amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudio, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Sara Pugliese, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani, Stefania Terracciano.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La professionalità dei docenti universitari: le potenzialità oscurate.

di Rosario Santucci

(Professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università del Sannio)

Sommario

1. Prologo ed epilogo: il filo rosso del regime pubblicistico e della formazione (auspicata). – 2. Le funzioni dell'università tra tradizioni, rinnovamenti e ripercussioni sulle attività dei docenti. – 3. La normativa sui professori universitari. – 4 (segue). L'abilitazione scientifica nazionale. – 5 (segue). La chiamata dei professori nelle università. – 6 (segue). Aspetti dello stato giuridico attinenti alla professionalità. – 7. I ricercatori. – 8 (segue). Le novità del d.l. n. 36/2022, conv. in l. n. 79/2022. – 9 (segue). Le regole speciali sul rapporto di lavoro: un pre-ruolo dal regime ibrido ma sostanzialmente pubblicistico. – 10 (segue). La progressione professionale del ricercatore. – 11. La professionalità nel cortocircuito di ipertrofismo burocratico, valutazioni quantitative e microfisiche di potere politico e/o accademico. La libertà, la qualità scientifica e didattica e il diritto alla formazione dei docenti: le ancore di salvezza (bisognava dirlo?).

Abstract

In the article, the author reiterates the importance of the publicistic structure of university teaching and focuses on the critical issues present in the legislation that emerge in the regulatory kaleidoscope of the professionalism of university professors. Composing the complex legal framework, including the aspects on the objectives of the university system, the author underlines how, faced with the request to the teacher to carry out renewed teaching and research activities that are functional to the new objectives of the universities (think of the third mission), or management and organisational, there is not adequate attention to structured training courses. The omission is negative both for the professional growth of teachers and for their equal opportunities, and for the educational and social effectiveness of university action. Only the academic and political power that has a good hand in the discretionary choice of figures who ignore the qualification acquired through training benefits from it.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. Prologo ed epilogo: il filo rosso del regime pubblicistico e della formazione (auspicata).

È necessario ricordare, pure se è noto, che il d. lgs. n. 165/2001, per salvaguardare al meglio alcuni principi costituzionali – quali la libertà della ricerca scientifica e dell'insegnamento, il pluralismo culturale, l'autonomia universitaria, il diritto allo studio (artt. 9, 33 e 34 Cost.) –, oltre a riaffermare tale preservazione nella gestione delle risorse umane[1], lascia nel regime pubblicistico[2] (art. 3, co. 2) il rapporto di impiego "dei professori e dei ricercatori universitari, a tempo indeterminato o determinato". Poiché esso stabilisce anche, nella stessa disposizione, che tale regime è conservato "in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all'art. 33 della Costituzione ed agli artt. 6 e ss. della l. n. 168/1989, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all'art. 2, co. 1, della l. n. 421/1992", si è inizialmente interpretata come temporanea la conservazione, in attesa della riconduzione nel regime del pubblico impiego privatizzato o, per meglio dire, in quello di una disciplina organica e speciale che contemperi autonomia universitaria e privatizzazione[3]. Ma dal 1993 (d. lgs. n 29) ad oggi, nonostante le consistenti innovazioni (l. n. 230/2005; l. n. 240/2010; d. l. n. 36/2022 conv. dalla l. n. 79/2022), la riconduzione del rapporto sotto una nuova egida non si è avuta. Anzi si può ritenere che gli interventi legislativi sullo stato giuridico, ribadendolo, abbiano abrogato, per incompatibilità, la disposizione che preconizzava la modifica.

Intanto anche la riflessione sulla privatizzazione del lavoro dei dipendenti pubblici è stata notevolmente raffinata e ha acquisito una maggiore cautela nell'impostazione, maturando l'idea, rafforzata dall'ampia legislazione successiva, che essa abbia uno statuto speciale nell'ambito dei fondamenti privatistici[4]. Ciò rassicurerebbe sul fatto

[1] L'art. 7, co. 2, impone alle amministrazioni pubbliche "di garantire la libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca".

[2] V. a tal riguardo S. BATTINI, *Il personale*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Milano, 2015, 143 ss., spec. 169. Per un approfondimento del tema anche relativamente ai ricercatori degli enti di ricerca e ai docenti dell'AFAM sia consentito il rinvio a R. SANTUCCI, *Libertà di ricerca e rapporto d'impiego di ricercatori e docenti*, Napoli, 2017, 44 ss. nonché ID., *Il labirinto normativo sulla promozione di ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca*, in *GI*, 2018, 2425 ss. La Corte costituzionale, sent. 3 marzo 2021 n. 28, ritenendo compatibile, con gli artt. 9 e 33 Cost., l'aspettativa per infermità dei professori e ricercatori universitari, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 68, co. 3, del d.P.R. n. 3/1957 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), nella parte in cui, per il caso di gravi patologie che richiedano terapie temporaneamente e/o parzialmente invalidanti, non esclude dal computo dei consentiti diciotto mesi di assenza per malattia i giorni di ricovero ospedaliero o di day hospital e quelli di assenza dovuti alle conseguenze certificate delle terapie. In questo modo ammette che il rapporto di lavoro dei docenti universitari è sottoposto ad uno statuto speciale di diritto pubblico che non consente, per il fatto di rispondere a obiettive differenze legate al carattere privatizzato o no del rapporto, di applicare le discipline contenute nel contratto collettivo dell'Università, senza che ciò costituisca violazione del principio di eguaglianza.

[3] V., criticamente, A. TROJSI, *Il lavoro dei docenti universitari*, in *LD*, 1999, 79 ss.

[4] Da ultimo v. F. CARINCI, A. BOSCATI, S. MAINARDI, *Diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2021, 33 ss.; il convegno tenuto a Palermo, in occasione della presentazione degli studi in onore di Alessandro Garilli e in partenariato con il gruppo "FA.RI. – Facciamo ricerca sul lavoro", il 10-11 febbraio 2023 su "*La privatizzazione*

ISSN 2036-7821

che nessuna privatizzazione del lavoro pubblico possa consistere nell'estensione *sic et simpliciter* delle regole del lavoro privato, nell'uniformazione delle discipline.
Purtroppo, nonostante la bontà della scelta, che ha respinto l'istanza "panprivatistica" e "pancontrattualista" dell'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, la normativa universitaria ha realizzato uno stato giuridico disorganico, inadeguato e squilibrato nelle sue fonti di disciplina, mettendo a repentaglio i principi costituzionali indicati[5]. Paradigmatica è l'assetto sul sistema di valutazione che, pure necessario, si presenta iper-burocratizzato tanto per le università quanto per la docenza, e registra la preponderanza della fonte regolamentare accompagnata da una grave marginalizzazione dell'autogoverno delle competenze scientifiche disciplinari. È tale da conseguire risultati in parte opposti rispetto agli intenti di valorizzazione del merito oppure – secondo letture più maliziose - coerenti con quelli di indirizzo e controllo politico della docenza e della valutazione delle università[6]. Ciò ha comportato ricadute negative dal punto di vista finanziario tra università di diverse dimensioni e/o collocate in contesti sociali ed economici meno sviluppati e comunque meno attrezzate di fronte al nuovo corso della politica di forte concorrenzialità, anche tra quelle pubbliche, e di severo peso burocratico, come noto a tutte le comunità accademiche. L'incoerenza, lo squilibrio e la confusione sono stati causati anche da un'eccessiva disinvoltura nell'uso degli strumenti normativi, con la legislazione troppo prodiga nei confronti di interventi regolamentari o di fonti unilaterali di più basso rango, posti in essere per lo più dall'Agenzia nazionale di valutazione della ricerca universitaria, che, lungi dall'essere un'autorità indipendente, realizza con una veste diversa ed esageratamente l'intervento ministeriale[7].

---

del pubblico impiego trent'anni dopo" (gli atti sono in corso di pubblicazione nella collana di FA.RI. per Giappichelli; le relazioni di F. CARINCI, *Il diritto del lavoro pubblico è speciale?*, e di A. BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto … e ritorno*, già in *LPA*, n. 1/2023).

[5] Un'analoga involuzione o distorsione ha riguardato in modo particolare l'autonomia universitaria: v. da ultimo A. MARRA, *Il concetto di autonomia universitaria tra sviluppi storici e prospettive*, in *DA*, 1, 2023, 135 ss., spec. dal par. 6; C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, in *Sistema del diritto amministrativo italiano* diretto da F. G. SCOCA – F.A. ROVERSI MONACO – G. MORBIDELLI, Torino, 2019.

[6] V. da ultimo R. CASO, *La valutazione autoritaria e la privatizzazione della conoscenza contro la scienza aperta*, *Trento Law and technology research group*, *Research paper* n. 52, dicembre 2022 che sottolinea anche come la valutazione della ricerca avvenga "in base a una struttura gerarchica e verticistica che fa capo al governo"; cfr. al riguardo anche l'analisi caustica di S. CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione, viva la valutazione*, in *il Mulino* n. 1/2013, 73 ss., di R. CALVANO, *Per una critica della valutazione (di riviste giuridiche, acronimi e altre cose tristi)*, in *PD*, n. 1/2023, 3 ss., di A. BELLAVISTA, *Problemi e prospettive della valutazione della ricerca scientifica*, in G. DI BENEDETTO, *La valutazione della ricerca non bibliometrica*, Palermo University Press, 2019, 26 ss.; e sulle criticità del reclutamento dei docenti v. la nota del CUN, *Proposta su Abilitazione Scientifica Nazionale* del 20 aprile 2023.

[7] Su natura e funzioni dell'ANVUR cfr. S. CASSESE, *op. ult. cit.*; C. BARBATI, *op. cit.*, 11 ss., spec. 16 che rileva l'eccesso di presenza governativa nella selezione dei membri del direttivo che "allontana l'Agenzia da quella posizione di terzietà e indipendenza organizzativa e funzionale che le linee guida europee per i processi di valutazione esterna vorrebbero assicurata"; anche se poi osserva la sua evoluzione come nuovo centro, "capace sia di fissare le proprie regole, sia di verificarne il rispetto sia di farsi titolo per la definizione della misura, premiale o sanzionatoria, connessa ai suoi risultati, che perciò sposta (…) l'asse di governo del settore,

ISSN 2036-7821

Il tema della professionalità della docenza universitaria - esaminato con riguardo tanto ai requisiti professionali di accesso a "ruolo" e a "pre-ruolo" quanto ai doveri professionali, alle funzioni che è tenuta nello svolgimento del proprio lavoro e a quelli richiesti per progredire nella carriera - conferma ancor più la confusione, la stratificazione normativa e l'inadeguatezza delle regole. Ciò appare ancor più evidente se non ci si attenga esclusivamente alla disamina formale dei requisiti per accedere, ma si focalizzi l'attenzione sulle finalità che il sistema universitario attualmente persegue. Da un punto di vista giuslavoristico potremmo indicare l'indagine come la ricerca della qualificazione oggettiva del docente[8]. Comunque bisogna tracciare un quadro sulla sua prestazione lavorativa, anche se con una visione dinamica, generalmente invalsa[9], e considerare pure le esigenze, reali o potenziali, delle università, specie per il fatto che le attività della docenza, come nelle organizzazioni di tendenza, sono in stretta connessione con le finalità (le funzioni) delle istituzioni universitarie.

