

Gianluca Gardini

**Così diversi, ma così uguali:  
la contrattualizzazione come strumento per la differenziazione  
dei docenti universitari \***

---

*SOMMARIO: 1. Uniformità e differenziazione; -2. L'esclusione "temporanea" dei docenti universitari dalla contrattualizzazione; -2.1. Il rinvio a tempo indeterminato della contrattualizzazione; -3. Così diversi, ma così uguali. La riforma Gelmini come occasione perduta; -3.1. La retribuzione differenziata come chiave di volta del sistema meritocratico; -4. La riforma incompiuta; -5. Le ragioni della contrattualizzazione*

---

*1. Uniformità e differenziazione*

Dirigismo statale ed autonomia universitaria. Uniformità e differenziazione.

Sono questi i termini dialettici entro i quali si svolge il dibattito culturale sull'Università a partire dall'introduzione, nel testo della Costituzione repubblicana, della norma secondo cui «Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, ultimo comma, Cost.). Tutte le proposte di revisione dell'autonomia universitaria, in epoca Repubblicana si sono dovute confrontare con la difficoltà di individuare un punto di equilibrio tra le esigenze di uniformità, legate alla logica del servizio pubblico, e le spinte verso la diversificazione dei modelli istituzionali, nella prospettiva di un mercato (o quasi mercato) concorrenziale dell'istruzione e della ricerca<sup>1</sup>.

Anche la riflessione sullo *status* giuridico e il rapporto di lavoro dei docenti universitari, in fondo, non sfugge a questa alternativa: da una parte, le soluzioni che privilegiano una disciplina per legge, speciale e pubblicistica, del rapporto di lavoro dei docenti universitari, identificando in questa fonte la migliore garanzia dell'indipendenza della funzione didattica e di ricerca, nonché della qualità minima uniformante dell'offerta

---

\* Il presente saggio verrà pubblicato nella rivista Lavoro e diritto.

<sup>1</sup> F. Merloni, *Università e ricerca*, in *Il diritto. Enciclopedia del Sole 24 Ore*, Milano, 2008, XVI, p. 384

formativa; dall'altra parte, le proposte per estendere a questa categoria di dipendenti pubblici il regime contrattuale, ritenuto più coerente con l'autonomia universitaria e con i suoi fini, e più adatto a fornire una risposta duttile alle esigenze sia dell'offerta didattica che della ricerca scientifica<sup>2</sup>. Al punto che, in dottrina, la tesi della regolamentazione di stampo pubblicistico e quella favorevole alla contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei docenti universitari hanno trovato pari sostegno da parte degli studiosi, che si sono schierati in modo sostanzialmente equilibrato a favore dell'una o dell'altra<sup>3</sup>; al contrario, risultano pochissime ad oggi le proposte di legge presentate in Parlamento per la riforma del rapporto di lavoro dei docenti universitari in senso privatistico<sup>4</sup>.

Va segnalato, in premessa alle riflessioni che seguiranno, che la riserva di legge per la disciplina del lavoro dei docenti universitari, da molti ritenuta naturale corollario delle libertà costituzionali di insegnamento e di ricerca sancite all'art. 33 Cost., non comporta necessariamente l'affermazione di una riserva di regolamentazione *pubblicistica* della prestazione lavorativa dei docenti, ma richiede tutt'al più la fissazione per legge di alcuni principi generali concernenti lo *status* professionale, che vengono realizzati, in base alla discrezionalità del legislatore ordinario, mediante regole di diritto comune o norme di diritto speciale.

A differenza di altre categorie di docenti (ad es. quelli della scuola), i professori e ricercatori universitari risultano titolari di entrambe le libertà costituzionali di insegnamento e ricerca, considerate come reciprocamente interdipendenti e complementari nell'attività universitaria<sup>5</sup>. Insegnamento e ricerca sono ritenuti diritti individuali di libertà non dismissibili, finalizzati, attraverso la tutela del singolo, a

---

<sup>2</sup> Sul punto, A. Dapas, L. Viola, *Il rapporto di lavoro dei docenti universitari*, in F. Carinci, V. Tenore, A. Dapas, L. Viola (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato. V I professori universitari*, Giuffrè, 2010, p. 35 e ss.

