singoli atenei possano discrezionalmente attingere²⁰. La necessità di rivedere i raggruppamenti disciplinari discende sia da un dato culturale²¹ sia dalla necessità di evitare che si riproducano logiche di carattere corporativo interno alle singole "materie". D'altra parte, questa idoneità rappresenterebbe soltanto un requisito minimo di accesso rispetto al quale (nel sistema delineato) ciascuna università compirebbe le proprie valutazioni, senza escludere informali ma vere selezioni comparative tra candidati ugualmente apprezzabili. È evidente, infatti, che anche al momento del primo accesso alla docenza (sia essa a tempo determinato o indeterminato) occorre garantire un margine di autonoma valutazione (non solo sul piano strettamente scientifico) agli organi accademici che, mediante una contrattazione individuale, si assumono la responsabilità di investire su una persona o sull'altra in base a determinati obiettivi di ricerca e/o di didattica, oltre che sulla scorta di specifiche esigenze territoriali o di caratterizzazioni peculiari del percorso formativo. Si attiverebbe, in questo modo, un vero e proprio *job market* dei docenti universitari, non molto diverso da quello invalso da anni nel sistema nordamericano.

La terza questione è quella della governance. La governance attuale delle Università è inadeguata per gestire un sistema orientato verso la competitività, che dovrebbe quindi avere riguardo soltanto al merito dell'attività didattica e scientifica²². Ma anche qui, cambiando gli incentivi, il sistema dovrebbe tendere naturalmente a

²⁰ Nel documento AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ DEGLI ATENEI: GOVERNANCE, VALUTAZIONE, RECLUTAMENTO del 24 marzo 2009, attribuibile al Ministro Gelmini, si prefigura la soluzione della formazione di una lista nazionale aperta, ma si configura poi il momento dell'assunzione come un "concorso locale", così il rischio è quello di continuare a riprodurre le vecchie pratiche senza avere alcun beneficio dal sistema dell'idoneità nazionale.

²¹ La suddivisione delle varie discipline in settori, su cui si fondano le selezioni concorsuali, sfugge ad un criterio scientificamente apprezzabile. Vi sono settori molto specializzati ed altri molto ampi. L'esistenza di questa sorta di barriere tra un settore ed un altro favorisce la tendenza a coltivare interessi molto specifici, a coltivare il proprio orticello, a scapito dell'interdisciplinarietà, anche perché in sede concorsuale la congruenza alla tematiche del raggruppamento è considerata un importante elemento di valutazione.

²² Anche su questo v. Il recente documento MIUR citato alla precedente nota 20.

modellarsi in modo da assecondare e non ostacolare questi obiettivi. Sarebbe, quindi, sufficiente introdurre poche chiare regole legislative nazionali, concernenti il regime delle incompatibilità per ruoli e funzioni, il limite di mandati per le cariche istituzionali, l'elettorato attivo (affinché l'interesse degli studenti, i veri stakeholders delle istituzioni di formazione superiore, sia adeguatamente rappresentato nel governo degli atenei), lasciando ad una autentica autonomia delle università la possibilità di adattare gli strumenti di governo alle nuove esigenze. La stessa dinamica dell'elezione diretta dei vertici istituzionali (direttore del dipartimento, preside, rettore) da parte dei docenti andrebbe probabilmente ripensata, in modo da evitare pericolose opportunità di scambio tra eletti e elettori, controllori e controllati.

Senza la contrattualizzazione e la differenziazione dei docenti, d'altra parte, è probabile che anche queste altre auspicate e necessarie riforme siano destinate a non produrre gli effetti desiderati sul sistema nel suo complesso.