In tal modo è possibile evidenziare meglio quanto le regole sulla professionalità del corpo docente siano adeguate, quanto il nostro ordinamento universitario sia orientato nel combinare la qualità professionale della docenza con i bisogni generali e locali in cui le università operano, con l'attenzione che si deve innanzitutto alla formazione degli studenti e anche al raccordo degli atenei con il progresso economico e sociale dei territori in cui sono insediati[10], quanto spazio abbiano le università per collegare una parte della retribuzione allo svolgimento di funzioni

---

allontanandolo dal Ministero" (18). In ogni caso la sua attività, fissata dal direttivo di nomina ministeriale, è strumento per il governo del sistema universitario, sulla cui base cioè il ministero indirizza, promuove e programma le politiche del settore. Ci sono dunque parecchie cose che non convincono.

[8] Il senso classico della professionalità del pubblico impiego, consistente nell'esclusività o no della prestazione a favore dell'ente pubblico (per tale approccio cfr. P. VIRGA, *Il pubblico impiego*, Milano, 1991), presenta comunque regole in parte speciali sull'incompatibilità di svolgimento di altre attività per i docenti universitari (v. art. 53 d.lgs. n. 165/2001). Sull'argomento v. S. PALLADINI, *Il regime delle incompatibilità per il personale pubblico non privatizzato: il caso dei docenti universitari*, in *ADL*, 2, 2021, 1275 ss.; ancora R. SANTUCCI, *Libertà di ricerca*, cit., 100 ss.; in generale A. TAMPIERI, *La disciplina delle incompatibilità nel lavoro pubblico: uno sguardo d'insieme (parte I) e (parte II), in LPA, 2021, risp. 25 ss. e 335 ss.*

[9] V. da ultimo L. FERLUGA, *Nuove tecnologie e professionalità*, in A. BELLAVISTA, R. SANTUCCI, *Tecnologie digitali, poteri datoriali e diritti dei lavoratori*, Torino, 2022, 157 ss. (anche in *VTDL*, n. 3/2022, 533 ss.), alla quale si rinvia per indicazioni bibliografiche e giurisprudenziali; F. BUTERA, *Un sistema professionale nella pubblica amministrazione? La progettazione dei ruoli e delle progressioni a larga banda. Sciogliere tre nodi: progettazione dei servizi, gestione del cambiamento, semplificazione delle forme di rappresentazione e regolazione del lavoro*, in *LDE*, 2022 n. 3; B. CARAPELLA e A. NISIO, Il competency management, Milano, 2023; sul tema nelle p.a. cfr. F. CARINCI, A. BOSCATI, S. MAINARDI, *op. cit.*, 245 ss.; M. NICOLOSI, *Il sistema delle competenze dopo le linee guida ministeriali del 2021 e nel PNRR*, in *GI*, 11/2022, 2550 ss.; A. RICCOBONO, *Concorsi pubblici e progressioni di carriera nella stagione del "grande reclutamento"*, in *RGL*, 2022, I, 65 ss.; V. LUCIANI, *Mansioni,* jus variandi *e progressioni in carriera nel lavoro pubblico: le ambiguità del legislatore e le certezze della giurisprudenza*, in *LPA*, 2020, 33 ss. e già A. GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *DLRI*, 2004, 101 ss.

[10] Sull'importanza di questo profilo cfr. M. PIGNATTI, *Le professionalità delle Università per la ricerca e l'innovazione: i rapporti con le amministrazioni pubbliche e con i privati, gli strumenti giuridici e gli effetti sul mercato*, in *federalismi.it*, n. 14/2023.

ISSN 2036-7821

gestionali e organizzative. Si verifica anche se le funzioni tradizionali di didattica e di ricerca richiedano innovazioni realizzative da parte dei docenti universitari.
In verità per affrontare il "nuovo" che avanza e offrire *chances* a tutti i docenti, e di riflesso agli studenti, occorrerebbe un investimento in formazione per il corpo docente. E invece sembra esserci una disattenzione generale al tema perché l'idea di fondo è quella che non sia necessario quando si parla di docenza universitaria. Approfondendo lo sguardo in questa prospettiva possiamo trovare numerosi elementi in materia - forse sottovalutati -, seppure in un quadro normativo frammentato e in continuo movimento, sia per la qualificazione soggettiva dei docenti, sia per quella oggettiva in connessione con le finalità richieste al sistema universitario, che inducono a prospettare risposte di segno diverso. Risposte che risultino sintoniche tanto per la migliore formazione degli studenti, quanto per l'accrescimento, oltre che delle competenze, o per il rinnovamento della didattica e della ricerca della docenza, delle pari opportunità per tutti i docenti, e non per sistemi ad esclusivo controllo o soggezione dei governi *nazionali* e *locali* delle università.
Del resto, il carattere strategico della formazione del capitale umano riguarda tutti gli ambiti lavorativi, privati e pubblici, specie quando si assiste a mutamenti continui dell'organizzazione economica, sociale e del lavoro, indotti dalla pervasiva e incessante digitalizzazione. L'università non ne è esente, essendo un ganglio e un motore del cambiamento, e quindi essa non può non riguardare i formatori dell'istruzione superiore, offerta dal sistema universitario. Anche costoro, per svolgere il loro lavoro in libertà e con appropriatezza (artt. 4 e 33 Cost.), hanno il diritto ad una formazione adeguata continua, che apre la strada alla "giusta" erogazione del trattamento economico "accessorio", ancorato alle pari opportunità dei docenti formati, alle competenze e ai risultati (fondato dunque su basi tendenzialmente oggettive); e le università, non senza convenienza, sono obbligate ad offrirla (art. 35, co. 2, Cost.; art. 7 d.lgs. n. 165/2001).

2. Le funzioni dell'università tra tradizioni, rinnovamenti e ripercussioni sulle attività dei docenti.
È noto che le funzioni primarie delle università sono *la ricerca e la didattica*[11], ma di pari passo con l'affermazione dell'autonomia universitaria, che trova il suo riconoscimento in attuazione delle disposizioni costituzionali, nella l. n. 168/1989, le

[11] Cfr. R. FINOCCHI, *Le università*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, t. II, Milano, 2000, 973 ss.; C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., 2 ss. che, citando l'art. 1 della l. n. 240 del 2010 secondo cui le Università "sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione" che "operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica", constata l'esistenza dell'idea dell'università "affermatasi nella Prussia di inizio XIX secolo sulla scorta (…) del pensiero di Wihlelm von Humboldt".

ISSN 2036-7821

università sono divenute enti multifunzionali[12]. È stato acclarato specie dalla dottrina amministrativista che l'autonomia universitaria è stata assai limitata soprattutto a partire dalla l. n. 240 del 2010 che, lungi dall'istituire un equilibrato dosaggio di fonti, ha inciso sulle scelte organizzative delle università e sullo stato giuridico dei docenti, perseguendo una modellazione, sia pure con tante lacune, di stampo eteronomo. In ogni caso i fini istituzionali delle università sono stati specificati o accresciuti. Ciò ha rilievo nella tematica della professionalità della docenza, come si vedrà nello svolgimento del presente lavoro, con ricadute sulle competenze richieste al corpo docente, senza la previsione di un'*adeguata cura* verso la sua formazione.

Per quanto concerne la didattica, vi è innanzitutto un nuovo aspetto da considerare. La l. n. 230/2005 (art. 1, co. 16), nell'obbligare i docenti a svolgere non meno di 120 ore di didattica frontale, se a tempo pieno, e non meno di 80 ore, se a tempo definito, ha compulsato per molto tempo le università nella propria autonomia organizzativa. L'articolo 14, co. 6-*sexies*, lett. a) e b), del d.l. n. 36/2022, convertito, con modificazioni dalla l. n. 79/2022, ha tuttavia modificato la disposizione, stabilendo che le 120 ore di didattica, o le 80, sono svolte nella "varie forme previste" e quindi possono variare "sulla base dell'organizzazione didattica e della specificità e della diversità dei gruppi e dei settori scientifico-disciplinari e del rapporto docenti-studenti, sulla base di parametri definiti con *regolamento di ateneo*, ai sensi dell'articolo 6, co. 9, della legge 9 maggio 1989, n. 168". La lettura di questa nuova norma può essere vista come un effetto di quanto accaduto nel periodo Covid, in cui le lezioni sono state tenute "a distanza" o in modalità "mista". Ma, accanto alla "scoperta" di quanto le innovazioni tecnologiche siano utili anche nella didattica, il nuovo disposto ("nelle varie forme previste") deve essere interpretato come la presa d'atto della necessità sia di "liberare" le università, sia del fatto che, anche nella didattica, le cose cambiano, le modalità di svolgimento della stessa, anche per le innovazioni tecnologiche, evolvono per mettere al centro la crescita dello studente, la sua migliore formazione.

Da tempo, del resto, è sorto un orientamento di rinnovamento della didattica nelle università, affidato, nell'implementazione, alla buona volontà delle stesse - ma è rischioso e inopportuno affrontarlo solo in questo modo - e che riveste un'importanza cruciale ai fini dell'attrattività e della formazione più completa degli studenti o, per meglio dire, delle varie categorie di discenti alle quali l'università si rivolge. La didattica non si caratterizza solo per un approccio *teacher-centred*, ma

[12] L'art. 1, co. 4, lett. d) della l. n. 59/1997 le qualifica come autonomie funzionali che comporta la considerazione che le stesse siano espressione di una specifica collettività che le caratterizza: la comunità degli studiosi e degli studenti. La Corte costituzionale nella sent. n. 1017 del 1988 afferma che "l'autonomia accademica si traduce in definitiva nel diritto di ogni singola università a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni". Ma dal 1988 ad oggi le cose sono cambiate perché i docenti non sono gli unici a comporre gli organi e l'autonomia universitaria è stata notevolmente frenata in tutti gli aspetti. Per una recente disamina v. A. CAPRARA, *Università pubblica e sviluppo sostenibile*, in *Contr. Impr.*, n. 1/2023, 150 ss.

ISSN 2036-7821

anche *student-centred*, in cui la trasmissione è solo una delle componenti, focalizzandosi sulla possibilità, attraverso differenti forme, che gli studenti si approprino delle metodologie e delle tecniche e applichino il loro apprendimento[13]. L'Italia pure in quest'aspetto risulta un fanalino di coda rispetto alle esperienze internazionali, dove molte e importanti università promuovono lo sviluppo delle competenze didattiche dei loro docenti attraverso *azioni di sistema*. Alcuni atenei in Italia si sono indirizzati su questa linea di progresso, creando centri di formazione didattica e valorizzando e riconoscendo l'azione e l'impegno didattico dei docenti[14], con il rilascio anche di una certificazione delle competenze acquisite. Sia pure annegata in un mare di requisiti e indicatori di valutazione degli atenei[15], questo tipo di qualità della didattica è oramai presente e perciò andrebbe presa sul serio, in modo strutturale perché è vincente per le intere comunità accademiche; e comunque le università sono valutate anche in questo. Inoltre la l. n. 230/2005, art. 1, co. 16, prevede che "ai professori a tempo pieno è attribuita una eventuale retribuzione aggiuntiva nei limiti delle disponibilità di bilancio, in relazione agli impegni ulteriori di attività di ricerca, didattica e gestionale, oggetto di specifico incarico, nonché in relazione ai risultati conseguiti, secondo i criteri e le modalità definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la funzione pubblica". Finora la normativa di attuazione non è stata emanata, anche se la disposizione legislativa è stata di recente rimaneggiata e, quindi, può immaginarsi che si disponga la disciplina di attuazione. Va rilevato che sarebbe *augurabile* il bilanciamento tra autonomia universitaria e interessi generali, perseguibile dal decreto ministeriale.