<sup>3</sup> A favore del modello "tradizionale" si sono espressi, tra gli altri, L. Franzese, *Autonomia ed eteronomia nel pubblico impiego: riflessioni sui mutamenti in atto nel diritto pubblico italiano*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1995, p. 692 e ss; M. Carinci, *L'ambito di applicazione della privatizzazione: docenti e ricercatori universitari*, in F. Carinci, L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, 2004, p. 44 e ss; e, seppure con qualche apertura a favore di un maggior ruolo degli atenei nelle scelte sul personale docente, D. Sorace, *L'autonomia universitaria negli anni Novanta: problemi e prospettive*, in Dir. Pubblico, 1996, p. 155-156. A favore della contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei docenti universitari, v. invece M. Cammelli, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in Dir. Pubbl., 1995, p. 177 e ss.; A. Trojsi, *Il lavoro dei docenti universitari*, in Lavoro e diritto, 1999, p. 79 e ss.; M. Magnani, *Stati giuridici*, in F. Carinci e M. Persiani (a cura di), *Diritto del lavoro e riforma universitarie. Stati giuridici, carriere dei docenti e ordinamenti didattici*, Cedam 2007;

<sup>4</sup> Sul punto v. l'approfondimento di M. Carinci, *L'ambito di applicazione della privatizzazione*, cit., p. 49. Difficile non notare che la quasi totale assenza di proposte legislative in favore della privatizzazione testimonia la forte pressione esercitata dalla categoria professionale dei docenti universitari in sede parlamentare per la conservazione dello status quo.

<sup>5</sup> P. Prodi, *Problemi attuali e tendenze nuove nell'università italiana*, in il Mulino, 1977, p. 20

garantire anche interessi della collettività<sup>6</sup>, ma la protezione di queste libertà non implica affatto l'adozione di un «modello unico e compiuto di stato giuridico del personale insegnante»<sup>7</sup>. Né tantomeno richiede l'opzione a favore di un regime speciale, pubblicistico, in luogo di una regolamentazione di diritto comune, contrattuale, del rapporto professionale con l'Università di appartenenza. E, se è pur vero che stabilità, inamovibilità e illicenziabilità sono condizioni che permettono ai docenti universitari uno svolgimento libero e sereno delle importanti funzioni di cui sono titolari, è altrettanto vero che queste condizioni di partenza non necessariamente esigono, per la propria realizzazione, una disciplina pubblicistica del rapporto di lavoro dei docenti universitari.

Nondimeno, nell'interpretazione dell'art. 33 Cost. ha tradizionalmente prevalso l'idea che le libertà costituzionali di insegnamento e ricerca siano adeguatamente assicurate *solo* mediante una disciplina unilaterale e speciale, e che quindi esista una sorta di “riserva di diritto pubblico” sull'intera materia.

Questa lettura, come si è anticipato, non sembra condivisibile. Alle libertà di insegnamento sembra doversi applicare, con le debite differenze, il ragionamento sviluppato dalla Corte costituzionale sulla compatibilità tra regole privatistiche e principio di imparzialità *ex art. 97 Cost.*: in occasione della cd. “privatizzazione” del pubblico impiego, la Corte ebbe ad affermare in modo risoluto e a più riprese la costituzionalità del nuovo assetto delle fonti normative poste a base del rapporto di lavoro dei pubblici impiegati, finendo per relegare nel regno del “costituzionalmente irrilevante” la questione concernente la natura (pubblica o privata) delle regole sul rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione. Secondo la Consulta, la natura di queste regole è infatti consegnata alla discrezionalità del legislatore e all'«equilibrato dosaggio» di fonti unilaterali e fonti contrattuali<sup>8</sup>. Non diversamente si può affermare che la natura pubblica o privata delle regole sul rapporto di lavoro dei docenti universitari sia irrilevante ai fini della corretta realizzazione delle libertà di insegnamento e ricerca sancite all'art. 33 Cost., la cui tutela non dipende dal *tipo* di fonte giuridica da cui proviene la regolamentazione ma, semmai, dal *contenuto* della regolamentazione stessa.