La didattica integrativa e i servizi didattici per gli studenti, che compaiono tra i doveri della docenza, sono campo di elezione dell'autonomia universitaria, sebbene la l. n. 341 del 1990, all'art. 6, si occupi della *formazione finalizzata e dei servizi didattici*

[13] Per la riflessione al riguardo, promossa in ottica pedagogica, v. E. FELISATTI, A. SERBATI, *Learning for teaching: educational and professional development for university teachers. An innovative project proposed by the university of Padova*, in *Giornale della Ricerca educativa*, n. 14 del 2015 (a tale contributo si rinvia per la bibliografia); il Documento *Linee di indirizzo per lo sviluppo professionale del docente e strategie di valutazione della didattica in Università*, 15 aprile 2017, presentato all'ANVUR dal Gruppo di lavoro Quarc_docente (qualificazione e riconoscimento delle competenze didattiche del docente nel sistema universitario) coordinato da E. FELISATTI; E. FELISATTI, A. SERBATI (a cura di), *Preparare alla professionalità docente e innovare la didattica universitaria*, FrancoAngeli, Milano, 2017; G. BERTAGNA, M. TIRABOSCHI, *Editoriale*, in *Professionalità studi*, n. 3/2021, dedicato alle ricerche su *La professionalità docente tra nuovi paradigmi e consolidate funzioni*.

[14] V. ad esempio, oltre all'Università di Padova, l'Università di Genova (con il gruppo di lavoro sull'insegnamento e l'apprendimento che si occupa in primo luogo della formazione dei docenti neoassunti), di Bari, di Foggia (la quale ha creato un centro di apprendimento permanente che ha come esito finale una certificazione delle competenze acquisite), di Bologna, di Catanzaro (nell'ambito della qualità è inserito l'obbligo dei docenti di seguire corsi di andragogia).

[15] V. il d. m. 14 ottobre 2021 n. 1154 Autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e le Linee guida dell'ANVUR su "Accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari del 10 agosto 2017".

ISSN 2036-7821

integrativi. In ogni caso sia la l. n. 341, secondo cui i criteri e le modalità di svolgimento dei corsi e delle attività formative sono deliberati dalle strutture didattiche e scientifiche, secondo le norme stabilite nei regolamenti didattici di ateneo, sia la normativa successiva (l. n. 230/2005) lasciano lo spazio alle definizioni dei regolamenti di ateneo[16]. Essi, in questo ambito dunque, dal lontano 1990, svolgono un ruolo centrale, precisano i compiti e differenziano l'attività didattica frontale da quella integrativa e dai servizi agli studenti[17].

Con riguardo alla ricerca, il d.P.R. n. 76/2010 sul funzionamento dell'ANVUR, all'art. 3 co. 1 lett. a) e co. 2 lett. b), stabilisce che l'ANVUR valuta la qualità dei risultati della ricerca delle Università e degli Enti di Ricerca, principalmente tramite valutazione tra pari. E successivamente, con decreti ministeriali, è stato varato il sistema di Valutazione della ricerca (VQR) gestito dall'ANVUR, che include ora anche la valutazione della terza missione[18]. I risultati VQR sono utilizzati per l'allocazione della quota premiale del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) ma anche per altri scopi: ora rilevano nell'ambito dei requisiti e degli indicatori di valutazione della qualità della ricerca e della terza missione delle sedi universitarie e dei corsi di studio[19]; sono utilizzati per l'accreditamento degli enti di ricerca quando si associano alle università per l'istituzione di dottorati di ricerca[20]. Il sistema di valutazione ha quindi notevole rilevanza per le università e per i docenti, che, in prima fila, sono chiamati a contribuire al perseguimento della *performance* dell'ateneo di appartenenza. Nella considerazione dei "prodotti" della ricerca, il bando VQR sembra non allontanarsi da quelli tipici dei vari settori, utilizzati anche per partecipare alle progressioni di carriera sia come candidato, sia come commissario. Ma i tempi di verifica sono assai dilatati per cui, ad esempio, nel 2022 si hanno i risultati relativi al quinquennio 2014-2019; ed inoltre è assai delicato e opinabile il meccanismo attraverso cui si procede alla valutazione dei contributi che è caratterizzato, oltre che da una qual certa casualità e opacità (nella scelta dei valutatori e nel processo di valutazione), anche dalla frattura tra settori bibliometrici e no, anche con la marginalizzazione nei primi del *peer review* a vantaggio degli indici quantitativi, considerati sinonimi di qualità[21].

---

[16] Anche in questo campo va segnalata la stratificazione normativa: v. già art. 10 del d.P.R. n. 382/1980.

[17] V. ad esempio il Regolamento sui doveri accademici dei professori e dei ricercatori dell'università di Milano.

[18] V. l'ultimo esercizio, relativo al quinquennio 2015-2019, formalizzato dai decreti ministeriali n. 1110/2019 e n. 44/2020.

[19] V. il d. m. n. 1154/2021, allegato E, ambito E, dove si tiene conto della percentuale di prodotti appartenenti alle prime due fasce di valutazione VQR (lo stesso per i casi di studio della terza missione) nonché della percentuale di aree scientifiche disciplinari con valutazione VQR superiore al valore mediano nazionale.

[20] V. le linee guida del Mur per l'accreditamento del 38° ciclo e seguenti (d.m. 22 marzo 2022 n. 301).

[21] È sempre più solida la marcia indietro al riguardo (il metodo del *peer review* è fondamentale per tutti i settori, arricchito con il supporto dell'utilizzazione responsabile degli indicatori quantitativi). V. criticamente sul tema da ultime M. T. BIAGETTI, *Dagli indicatori bibliometrici all'analisi qualitativa: la valorizzazione del* peer review *nella*

ISSN 2036-7821

Nella legislazione è comparsa poi la *terza missione*, come ulteriore funzione delle università[22]. L'innovazione legislativa[23] si deve agli obiettivi del Piano di Nazionale di Ripresa e Resilienza nel quale è affermata la necessità di rafforzare e consolidare il legame tra Università, sistemi economici e dell'innovazione per accrescere la competitività dell'economia nazionale. In effetti, tuttavia, si può dire che sia stata l'ANVUR a esaltare l'apertura verso il contesto socio-economico mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze, introducendo la funzione della terza missione. Sebbene presente in occasione del bando VQR 2004-2010, la vera comparsa, con effetti concreti sulle università, si è avuta con l'introduzione del sistema di Autovalutazione, Valutazione periodica e Accreditamento (AVA) che l'ha riconosciuta come missione istituzionale delle università[24]. Sono stati identificati specifici indicatori e parametri di valutazione e la qualità di Terza missione viene considerata tra i requisiti di qualità delle sedi e dei corsi di studio[25]. Di conseguenza l'ANVUR di concerto con il ministero dell'università ha creato il sistema informativo della terza missione all'interno della SUA-RD/TM (Scheda unica annuale - ricerca dipartimentale/terza missione/impatto sociale)[26]. L'ANVUR si è ritenuta chiamata a tale tipo di valutazione in quanto il d. P. R. n. 76/2010, art. 3 co. 1, che ha istituito l'Agenzia, ha stabilito tra i suoi compiti la valutazione della qualità dei processi, i risultati e i prodotti delle attività di gestione, formazione, ricerca ivi compreso il trasferimento tecnologico.

---

valutazione della ricerca scientifica, in *www.reserachgate.net*, febbraio 2023; R. MORRIELLO, *Peer review in research assessment and data analysis of Italian publication in SSD M-STO/08*, in *JLis.it*, 15 gennaio 2023.

[22] Un notevole rilievo gliela attribuisce G. VALDITARA, *Relazione* al Convegno "L'autonomia universitaria", in *Osservatorio costituzionale* dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, n. 6/2021, che definisce, un po' forzatamente, questo modello di università come "posthumboltiano", laddove "quella humboltiana (…) avesse esclusivamente due funzioni (ed e)ra dunque una università "aristocratica", che sviluppava una ricerca del tutto disinteressata, del tutto sganciata dalla prospettiva di un arricchimento personale. Un'università tendenzialmente chiusa in sé stessa, sostanzialmente autoreferenziale". Anche prima della valorizzazione della terza missione, nell'università erano praticate molte delle attività ricondotte sotto questa funzione.

[23] V. l'art. 24, co. 9-*quater*, della l. n. 240/2010, come sostituito dal d. l. n. 36/2022, secondo cui l'attività didattica, di ricerca e di terza missione, svolta dai ricercatori, "concorre alla valutazione delle politiche di reclutamento svolta dall'ANVUR, ai fini dell'accesso alla quota di finanziamento premiale a valere sul Fondo per il finanziamento ordinario delle università"; l'art. 7, co. 5-*bis*, della l. n. 240/2010, aggiunto dall'art. 26, co. 2, lett. a) l. n. 233/2021, sulla mobilità di professori e ricercatori che stabilisce la possibilità per le università, "per fare fronte a specifiche esigenze di didattica, di ricerca o di terza missione", di procedere alla chiamata di professori in servizio in altre università o studiosi stabilmente impegnati all'estero".

[24] V. l'ultimo decreto su valutazione dell'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dell'esame e le linee guida dell'ANVUR, citati nella nota 15.

[25] V. rispettivamente il d.m. n. 47/2013, allegato E) e il d. m. n. 987/2016 allegato C).

[26] I campi di azione che definiscono la terza Missione sono i seguenti: valorizzazione della proprietà intellettuale o industriale, imprenditorialità accademica, strutture di intermediazione e trasferimento tecnologico, beni artistici e culturali, tutela della salute, formazione permanente, *public engagement*, beni pubblici e politiche per l'inclusione, *open science* e attività collegate agli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG).

ISSN 2036-7821

Gli statuti delle università sono stati modificati per accogliere la terza missione tra le proprie finalità.

La terza missione appare anche nelle decisioni dei giudici[27]. È evidente che le università hanno bisogno di docenti che svolgano tali funzioni per accedere alla quota di finanziamento premiale a valere sul Fondo per il Finanziamento ordinario delle università ai sensi dell'art. 60, co. 01, del d.l. n. 69/2013 conv. con modif. dalla l. n. 98/2013. E quindi le competenze di terza missione vengono richieste per la valutazione o per la premialità della docenza che dovrebbe essere formata o almeno informata delle modalità di realizzazione delle attività, volte a concretizzare la missione.

3. La normativa sui professori universitari.

La l. 240, nel confermare la distinzione introdotta dal d.P.R. n. 382/1980 tra prima e seconda fascia dei professori universitari, introduce l'abilitazione scientifica nazionale (art. 16), che ha lo scopo di attestare la qualificazione scientifica dei candidati, dura undici anni e costituisce "requisito necessario" per l'accesso alle fasce dei professori[28]. Si tratta di un procedimento di tipo idoneativo, preordinato all'accertamento e al riconoscimento del possesso da parte dei candidati della maturità scientifica allo svolgimento delle funzioni di professore di prima o seconda fascia, richiedendo "requisiti distinti per le funzioni" delle rispettive fasce. Con regolamenti ministeriali sono disciplinate le modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione, ma la legge 240 detta alcuni criteri. Il conseguimento dell'abilitazione scientifica non costituisce, in ogni caso, titolo di idoneità né dà alcun diritto relativamente al reclutamento in ruolo o alla promozione presso un'università al di fuori delle procedure previste dalla legge (artt. 18 e 24).

La disamina accurata delle distorsioni e delle violazioni dell'autonomia dell'accademia, garantita anche a livello europeo, è stata largamente rilevata[29]. Da

[27] V. Tar Friuli-Venezia Giulia Trieste, sez. I, sent. 16 dicembre 2022, n. 554 con riguardo ad una procedura concorsuale in cui la scelta definitiva del vincitore è rimessa al Consiglio di Dipartimento, che compie introducendo esigenze non presenti all'atto dell'indizione della procedura di valutazione (in questo caso proprio la terza missione e la sua valorizzazione contenuta nel PNRR).

[28] La durata inizialmente fissata dall'art. 16 della l. n. 240/2010 è stata determinata dall'art. 6, co. 4-*bis*, del d.l. n. 28/2021 conv. dalla l. n. 15/2022 e ultimamente modificata dall'art. 8-*sexies* del d.l. n. 198/20222 conv. dalla l. n. 14/2023.

[29] V. da ultimo, per taluni aspetti, S. CASSESE, *op. cit.*; C. BARBATI, *op. cit.*; sia consentito il rinvio a R. SANTUCCI, *Libertà di ricerca*, cit., 54 ss.; in ogni caso già E. BALLETTI, *La classificazione delle riviste e le altre sedi editoriali in relazione alle procedure di abilitazione scientifica nazionale*, in *LPA*, 2016, 399 ss.; A. BELLAVISTA, *Insegnamento e ricerca tra libertà e autorità*, in *LD*, 2016, n. 4; R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012; M. BROLLO, R. DE LUCA

ISSN 2036-7821

ultimo si registra l'intervento del CUN del 20 aprile 2023 che, in una nota indirizzata al Ministro, all'ANVUR e alla CRUI, rileva le criticità del sistema e propone nuove modalità di reclutamento. E' importante la sottolineatura del fatto che la rigidità di indicatori numerici, "con le soglie calcolate su un limitato arco temporale e caratterizzate da una marcata volatilità, ha poi di fatto concentrato l'attenzione sulla quantità e velocità più che sulla qualità della produzione scientifica"; come pure quella della richiesta "di vari titoli specifici e predefiniti, mutevoli nel tempo, come condizione di accesso ha portato a dinamiche di adattamento del sistema, con la rincorsa da parte degli aspiranti all'abilitazione ad accumularli, senza distinguere in base a criteri di qualità". Il CUN considera un valore il carattere nazionale dell'abilitazione, "da preservare per obiettivi e finalità istitutive. Tuttavia, poggiando su vincoli rigidi, ha ostacolato le procedure, ha limitato l'autonomia valutativa delle commissioni e ha esposto il sistema a vertenze e contenziosi". Nel nuovo modello, per il CUN, sarebbe opportuno evitare "una visione fondata su meri meccanismi automatici, con indicatori numerico-quantitativi, per consentire invece alle commissioni di valutare la congruità con la declaratoria dei GSD [*Gruppi scientifici disciplinari*] della produzione scientifica dei candidati nell'ambito del loro profilo complessivo". Da "apprendisti stregoni" il nostro sistema di valutazione è stato inondato di metodi quantitativi e di automatismi che hanno minato sia le valutazioni sia l'attività di quanti si sono dovuti assoggettare alle stesse, condizionando anche i risultati scientifici.

Ma le criticità dell'attuale modello sono anche più numerose. Esaminandone la disciplina, per focalizzarsi sulla "professionalità", con riguardo tanto alle "abilità" richieste a livello nazionale quanto ai requisiti sui quali fondare la valutazione comparativa nelle procedure locali di chiamata dei professori, le stesse emergeranno in modo ancora più articolato e profondo.

4. (segue). *L'abilitazione scientifica nazionale.*

Per l'abilitazione scientifica nazionale, criteri, parametri e indicatori sono stabiliti dal legislatore. Va rilevato che i candidati devono possedere un numero di pubblicazioni, coerenti con il settore concorsuale, per la valutazione dell'impatto della produzione scientifica[30], misurato attraverso gli indicatori "ministeriali" con riferimento

TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti: analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011.

[30] V. l'allegato A del d.m. 7 giugno 2016 n. 120 (Regolamento su criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari, nonché le modalità di accertamento della qualificazione dei Commissari) – titolo numero 1).

ISSN 2036-7821

esclusivamente agli intervalli temporali ivi definiti[31]. La verifica del possesso viene effettuata in automatico per cui le pubblicazioni in questione non sono valutate, costituiscono una misura necessaria per partecipare all'abilitazione[32]. È una misurazione più quantitativa che qualitativa: il filtro qualitativo per i settori "non bibliometrici" dovrebbe essere costituito soprattutto dalla collocazione editoriale, dalle riviste (specie di classe A) e dall'editoria nell'ambito della quale il volume è inserito (collane con referaggio); per i settori bibliometrici valgono le misurazioni quantitative, trasformate in valutazioni positive oltre determinate soglie. Ma si sa che non sempre è così e che la distorsione metodologica è stata deleteria sia per la ricerca, sia per l'allocazione delle risorse.

Poi i candidati indicano le pubblicazioni da sottoporre alle commissioni di abilitazione (nel numero massimo fissato dai D.M. citati).

I candidati all'abilitazione hanno anche l'obbligo di elencare i titoli posseduti[33], tenuto conto dei criteri eventualmente definiti dalla Commissione ai sensi dell'art. 5, co. 2, d. m. n. 120/2016, e devono possedere almeno tre categorie di titoli per poter superare l'abilitazione, oltre quello dell'impatto della produzione scientifica[34]. Le commissioni di abilitazione hanno dunque qualche margine di scostamento rispetto a quanto stabilito dalla normativa.

Anche i candidati commissari sono assoggettati alla trafila degli indicatori quantitativi; il percorso poi si conclude con il sorteggio tra quelli in possesso delle soglie scientifiche.

Il difetto del sistema è anche la determinazione dei criteri dettati dalla legge o dai decreti di attuazione, senza *parere vincolante* dell'organo di autogoverno delle comunità scientifiche (CUN), e l'ancoraggio agli indicatori quantitativi, specie per i settori bibliometrici, assurti a metodo di valutazione. Il difetto è maggiore con riguardo ai candidati commissari, i quali vengono selezionati con meccanismi automatici. L'art. 16 della l. n. 240/2010 sottrae il "potere di scegliere chi sceglie" alle comunità scientifiche, affidando la selezione dei commissari a criteri, parametri e indicatori normativamente fissati e configurati come requisiti. In questo modo si è voluto contrastare il vizio della cordata accademica – che poi però riappare magicamente in sede locale nelle valutazioni comparative - ma rimettendo il giudizio di abilitazione a commissari scelti con il puro dato quantitativo delle pubblicazioni. È vero che sono richieste quantità rilevanti, ma ad esempio le monografie sono accettate solo per avere l'ISBN (che non ne certifica la qualità) e lo stesso vale per la

[31] V. gli allegati C e D del d.m. n. 120/2016 e il d.m. n. 589/2018. Le classi di prodotti da considerare sono monografie, articoli pubblicati nelle riviste di classe A, articoli pubblicati nelle riviste scientifiche o contributi in volumi.

[32] Giustamente S. CASSESE, *op. cit.*, insiste sulla distinzione tra misurazione e valutazione.

[33] V. l'allegato A (titoli dal numero 2 al numero 11) del d.m. n. 120/2016.

[34] Allegato A Elenco dei titoli.

ISSN 2036-7821

produzione in volumi. La produzione in rivista è più controllata dal punto di vista qualitativo, ammesso che funzionino i sistemi di referaggio e siano presenti verifiche accurate da parte dell'ANVUR sui requisiti richiesti[35].

Quindi a ben pensare per l'abilitazione scientifica nazionale il sorteggio finale, dopo l'inserimento automatico nella lista, non consente di avere come risultato finale sicuro i rappresentanti più autorevoli, che valutino adeguatamente la professionalità scientifica e didattica dei candidati. Bisogna anche tenere conto del fatto che mentre per i candidati all'abilitazione c'è la fase della valutazione qualitativa ad opera della commissione (con il *peer review*), per i candidati commissari il raggiungimento di due soglie su tre è realizzato anche semplicemente dall'aver pubblicato in volumi con ISBN, senza alcuna verifica di coerenza con il settore scientifico di appartenenza, oltre che di qualità. Una vera e propria disparità di trattamento tra le competenze richieste ai candidati e ai commissari, che potrebbero essere anche più ridotte rispetto a quelle dei candidati, in contraddizione anche con il principio del merito!

Vi sono modalità che invece potrebbero garantire autorevolezza e trasparenza, evitando le "cordate accademiche" successive al sorteggio caratterizzate per di più da "lassismo scientifico": ad esempio sottoponendo al voto della comunità accademica i candidati in possesso delle soglie "scientifiche". E tali soglie dovrebbero essere ragionevolmente ridotte in quanto può verificarsi l'ipotesi di autorevoli studiosi che, per raggiungere la profondità della ricerca, abbiano comunque limitato all'essenziale la produzione scientifica. In questo modo si eviterebbe la corsa parossistica alla quantità o l'indifferenza per la sfiducia verso il meccanismo, che induce talora all'emarginazione di autorevoli scienziati.

Anche sui titoli si registrano ambiguità e perplessità. Si costringono i candidati a chilometrici elenchi di cui le commissioni possono solo prendere atto e verificare la congruenza con la categoria di titoli considerati dalla normativa ed eventualmente integrati dalle commissioni stesse. I titoli in buona parte coincidono per II e I fascia e attengono di massima alle attività di ricerca. Solitamente alla II fascia si accede con un percorso da ricercatore per cui non è detto che tali titoli siano facilmente acquisibili con il solo impegno da ricercatore. Solo alcuni, ma sarebbe necessaria una formazione trattandosi – come già accennato – di attività rientranti nelle funzioni dell'università.

In sintesi, la professionalità dei candidati deve per forza misurarsi con criteri e indicatori normativi dove le quantità, più che le qualità, costituiscono un

[35] E anche su quest'aspetto va segnalata la presenza di violazioni raffinate delle regole, non rilevate, che esaltano le falle del sistema: ad esempio – ma non è un caso di scuola! -, in ambito giuslavoristico, classificare con ISSN di rivista in classe A i quaderni della rivista (che presentano sia ISSN, sia ISBN), non assoggettati alle stesse regole della rivista d'origine, con impatto sul possesso degli indicatori in quanto gli autori di un articolo nei quaderni possono indicare l'ISSN della rivista di classe A, anche se il contributo in questa non c'è (una specie di gioco di prestigio!).

presupposto necessario per una valutazione nel merito che poi si concentra solo sulle qualità di ricerca. È pur vero che si attribuisce rilevanza anche ad incarichi di insegnamento, ma senza alcuna verifica effettiva. Quelle didattiche si presume che ci siano (ma non è detto che il titolo sia sempre presente) sulla base di attività, tra l'altro, non direttamente verificabili dalla commissione di abilitazione.
Le criticità si affastellano sul triplo binario per docenti, università e studenti, minando l'idea dell'abilitazione.