Naturalmente, laddove si optasse per una disciplina contrattuale, il trasferimento dei docenti universitari entro la “casa del diritto comune” non potrebbe non tenere conto dei

---

<sup>6</sup> U. Pototschnig, *Insegnamento (libertà di)*, in Enc. dir., XXI, 1971, p. 722; F. Merloni, *Ricerca scientifica*, in Enc. dir., 1991, XXVII, p. 394

<sup>7</sup> Così U. Pototschnig, *Insegnamento*, cit., p. 741

<sup>8</sup> Cfr. Corte Cost. sent. 313 del 1996; 309 del 1997

presidi costituzionali che circondano la l'attività di insegnamento e ricerca: per quanto possa spingersi avanti l'assimilazione tra lavoratore pubblico e privato, in questo ambito professionale i poteri del datore di lavoro – cioè l'Università - non potranno mai essere così penetranti da incidere sulla sfera di libertà garantita al singolo docente dall'art. 33 Cost. Così, tanto nella fase costitutiva (stipula, rinnovo del contratto), quanto nella fase esecutiva del rapporto (direttive, controlli, provvedimenti disciplinari, licenziamento), le disposizioni del datore di lavoro non potranno mai condizionare i contenuti e il metodo dell'insegnamento e della ricerca, ma dovranno limitarsi a regolare gli aspetti estrinseci e formali dell'attività, in modo da rispettare l'autonomia del docente<sup>9</sup>.

D'altra parte, il fatto che una regolamentazione contrattuale possa ben conciliarsi con l'attività docenza universitaria è dimostrato dalla circostanza che, a partire dal 1980<sup>10</sup>, esiste nell'Università la figura del professore a contratto, in origine istituita con il fine esclusivo di garantire lo svolgimento di corsi integrativi rispetto a quelli ufficiali, in seguito affidata alla regolamentazione autonoma dei singoli atenei per sopperire a particolari e motivate esigenze didattiche<sup>11</sup>. I docenti a contratto, pur non essendo dipendenti di ruolo dell'università, svolgono a tutti gli effetti attività di insegnamento in costanza di un rapporto professionale disciplinato da un contratto di diritto privato a tempo determinato, stipulato con l'Ateneo-datore di lavoro.

A completare questo quadro il "ricercatore a contratto", figura cardine della riforma cd. "Gelmini", dimostra che nessuna norma costituzionale osta alla disciplina contrattuale anche dell'attività di ricerca<sup>12</sup>.

## 2. *L'esclusione "temporanea" dei docenti universitari dalla contrattualizzazione*

Siamo nel 1993, l'epoca in cui il legislatore, sotto la pressione di una grave crisi finanziaria, si trova alle prese con la delega per una delle più importanti riforme del dopoguerra, concernente macro-settori come l'impiego pubblico, la sanità, le pensioni, la finanza locale (legge n. 421/1992). In questa congiuntura la privatizzazione dell'impiego

---

<sup>9</sup> In questo senso M. Carinci, *L'ambito di applicazione della privatizzazione*, cit., p. 47; A. Trojsi, *Art. 2*, in A. Corpaci, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *La riforma dell'organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche. Commentario*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1999, p. 1082

<sup>10</sup> Cfr. art. 6, legge 21 febbraio 1980, n. 28

<sup>11</sup> Cfr. art. 17, comma 96, legge 15 maggio 1997, n. 127 e, in attuazione di esso, il D.M. 21 maggio 1998, n. 242

<sup>12</sup> Cfr. art. 24, legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario"

pubblico viene concepita come strumento per accrescere l'efficienza delle amministrazioni, veicolare logiche "aziendalistiche" all'interno degli enti pubblici, stimolare la responsabilità dei dirigenti, la valutazione dei risultati, la mobilità tra uffici, la razionalizzazione delle piante organiche e, in definitiva, per ridurre l'enorme spesa pubblica riconducibile al personale.

L'idea non è nuova, se si considera che proposte in questa direzione erano già contenute nel celebre "Rapporto Giannini" del 1979 sui principali problemi dell'amministrazione. Nuovi sono invece l'impegno e la determinazione con i quali Governo e Confederazioni sindacali, nel 1991, siedono al tavolo delle trattative e convergono sulla necessità di definire un diverso assetto dell'impiego pubblico, mediante la privatizzazione appunto.