5. (Segue). *La chiamata dei professori nelle università.*
Paradossale è poi la fase della chiamata dei professori (art. 18 l. n. 240/2010) dove le omissioni normative si ritorcono contro gli intenti etici del legislatore! Le università, con proprio regolamento, disciplinano la chiamata dei professori di prima e di seconda fascia nel rispetto del codice etico e dei principi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori[36], nonché dei criteri indicati dal legislatore. Di rilievo ai fini della presente analisi è il comma 1 lettera d), che prescrive "valutazione delle pubblicazioni scientifiche, del curriculum e dell'attività didattica".
L'art. 18 non si occupa delle modalità di costituzione delle commissioni. Tanto è vero che, oltre alla giurisprudenza amministrativa chiamata più volte a pronunciarsi sulla legittimità delle procedure locali[37], è intervenuta una direttiva del Ministero che ha raccolto le indicazioni "di anticorruzione" provenienti dall'ANAC, direttiva che la giurisprudenza considera vincolante (specie con riguardo alla costituzione delle commissioni)[38].
Non solo; la questione dell'accertamento della qualificazione scientifica è lasciata ai regolamenti di Ateneo che puntano, oltre che sull'attività didattica e scientifica, anche su quella gestionale e di terza missione. In buona parte dei regolamenti universitari sul reclutamento della docenza appare, quale criterio di selezione, anche quello relativo ad *attività gestionali, organizzative e di servizio*[39]. Nella misura in cui tale

[36] V. raccomandazione della Commissione delle Comunità europee n. 251 dell'11 marzo 2005.
[37] Sempre più numerose sono le decisioni e sempre più incisive sui regolamenti di Ateneo e sulle valutazioni delle commissioni. Queste sono espressione dell'esercizio della c.d. discrezionalità tecnica ma si tratta di "valutazioni pienamente sindacabili dal giudice amministrativo, sia sotto il profilo della ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità che sotto l'aspetto più strettamente tecnico. Ciò significa che il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici della p.a. può oggi svolgersi in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo (da ultimo Cons. St., sez. VI, sent. 5 ottobre 2022, n. 8533 e Cons. St., sez. VIII, sent. 15 dicembre 2022, n. 10985).
[38] V. Tar Liguria Genova, sez. I, 11 maggio 2020, n. 285.
[39] V. ad esempio il Regolamento emanato con d. r. n. 3663 del 2 ottobre 2019 per la disciplina della chiamata dei professori di prima e seconda fascia dell'Università di Napoli Federico II per il quale, tra gli elementi di valutazione, il criterio pesa fino al 10%; in quello dell'università di Milano statale le attività istituzionali, organizzative e di servizio nelle procedure per posti di professore di prima fascia: pesano 10 punti, in quelle di professore di seconda fascia fino 5 punti in quelle di professore di prima fascia; dell'Università del Sannio dove, nelle chiamate di professori ai sensi dell'art. 24, co. 1 e co. 6, il criterio oscilla tra 5% e 25% per incarichi e/o

ISSN 2036-7821

criterio sia svincolato dalle funzioni istituzionali dalle Università, se ne segnala un uso distorto e abusivo, tenendo conto del fatto che tali attività, strettamente gestionali od organizzative, in linea di massima sono attribuite *intuitu personae* da Rettori o Direttori di Dipartimento[40]. Quindi non sono caratterizzate da pari opportunità per docenti e ricercatori. In ambito legislativo sono presenti disposizioni che consentono agli atenei la distribuzione del Fondo premiale a quanti assumono responsabilità organizzative, gestionali e istituzionali.

Si può considerare formalmente ammissibile quella gestionale in quanto è lo stesso legislatore che consente di apprezzarla in caso di mobilità dei docenti (art. 9 l. n. 240/2010), ma non quella strettamente gestionale – organizzativa, che è al di fuori della qualificazione scientifica e dai relativi binari stabiliti dal legislatore[41]. E in ogni caso, al di là di specifiche competenze, è in appannaggio, per lo più, a quanti hanno sostenuto la *governance* dell'ateneo/dipartimento, aprendo un varco a disparità di *chance*.

In tali procedure si viene valutati per attività rispetto alle quali occorrerebbe una formazione adeguata in ateneo.

Bisognerebbe cominciare a prevederla dal dottorato di ricerca – che costituisce la fucina dei futuri ricercatori universitari – dove sarebbe necessario imporre, accanto alle discipline specifiche dei vari *curriculum* ideati in sede locale, almeno percorsi di metodologia della ricerca scientifica e della didattica.

6. (segue). *Aspetti dello stato giuridico attinenti alla professionalità.*

Una volta in ruolo, per lo stato giuridico occorre far riferimento ad un complesso normativo[42]. In questa sede rilevano taluni aspetti.

L'art. 1, co. 16, della l. n. 230/2005 come modificato dall'art. 14, co. 6-*sexies* lett. a) e b), d.l. n. 36/2022, conv. in l. n. 79/2022, conserva il trattamento economico dei professori universitari "articolato secondo il regime prescelto a tempo pieno ovvero a tempo

funzioni svolte in organi collegiali, commissioni e consulte dipartimentali e di ateneo, le cariche istituzionali ricoperte e gli incarichi di gestione svolti presso istituzioni universitarie ed enti pubblici di ricerca. Non così il regolamento dell'Università di Udine anche con riguardo alla valutazione dei professori e dei ricercatori, ai sensi dell'art. 6, co. 7 e 8, della l. n. 240/2010.

[40] Diversamente Tar Friuli-Venezia Giulia Trieste, sez. I, sent. 16 dicembre 2022, n. 554 con riferimento ad esigenze gestionali ed organizzative che sono considerate ammissibili se previamente indicate in una procedura di chiamata *ex* art. 24, co. 6, l. n. 240.

[41] Possibilista, come già detto nella nt. 26, Tar Friuli-Venezia Giulia Trieste n. 554/2022 a determinate condizioni e in relazione ad una "chiamata" per personale interno.

[42] Il quadro giuridico è frammentato e si compone di una disciplina speciale (t.u. n. 1592/1933; d.P.R. n. 382/1980; codice di comportamento dei dipendenti pubblici) e di una generale contenuta nel d.P.R. n. 3/1957. Si rinvia ancora, soprattutto per i riferimenti bibliografici, a R. SANTUCCI, *Libertà di ricerca*, cit., 94 ss.; L. FERLUGA, *Riforma universitaria e responsabilità disciplinare dei docenti: problemi e criticità, in LG, n. 4/2021, 362 ss.; A. TROJSI, Il lavoro, cit.; Corte cost. n. 28/2021, cit*.

ISSN 2036-7821

definito"[43] e l'attuale struttura retributiva. Il trattamento è correlato "all'espletamento delle attività scientifiche e all'impegno per le altre attività, fissato per il rapporto a tempo pieno in non meno di 350 ore annue di didattica, di cui 120 di didattica per lo svolgimento dell'insegnamento nelle varie forme previste, e per il rapporto a tempo definito in non meno di 250 ore annue di didattica, di cui 80 di didattica per lo svolgimento dell'insegnamento nelle varie forme previste.". L'art. 6 della l. n. 240/2010, ai fini della rendicontazione dei progetti di ricerca, quantifica le ore annuali dei professori e ricercatori stabilendo che le attività di ricerca, di studio e di insegnamento, con i connessi compiti preparatori di verifica e organizzativi, è pari a 1500 ore annue per quelli a tempo pieno e 750 per quelli a tempo definito. Ribadisce poi l'obbligo dei professori di svolgere attività di ricerca e di aggiornamento scientifico e, sulla base di criteri e modalità stabiliti con regolamento di ateneo, definisce anche su base annuale il tempo da dedicare alla didattica, specificando che le 350 ore annue o le 250 ore (come minimo) vanno dedicate a compiti didattici e di servizio agli studenti, inclusi orientamento e tutorato, nonché di verifica dell'apprendimento, lasciando in piedi per lo svolgimento dell'insegnamento quanto stabilito dall'art. 1, co. 16, l. n. 230. L'aggiornamento scientifico è lasciato all'autonoma iniziativa del docente.

Rilevante è l'art. 6, co. 7, della l. n. 240 secondo cui le modalità per l'autocertificazione e la verifica dell'attività didattica e di servizio agli studenti dei professori e dei ricercatori sono definite con regolamento di ateneo che prevede altresì la differenziazione dei compiti didattici in relazione alle diverse aree scientifico-disciplinari e alla tipologia di insegnamento, nonché in relazione all'assunzione da parte del docente di specifici incarichi di responsabilità gestionale o ricerca. La disposizione legislativa rinvia ai regolamenti di ateneo l'individuazione delle modalità con le quali contemperare la libertà dell'insegnamento con la verifica dell'effettività dell'insegnamento stesso. È prevista una relazione triennale sull'attività scientifica di ordinari, associati e ricercatori dal d. P.R. n. 382/80 (artt. 18, 23 e 33) adesso assorbita in quella prevista dalla l. n. 240 anche per gli scatti di anzianità (v. *infra)*.

Per i professori universitari è contemplata una progressione economica non più *automatica*. Prima della l. n. 240 del 2010 la retribuzione eccedente quella tabellare era riconosciuta con il sistema degli scatti automatici legati all'anzianità di servizio, prescindendo da impegno didattico e produttività scientifica. Con la l. n. 240 si cerca di rimediare alla mancata valorizzazione del merito individuale. Gli artt. 8 e 6, co. 14, della l. n. 240 stabiliscono una cadenza triennale – poi trasformata in biennale dalla finanziaria del 2018 (l. n. 205 del 2017, art. 1, co. 669) - degli aumenti retributivi e

[43] V. Tar Lombardia Brescia, sez. I, 25 gennaio 2022, n. 86 sul diritto dei professori universitari di scegliere il proprio regime di impegno orario.

ISSN 2036-7821

l'erogazione degli stessi, su richiesta dell'interessato, previa la valutazione positiva delle attività didattica, di ricerca e gestionale descritte nella relazione triennale. L'art. 6 co. 14 della l. n. 240 stabilisce che professori e ricercatori sono tenuti a presentare una relazione triennale sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, unitamente alla richiesta di attribuzione dello scatto stipendiale di cui agli artt. 36 e 38 del d.P.R. n. 382/1980: ovviamente i regolamenti di ateneo devono adattare la prescrizione triennale della relazione con la biennalità degli scatti. La valutazione del complessivo impegno didattico, di ricerca e gestionale ai fini dell'attribuzione degli scatti triennali è di competenza delle singole università secondo quanto stabilito nei regolamenti di ateneo. In caso di valutazione negativa, la richiesta di attribuzione dello scatto può essere reiterata dopo che sia trascorso almeno un anno accademico. Nell'ipotesi di mancata attribuzione dello scatto, la somma corrispondente è conferita al Fondo di ateneo per la premialità dei professori e dei ricercatori. In caso di valutazione negativa ai sensi del comma 7, "i professori e i ricercatori sono esclusi dalle commissioni di abilitazione, selezione e progressione di carriera del personale accademico, nonché dagli organi di valutazione dei progetti di ricerca". Proprio per l'incidenza sulle commissioni di concorso nazionali e locali, l'ANVUR stabilisce criteri oggettivi di verifica dei risultati dell'attività di ricerca[44].

Per i professori universitari a tempo pieno è contemplata un'incentivazione economica (art. 1, co. 16, l. n. 230/2005). Può essere attribuita un'eventuale retribuzione aggiuntiva nei limiti delle disponibilità di bilancio in relazione agli impegni ulteriori di attività di ricerca, didattica e gestionale, oggetto di specifico incarico, nonché in relazione ai risultati conseguiti, secondo i criteri e le modalità definiti dal MUR. Per il personale medico universitario, in caso di svolgimento di attività assistenziali per conto del ssn, resta fermo lo speciale trattamento aggiuntivo previsto dalle vigenti disposizioni. L'art. 1, co. 16, condiziona dunque l'utilizzazione all'emanazione di un decreto ministeriale, ma giustamente gli atenei hanno scelto la via dell'autonomia[45], *restando fermo l'auspicio* – smentito per ora ampiamente – di consentire, per rispetto della pari opportunità, la partecipazione di quanti siano interessati, quando il frutto di tali attività è valutato ai fini della progressione

[44] V. la delibera n. 132 del 13 settembre 2016 secondo la quale, ai fini della partecipazione alle commissioni nazionali, occorre aver pubblicato almeno tre prodotti scientifici dotati di ISBN/ISSN o indicizzati su Wos o Scopus negli ultimi cinque anni, fermo restando i requisiti richiesti per far parte delle commissioni ASN; per la partecipazione alle commissioni locali si aggiunge al requisito precedente per i professori di I fascia il possesso dei requisiti relativi agli indicatori per far parte delle commissioni dell'ASN; per i prof. di II fascia e i ricercatori vale il possesso degli indicatori previsti rispettivamente per l'abilitazione ai ruoli di professore di I fascia e seconda fascia. Oppure in alternativa, con riferimento agli ultimi cinque anni, il soddisfacimento di almeno due criteri nell'ambito di una lista di titoli che sono gli stessi richiesti per partecipare all'abilitazione scientifica nazionale. Sulla genesi di tale intervento cfr. R. SANTUCCI, *Libertà di ricerca*, cit., 69 ss.

[45] V. ad esempio il regolamento per la costituzione e la disciplina del Fondo per la premialità dell'Università di Napoli Federico II d.r. n. 322 del 1° febbraio 2022.

ISSN 2036-7821

accademica. Anche in questi casi sarebbe opportuno un investimento in formazione: ne beneficerebbe la "professionalità", magari certificata, di quei docenti desiderosi di rivestire cariche istituzionali, che oggi si fonda, con risultati incerti, anche solo sulla capacità di ottenere il consenso degli altri docenti e/o la fiducia di organi di governo, senza la verifica di qualsiasi competenza o pregressa esperienza gestionale e organizzativa.

L'art. 18, co. 5, l. 240 stabilisce che la partecipazione ai gruppi e ai progetti di ricerca delle università, qualunque sia il finanziatore, e lo svolgimento delle attività di ricerca presso le università, sono riservati esclusivamente al personale universitario (in via prevalente). Sembra istituire un campo riservato per l'arricchimento del *curriculum*.

Di questa disciplina va evidenziato l'elemento positivo della valorizzazione dei meriti individuali, l'incentivo alla produttività scientifica e all'impegno didattico (non si capisce però perché limitato ai professori a tempo pieno). Attraverso questo sistema è possibile che gli atenei possano far passare nel merito didattico le nuove esigenze didattiche che da un po' di tempo si sono affacciate anche nei nostri atenei; gli atenei possono includere anche quelle attività per le quali sono poi valutati ed eventualmente premiati.

Gli aspetti negativi che possono derivarne riguardano la valutazione dell'attività gestionale: nel senso che costituiscono indicatore per la premialità anche gli incarichi conferiti *intuitu personae* con il rischio di evidenti discriminazioni. Sarebbe più equo, ma anche più conveniente, per l'ateneo che gli incarichi gestionali fossero attribuiti sulla base di avvisi pubblici e di criteri meritocratici piuttosto che di fidelizzazione ad un gruppo piuttosto che ad un altro. La convenienza è quella di poter attribuire incarichi gestionali al personale competente, che certamente farebbe progredire l'ateneo nelle attività individuate nei piani strategici o in quelle che sono sottoposte a valutazione o che sono necessarie per necessità degli studenti.

Tanto la parte gestionale quanto quella didattica dovrebbero sempre più essere orientate a mettere al centro lo studente piuttosto che il docente. Ciò è tanto più necessario nelle università italiane, oltre ovviamente alle scelte sugli indirizzi di studi da tarare anche su quelli finalizzati al progresso economico e sociale, dove si assiste ad un calo generalizzato di iscrizioni e a risollevare la posizione del nostro Paese rispetto a quelli europei, quanto a tasso di laureati.

Incide negativamente sulla professionalità dei docenti il fatto che le Università non predispongono (o buona parte delle stesse) di sistemi finalizzati ad accrescere le competenze sia didattiche, sia gestionali. La qualificazione del docente è rimessa alla sua iniziativa e, come avveniva in passato, alla considerazione che basti essere ordinario o associato nel settore perché si abbia una competenza generale in didattica o in gestione. Cioè vige ancora la vecchia idea, specie in materia didattica, che

ISSN 2036-7821

compito del docente sia soltanto quello di trasmettere il sapere laddove studi specialistici dimostrano l'arretratezza di tale idea, la scarsa capacità di incidenza nella crescita dello studente e nel creare figure in grado poi di contribuire alla crescita della società. Questo vale anche per la terza missione, per il trasferimento tecnologico (qui vi sono notevoli progressi) e anche per l'organizzazione delle attività scientifiche.
Questi profili mancano nella preparazione tanto dei professori in servizio, quanto dei ricercatori che fanno parte, a pieno titolo, della docenza universitaria.
Valorizzare gli aumenti retributivi facendo passare i docenti dallo statuto pubblicistico a quello privatistico non avrebbe risolto il problema, come qualcuno pensava, trascurando le difficoltà e le distorsioni che in materia si sono create per anni nella contrattazione collettiva integrativa dei dipendenti pubblici.
Per stimolare gli atenei bisognerebbe in qualche modo indirizzarli verso questa prospettiva che ha il pregio di valorizzare tante risorse presenti che spesso sono costrette ad impegnarsi soltanto in qualche attività.
Se si pensa che poi per quanto riguarda la ricerca, senza tornare sulle distorsioni prodotte nei settori bibliometrici, c'è questa forte valorizzazione delle riviste di classe A nei settori non bibliometrici: ecco che anche in questo la professionalità dei docenti (meglio: per una parte) è poco a cuore del sistema e risulta condizionata anche la libertà di ricerca. L'ideale sarebbe avere un sistema in cui le riviste siano accreditate come scientifiche (alla luce di una serie di criteri) con la valutazione della bontà degli articoli da parte degli organi deputati al referaggio, che dovrebbe essere fisiologico e controllato ad opera di un ente indipendente e autorevole.

7. *I ricercatori.*
La l. n. 240 del 2010 – come noto - ha soppresso definitivamente il ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato (anche se già la l. n. 230 del 2005, art. 1, co. 7 e co. 22, aveva previsto che solo fino al settembre 2013 sarebbero stati banditi concorsi per i ricercatori a tempo indeterminato) e ha introdotto la figura del ricercatore a tempo determinato, secondo un'impostazione fondata sul precariato strutturale. In particolare ha previsto due tipi di contratti di ricercatore, di tipo a) e b). Una rilevante differenza tra le due categorie di ricercatori universitari risiede, in primo luogo, nei diversi requisiti per stipulare i rispettivi contratti e, in secondo luogo, nel fatto che i ricercatori che usufruiscono di un contratto di tipo A non hanno direttamente accesso, nell'ambito della loro carriera, al posto di professore associato, mentre quelli che usufruiscono di un contratto di tipo B vi hanno direttamente accesso.
Tale impostazione di "precarizzazione" è stata fortemente criticata: per eliminare i vizi relativi ad una carriera carente quanto a verifica dell'operosità scientifica dei ricercatori a tempo indeterminato, si è passati ad un super precariato laddove si

ISSN 2036-7821

sarebbe potuta assicurare una seria valutazione in corso d'opera e rendere stabile una terza figura di docenza, molto utile per il perseguimento dei molteplici compiti universitari[46]. Oramai comunque bisogna fare i conti con quest'orientamento politico trasversale e legislativo, che ha ricevuto a fine del 2022 l'avallo quasi completo della Corte di Giustizia dell'Unione europea[47] secondo la quale le regole europee non impediscono a una normativa nazionale: "a) di consentire alle università di stipulare con i ricercatori contratti a tempo determinato di durata triennale, prorogabili di due anni al massimo, senza subordinarne la stipulazione e la proroga ad alcuna ragione oggettiva connessa ad esigenze temporanee o eccezionali, e ciò al fine di soddisfare le esigenze ordinarie e permanenti dell'università interessata; b) di fissare a dodici anni la durata complessiva dei contratti di lavoro che uno stesso ricercatore può stipulare, anche con università e istituti diversi e anche in modo non continuativo; c) di prevedere la possibilità, a determinate condizioni, di stabilizzare l'impiego dei ricercatori degli enti pubblici di ricerca che hanno stipulato un contratto a tempo determinato, ma che nega tale possibilità ai ricercatori universitari che hanno stipulato un contratto a tempo determinato; d) di consentire alle università che, in deroga, da un lato, alla regola generale applicabile a tutti i lavoratori pubblici e privati secondo la quale, a partire dal 2018, il limite massimo di durata di un rapporto a tempo determinato è fissato a 24 mesi, comprensivi di proroghe e rinnovi, nonché, dall'altro, alla regola applicabile ai dipendenti della Pubblica amministrazione secondo la quale il ricorso a tale tipo di rapporti è subordinato all'esistenza di esigenze temporanee ed eccezionali, di stipulare con i ricercatori contratti a tempo determinato di durata triennale, prorogabili di due anni al massimo, senza subordinarne la stipulazione e la proroga alla sussistenza di esigenze temporanee o eccezionali dell'università di cui trattasi, e che permette anche, alla fine del quinquennio, di stipulare con la stessa o con altre persone un altro contratto a tempo determinato di pari tipologia, al fine di soddisfare le medesime esigenze

[46] V. ancora A. BELLAVISTA, *op. ult. cit.*, al quale si rinvia per le essenziali indicazioni bibliografiche. A queste sia consentito di aggiungere il rinvio al capitolo II di R. SANTUCCI, *op. cit.*, 53 ss., spec. 88 ss.

[47] V. sent. 15 dicembre 2022, n. 40, sez. VI, in cause riunite C-40/20 e c-173/20, su cui v. A. TROJSI, *La Corte di giustizia UE si pronuncia a favore della comparabilità tra ricercatori di ruolo e ricercatori a tempo determinato delle università*, in *DRI*, n. 1/2023, 560 ss.; Corte di giustizia UE, sentenza 3 giugno 2021, in causa n. C-326/19, secondo la quale la legge italiana che prevede la possibilità per le Università nazionali di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato di durata triennale, prorogabile una sola volta per due anni, per assumere ricercatori universitari esclude che tale contratto contrasti col diritto dell'Unione, perché è previsto per una durata predeterminata e prorogabile una sola volta, così soddisfacendo le condizioni stabilite dall'art. 5 dell'accordo quadro del lavoro a termine, allegato alla direttiva comunitaria. Un avallo completo della disciplina in materia è provenuto dalla Corte cost. (sent. n. 165/2020) che ha trovato un punto di equilibrio – fragile, come si desume dalle sentenze della Corte di Giustizia – tra le varie figure di ricercatore a tempo determinato e indeterminato e le rispettive discipline e *chance* "di passaggio" al ruolo dei professori.

ISSN 2036-7821

didattiche e di ricerca connesse al precedente contratto". L'unico aspetto, censurato dalla Corte di Giustizia, sulla base della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, è stato quello relativo al fatto di impedire ai ricercatori che hanno stipulato un contratto a tempo determinato di tipo A, anche qualora abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale, di essere sottoposti ad un'apposita procedura di valutazione per la chiamata nel ruolo dei professori associati nel caso in cui svolgano le stesse attività professionali e forniscano agli studenti gli stessi servizi di didattica dei ricercatori che hanno stipulato un contratto a tempo indeterminato, laddove a tali ricercatori è consentito.

8. (segue). *Le novità del d.l. n. 36/2022 conv. dalla l. n. 79/2022.*
Occorre esaminare le novità al riguardo che si sono avute con il d. l. n. 36/2022[48] (anche se è in atto una fase transitoria).
L'art. 24 della l. n. 240/2010 stabilisce che, per assumere ricercatori "nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, al fine di svolgere attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti, le università possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato" (comma 1). In particolare (comma 3) "il contratto di ricercatore a tempo determinato ha una durata complessiva di 6 anni e non è rinnovabile". Esso può prevedere il regime a tempo pieno o a tempo definito. L'impegno annuo complessivo per le attività di didattica, didattica integrativa e di servizio agli studenti è pari a 350 ore per il tempo pieno e 200 ore per il tempo definito (comma 4). Il contratto "stabilisce, sulla base dei regolamenti di ateneo, le modalità di svolgimento delle attività di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti nonché delle attività di ricerca" (comma 1).
È necessaria una procedura pubblica di selezione, disciplinata dalle università con proprio regolamento, nel rispetto dei principi enunciati dalla Carta Europea dei ricercatori (comma 2). L'art. 24 della l. n. 240 si premura tuttavia di indicare una serie di criteri. Per quanto riguarda i bandi si richiedono "informazioni dettagliate sulle specifiche funzioni, sui diritti e i doveri e sul relativo trattamento economico e previdenziale". Per quel che concerne i candidati, si limita l'ammissione alle procedure dei soli possessori del titolo di dottore di ricerca o titolo equivalente, ovvero, per i settori interessati, del diploma di specializzazione medica, nonché di eventuali ulteriori requisiti definiti nel regolamento di ateneo, con esclusione dei soggetti già assunti a tempo indeterminato come professori universitari di prima o di seconda fascia o come ricercatori, ancorché cessati dal servizio, nonché dei soggetti che abbiano già usufruito, per almeno un triennio, del contratto di ricercatore a tempo determinato (art. 2, co. 2, lett. b). Relativamente alla valutazione dei candidati

[48] Sulla quale v. A. BELLAVISTA, *La riforma del pre-ruolo universitario*, in *DML*, 2023, n. 1.

ISSN 2036-7821

questa deve essere espletata, con motivato giudizio analitico sui titoli, sul curriculum e sulla produzione scientifica, ivi compresa la tesi di dottorato, secondo criteri e parametri, riconosciuti anche in ambito internazionale, individuati con decreto del Ministro, sentiti l'ANVUR e il CUN (art. 2, co. 2, lett. c). Nelle more dell'emanazione del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (sentiti l'ANVUR e il CUN), si applicano i parametri e i criteri di cui al d. m. 28 luglio 2009 (adottato in attuazione dell'art. 1, co. 7, del d.l. n. 180/2008 conv. con mod. dalla l. n. 1 del 2009)[49]. Il decreto prevede una valutazione dei titoli che le commissioni dovranno effettuare analiticamente sulla base degli elementi, debitamente documentati, elencati espressamente dal decreto (art. 2). Sono dieci elementi, nove dei quali attengono alle attività di ricerca e uno relativo allo svolgimento di attività didattica a livello universitario in Italia o all'estero. La valutazione di ciascun elemento è effettuata considerando "la significatività che esso assume in ordine alla qualità e quantità dell'attività svolta dal singolo candidato".

Per la valutazione comparativa delle pubblicazioni scientifiche (art. 3) il decreto fissa i criteri (originalità, innovatività e importanza di ciascuna pubblicazione scientifica; congruenza di ciascuna pubblicazione con il ssd per il quale è bandita la procedura ovvero con tematiche interdisciplinari ad esso correlate; rilevanza scientifica della collocazione editoriale di ciascuna pubblicazione e sua diffusione all'interno della comunità scientifica; determinazione analitica, anche sulla base di criteri riconosciuti nella comunità scientifica di riferimento, dell'apporto individuale del candidato nel caso di partecipazione del medesimo a lavori in collaborazione); inoltre le commissioni devono valutare la consistenza complessiva della produzione scientifica del candidato, l'intensità e la continuità temporale della stessa (fatti salvi i periodi di allontanamento non volontario dall'attività di ricerca con particolare riferimento alle funzioni genitoriali). Nell'ambito dei SSD in cui se ne riconosce l'uso a livello internazionale le commissioni si avvalgono anche degli indici bibliometrici (numero totale delle citazioni, numero medio di citazione per pubblicazione, impact factor medio per pubblicazione, combinazione dei precedenti parametri finalizzati a valorizzare l'impatto della produzione scientifica del candidato).

Se si immagina e se è auspicabile che si arrivi al concorso dopo il dottorato di ricerca, possedere buona parte dei titoli previsti risulta alquanto difficile. Il decreto immagina che il concorso di ricercatore si svolga dopo un periodo di "precariato"

[49] Stranamente non si rinvia al d.m. 25 maggio 2011 n. 243 su *Criteri e parametri riconosciuti, anche in ambito internazionale, per la valutazione dei candidati destinatari dei contratti di cui all'art. 24 della legge n. 240/2010*, adottato previo parere anche dell'ANVUR. Questo decreto, oltre ad essere successivo alla l. n. 240 del 2010 e ad aver acquisito il parere anche dell'ANVUR, come richiesto anche dal nuovo disposto normativo, si differenzia non solo per una maggiore precisione con riguardo alle varie classi di criteri, ma anche perché non contiene la disposizione che impone alle commissioni di considerare titoli preferenziali il dottorato di ricerca, le attività svolte in qualità di assegnisti contrattisti.

ISSN 2036-7821

universitario: tanto è vero che impone di considerare titoli preferenziali, oltre al dottorato di ricerca, anche le attività svolte in quanto assegnisti di ricerca e borsisti post-dottorato. Oltre all'immaginazione quindi promuove, anche alla luce del contratto di ricerca introdotto dall'art. 22 della l. n. 240/2010 che prenderà il posto dell'assegno di ricerca, un "precariato" prima del pre-ruolo (a sua volta precario). Non è un buon abbrivio della nuova figura. Sarebbe stato più salutare, anche pensando al fatto che il reclutamento giovanile avviene dopo il dottorato di ricerca, reintrodurre, come avveniva un tempo, accanto alla valutazione delle pubblicazioni prove scritte e orali ben definite e limitare il ventaglio dei titoli.
In ogni caso nel d. m. sembra prevalere l'ottica della valutazione della ricerca e dei suoi aspetti collaterali rispetto al resto.
Rimane evidente un bisogno di formazione sin dall'inizio. Accanto al possesso del titolo di dottore di ricerca per intraprendere la carriera universitaria, il comma 1-bis valorizza chiaramente tale percorso imponendo a ciascuna università, nell'ambito della programmazione triennale, di vincolare risorse corrispondenti ad almeno un terzo degli importi destinati alla stipula dei contratti di ricercatore, in favore di candidati che per almeno trentasei mesi, anche cumulativamente, abbiano frequentato corsi di dottorato di ricerca o svolto attività di ricerca sulla base di formale attribuzione di incarichi, escluse le attività a titolo gratuito, presso università o istituti di ricerca, italiani o stranieri, diversi da quella che ha emanato il bando. Si potrebbe quanto meno preparare i dottorandi di ricerca allo svolgimento dell'attività didattica, con la frequenza di percorsi formativi che si stanno sempre più diffondendo nelle università per affrontare meglio le attività didattiche. Tale formazione dovrebbe assumere una consistenza maggiore per i neo-assunti ricercatori, soggetti ad una valutazione ancora più ampia. Dovrebbe riguardare le attività di terza missione, oltre che l'apprendimento di nozioni basilari finalizzate alla gestione e all'organizzazione dell'università. In questo modo, oltre all'utilizzazione nelle carriere accademiche, nel futuro si potrebbe avere una "dirigenza accademica" più consapevole dei contesti normativi, finanziari ed organizzativi delle università, nonché delle necessità della ricerca, della didattica e della terza missione

9. (segue). *Le regole speciali sul rapporto di lavoro: un pre-ruolo dal regime ibrido ma sostanzialmente pubblicistico.*
Il ricercatore è assunto con contratto subordinato a tempo determinato; nello stesso tempo è inserito nell'ambito del personale in regime di diritto pubblico (art. 3 d.lgs. n. 165/2001). È necessario chiedersi quali siano le regole applicabili al rapporto di lavoro. Per un primo verso, non c'è dubbio che si applichino le regole specifiche dettate dal legislatore (v. comma 3 e ss.) tra le quali emergono, per quanto in questa sede rileva, l'incompatibilità con qualsiasi "altro rapporto di lavoro subordinato

ISSN 2036-7821

presso soggetti pubblici o privati, con la titolarità di contratti di ricerca anche presso altre università o enti pubblici di ricerca, con le borse di dottorato e in generale con qualsiasi borsa di studio a qualunque titolo conferita da istituzioni nazionali o straniere, salvo il caso in cui questa sia finalizzata alla mobilità internazionale per motivi di ricerca"; la possibilità che i contratti prevedano il regime di tempo pieno o di tempo definito; l'impegno annuo complessivo per lo svolgimento delle attività di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti è pari a 350 ore per il regime di tempo pieno e a 200 ore per il tempo definito (co. 4); la progressione di carriera e l'inquadramento nel ruolo dei professori è fissato dai co. 5 e 5-bis con il richiamo anche ai regolamenti di ateneo; f) il trattamento annuo lordo onnicomprensivo è "pari al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo pieno elevato al massimo del 30%" (co. 8); il contratto (insieme a quello di ricerca) non dà luogo a diritti in ordine all'accesso al ruolo (in ogni caso costituisce titolo preferenziale nei concorsi per l'accesso alle pubbliche amministrazioni) (co. 9); l'attività di didattica, di ricerca e di terza missione svolta dai ricercatori "concorre alla valutazione delle politiche di reclutamento svolta dall'ANVUR, ai fini dell'accesso alla quota di finanziamento premiale a valere sul Fondo per il Finanziamento ordinario delle università ai sensi dell'art. 60, co. 01, del d.l. n. 69/2013 conv. con modif. dalla l. n. 98/2013 (co. 9-quater).

Mancano importanti parti della disciplina, che quindi deve ricomporsi con uno sforzo interpretativo, ricordando anche che l'art. 29, co. 1, lett. d), del d.lgs. n. 81/2015 esclude espressamente dall'applicazione del proprio capo III, in quanto già regolato da specifiche discipline, "d) i contratti a tempo determinato stipulati ai sensi della l. n. 240/2010". Si dovrà fare riferimento alle fonti pubblicistiche applicabili al personale di ruolo[50] e a quelle dettate in generale dalla Direttiva 1999/70/CE - Accordo quadro sul contratto a termine[51]. Del resto il circuito pubblicistico è quello prevalente dal momento che il regolamento di ateneo è centrale per la definizione delle modalità di svolgimento delle attività di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti nonché delle attività di ricerca (art. 24, co. 1)[52]. In materia di formazione un riferimento sicuro è l'art. 7, co. 4, del d.lgs. n. 165/2001 secondo il

[50] Per l'esercizio del potere disciplinare è evidente che, non essendoci contratto collettivo, le regole si ricavino dalla disciplina applicabile ai ricercatori di ruolo, dal momento che si fa anche riferimento a questa per la retribuzione. Per professori e ricercatori universitari l'art. 10, co. 3, della l. n. 240/2010 dispone che, per quanto non specificamente previsto, "il procedimento disciplinare avanti al collegio è disciplinato dalla normativa vigente", riferendosi alla specifica normativa applicabile ai *professori* e ai *ricercatori universitari*, dettata dall'art. 12 della l. n. 311 del 1958 e dagli artt. 87 ss. del r.d. n. 1592/1933, oltre che dal d.P.R. n. 3 del 1957, in quanto compatibili. Tale regolamentazione risulta in parte ancora in vigore, sia pure con le modifiche introdotte dapprima dalla l. n. 189/2006 e poi dalla l. n. 240/2010. V. Cons. Stato sez. VII, sent., 9 febbraio 2023, n. 1426. In argomento v. L. FERLUGA, ***op. cit., 362 ss.*** Per le controversie la competenza è del giudice amministrativo (art. 63, co. 4, del d.lgs. n. 165/2001).

[51] V. le sentenze della Corte di giustizia citate nella nota 47.

[52] Per un diverso orientamento v. A. TROJSI, *op. ult. cit.*, 560 ss.

ISSN 2036-7821

quale le amministrazioni pubbliche "curano la formazione e l'aggiornamento del personale (…), garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione".

10. (segue) *La progressione professionale del ricercatore.*
L'art. 24, co. 5, scandisce le fasi della progressione professionale dei ricercatori. Nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, "a partire dalla conclusione del terzo anno e per ciascuno dei successivi anni di titolarità del contratto, l'università valuta, su istanza dell'interessato, il titolare del contratto stesso, che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale di cui all'articolo 16, ai fini della chiamata nel ruolo di professore di seconda fascia, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera e). La valutazione si svolge in conformità agli standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale, individuati con apposito regolamento di ateneo nell'ambito dei criteri fissati con decreto del Ministro (...). In caso di esito positivo della valutazione, il titolare del contratto è inquadrato nel ruolo di professore di seconda fascia". La valutazione, come già detto, deve prevedere in ogni caso lo svolgimento di una prova didattica nell'ambito scientifico disciplinare di riferimento (co. 5-*bis*).
Bisogna vedere cosa stabilirà il decreto ministeriale. In ogni caso sembra evidente che la valutazione debba essere incentrata su didattica, ricerca e terza missione e sulla prova didattica. Il d. m. precedente 4 agosto 2011 (Criteri per l'individuazione degli standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale per la valutazione dei ricercatori titolari dei contratti di tipo b *ex* art. 24, co. 5, l. n. 240/2010) determina l'oggetto della valutazione con riguardo all'attività didattica, all'attività didattica integrativa e di servizio agli studenti e alle attività di ricerca, per la valutazione dei ricercatori titolari dei contratti di tipo b. Entra nel dettaglio sulla valutazione delle attività delegando ai regolamenti di ateneo i quali però devono avere riguardo ad alcuni aspetti: per l'attività didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti si deve tener conto del numero dei corsi tenuti e continuità della tenuta degli stessi; esiti della valutazione da parte degli studenti etc. (art. 3). Per la valutazione dell'attività di ricerca scientifica, oltre ai criteri relativi alla valutazione delle pubblicazioni scientifiche analoghi a quelli utilizzabili nel momento dell'accesso, si deve tener conto a) organizzazione, direzione e coordinamento di gruppi di ricerca nazionali e internazionali, ovvero partecipazione degli stessi; b) conseguimento della titolarità di brevetti; c) partecipazione in qualità di relatore a congressi e convegni nazionali e internazionali; d) conseguimento di premi e riconoscimenti nazionali e internazionali per le attività di ricerca (art. 4). Inoltre il co. 4 stabilisce che "sia oggetto di specifica valutazione la congruità del profilo scientifico del ricercatore con le esigenze di ricerca dell'ateneo nonché la produzione

ISSN 2036-7821

scientifica elaborata successivamente alla data di scadenza del bando in base al quale ha conseguito l'asn, in modo da verificare la continuità della produzione scientifica; nella valutazione della congruità gli atenei si avvalgono di criteri e parametri coerenti con quelli previsti dal decreto di cui all'art. 16, co. 3 lett. a, della l. n. 240/2010 potendo altresì prevederne un utilizzo più selettivo.
Se si tiene conto di quanto stabilito dalla legge e quanto previsto dal precedente d.m. sembra evidente che la valutazione della gestione, quando non sia collegata all'attività didattica integrativa o alle altre attività di terza missione, non entri nella valutazione. I regolamenti delle università hanno spazio regolamentare ma nell'ambito delle attività previste dalla legge e del regolamento. La novità è il riferimento indiretto alla terza missione, che rientra nella valutazione dell'ateneo ma non necessariamente nella progressione dei ricercatori. Questo aspetto è delicato perché – come la stessa denominazione della figura indica – i ricercatori devono fare ricerca e didattica (una volta solo ricerca) e la gestione potrebbe distrarre dai compiti principali e favorire chi punti su tali funzioni atipiche della docenza. Ciò non esclude che i regolamenti universitari possano prevederla ma dovrebbe essere solo quella collegata alle attività di terza missione, e non quella strettamente "organizzativa" (ad esempio la delega al personale, al bilancio, al patrimonio). Questo tipo di attività potrebbe essere compensata utilizzando il fondo premiale.
Anche qui – e ancora più fortemente – la domanda è se ci siano percorsi di formazione per i ricercatori o s'immagina che, come una volta e causalmente, si formino imitando i loro referenti nel settore, con lo sguardo verso l'insoddisfacente passato, e con la conseguenza di accrescere la soggezione inaugurata dalla tipologia a termine del contratto?

11. *La professionalità nel cortocircuito tra ipertrofismo burocratico, valutazioni quantitative e microfisiche di potere politico e/o accademico. La libertà, la qualità scientifica e didattica e il diritto alla formazione dei docenti: le ancore di salvezza (bisognava dirlo?).*
La professionalità dei docenti universitari deve essere pluridimensionale, ma in proporzioni diverse. La ricerca deve occupare il primo posto. Qui c'è il problema della sua valutazione, risolto in modo insoddisfacente nel nostro ordinamento con la presenza di un organismo "non indipendente", non in grado di garantire le valutazioni approfondite che svolgono le comunità scientifiche, e con l'uso prevalente di indici quantitativi con la svalutazione anche del metodo del *peer review*. Purtroppo, quest'orientamento legislativo, per combattere il familismo accademico (la padella), cade nella valutazione casuale e falsa nei presupposti della produzione quantitativa e del sorteggio, sottraendola in buona parte all'occhio competente della comunità scientifica (la brace).

ISSN 2036-7821

Per quanto concerne gli altri aspetti c'è scarsa attenzione alla formazione scientifica sulle dimensioni richieste. Specie nel campo didattico le università richiedono metodologie nuove o attenzione per l'internazionalizzazione o la terza missione o la cura dei servizi per gli studenti. Ma non sono altrettanto assicurate per un verso la formazione scientifica per queste dimensioni dell'attività della docenza, né le università garantiscono pari opportunità per partecipare alla realizzazione delle iniziative in materia. Quindi le risorse economiche e l'arricchimento professionale sono disponibili solo per coloro che se ne fanno carico autonomamente ovvero sono scelti "a prescindere", dal potere accademico.

Le cose così non vanno bene e le negatività sono visibili. Si potrebbero accrescere le *performance* di docenti e università, cercando di contribuire all'inversione della disaffezione nei confronti della formazione superiore e partecipare più ampiamente all'edificazione di studenti/persone in grado di interfacciarsi con il contesto economico e sociale, costituendo una vera risorsa per il territorio.

Circa cinque anni fa espressi (in buona compagnia) tale valutazione: "l'ordinamento mostra debolezze regolamentari nei confronti sia della politica, sia dei poteri accademici e, lungi dal porsi in funzione «anti-baronale», è spesso in rotta di collisione con i principi costituzionali, così come interpretati anche dalla giurisprudenza costituzionale, e alimenta un circuito caratterizzato da rischi di derive autoritarie e baronie locali di gestione di potere accademico, che travalica il governo scientifico dei settori disciplinari, anche al di là dei meriti scientifici necessari". Credo che tale valutazione, con qualche attenuazione, sia tuttora attuale perché è la strutturazione sistemica introdotta dalla l. n. 240 del 2010, che contiene il virus, insieme ad altri, che ancora circola nelle università. Si ritiene che le comunità scientifiche – perché autoreferenziali - debbano essere messe sotto tutela se non marginalizzate con l'ingresso di esperti esterni o con il prevalere di organi pubblici non indipendenti dal potere politico; è stata spianata la strada alla prevalente precarizzazione della figura del ricercatore universitario e alla frammentazione delle figure assistenziali, che hanno consentito, in situazione di forte contrazione degli investimenti, di reggere le offerte formative. Ciò ha aperto la strada a condizionamenti tipici da precariato nello svolgimento del rapporto di lavoro. Inoltre, paradossalmente, nelle procedure di assunzione (valutazione comparativa) le università possono stabilire autonomamente criteri e procedure, che hanno esaltato il più delle volte i poteri di *lobby* accademiche, orizzontali e trasversali, attenuati dalla direttiva ministeriale che impone i criteri dell'ANAC (ma l'ha dovuto affermare la giurisprudenza). Con il d.l. n. 36 del 2022 si riduce la frammentazione della figura del ricercatore, introducendo un contratto con più tempo a disposizione, ma non si rimedia in modo ragionevole all'errore strategico di un percorso precario per chi voglia intraprendere la carriera universitaria, laddove esistono altre tecniche per

ISSN 2036-7821

conservare il posto a chi veramente merita e allontanare chi invece non abbia ben utilizzato il periodo di prova.

Il discorso è più ampio di quello sulla professionalità, ma questo può considerarsi paradigmatico di squilibri, disorganicità e disattenzione per i bisogni nuovi delle università e delle loro comunità che necessitano di *servizi formativi* articolati e strutturati, erogatori di formazione certificata, per stare al passo dei tempi. Questa visione, a parere di chi scrive, fa risaltare tanto l'interesse della "autentica" docenza universitaria quanto degli studenti. E le voci di dentro sanno quanto l'università abbia bisogno di linfa rinnovata. Poiché non c'è da aspettarsi granché dall'iniziativa politica, i docenti universitari dovrebbero pretendere, organizzandosi anche attraverso le loro organizzazioni professionali, livelli essenziali di statuto giuridico, comprensivo del diritto alla formazione, che indirettamente gioverebbero anche all'innalzamento del livello di preparazione degli studenti e del servizio che ciascuna università svolge per il territorio e per il suo progresso economico e sociale.

ISSN 2036-7821