In base a queste premesse, il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione viene ricondotto sotto il regime privatistico (i.e. contrattualizzato) mediante il decreto che a questa maxi-delega fornisce attuazione (d. lgs. n. 29/1993). Dall'ambito della contrattualizzazione, tuttavia, restano escluse alcune categorie di personale pubblico, in ragione della importanza e della delicatezza delle funzioni ad esse imputate: magistrati, avvocati dello Stato, personale militare e forze di polizia, personale diplomatico, alti funzionari della carriera prefettizia e, con qualche forzatura, i professori universitari. Per tutti costoro, la particolare rilevanza delle funzioni e l'esistenza di specifici "ordinamenti" professionali suggerisce il mantenimento del regime di diritto pubblico, ritenuto più idoneo a fornire garanzie di imparzialità della funzione, a fronte dei rischi di mercificazione che l'eventuale contrattualizzazione del rapporto di lavoro avrebbe comportato. D'altra parte, per tali categorie di funzionari - contrariamente a quanto avvenuto per la dirigenza pubblica - sarebbe risultato particolarmente difficile separare il rapporto di servizio da quello di ufficio, mettendo in luce quella articolazione su cui fa perno l'intero processo di contrattualizzazione: ciò, dal momento che i compiti affidati a questi soggetti e le relative modalità di espletamento portano sostanzialmente a fare coincidere le due fasi del rapporto. Di sicuro, l'individuazione analitica delle categorie di personale rimaste in regime di diritto pubblico e l'esplicito carattere di eccezionalità dell'esclusione di cui all'art. 2, commi 4 e 5 del d.lgs. 29/1993, rendono inequivocabile la tassatività dell'elenco di funzionari mantenuti sotto l'egida del diritto speciale<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> A. Pregnotato, *Art. 3*, in AA.VV. *L'impiego pubblico. Commento al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*, Giuffrè 2003, p. 127

La circostanza curiosa è che la legge delega n. 421/1992, così come formulata dal Parlamento, non ricomprendeva i professori e i ricercatori nell'elenco delle categorie escluse dalla privatizzazione. Ciò, peraltro, con buone ragioni, laddove si consideri che i docenti universitari non esercitano "funzioni" pubbliche paragonabili a quelle delle altre categorie menzionate, per rilevanza e specialità: non fosse altro perché, come si è detto, a partire dal 1980 esiste la figura di docente universitario a contratto. Si consideri, inoltre, che all'epoca della delega esisteva già un "mercato" dell'alta istruzione. A partire dal t.u. del 1933 viene riconosciuta l'esistenza di università non statali o libere, costituite per iniziativa di privati, in alcuni casi a carattere confessionale<sup>14</sup>. A dire il vero l'università si presenta come «fenomeno di libertà» sin dalle origini<sup>15</sup>, così che, a seguito della cd. "statizzazione", le università pubbliche prendono a svolgere il proprio servizio in regime di concorrenza con gli atenei privati<sup>16</sup>: i dubbi circa la commercializzazione della funzione di insegnamento e ricerca, da questo punto di vista, sono superati dall'esperienza storica.

Nondimeno, la protesta dei docenti universitari si levò altissima contro la proposta di contrattualizzare il proprio rapporto di lavoro, ritenuta un *vulnus* al prestigio e all'autonomia della categoria, lesiva delle libertà di ricerca ed insegnamento sancite all'art. 33 Cost. Il Governo Amato, in un primo momento, ipotizzò di escludere dalla privatizzazione i professori ordinari, ipotizzandone l'equiparabilità ai dirigenti generali<sup>17</sup>, e provò a limitare il mutamento di regime giuridico ai soli professori associati e ricercatori. Attraverso la differenziazione per fasce dei docenti universitari si cercò quindi una soluzione compromissoria e come modello di riferimento venne assunta la distinzione tra dirigenti generali, inizialmente esclusi dalla privatizzazione, e dirigenti di base, da subito privatizzati. Come per la dirigenza, però, anche per i docenti universitari la frantumazione della categoria non riuscì a reggere: con la differenza che la dirigenza si candidò all'integrale privatizzazione, mentre la docenza universitaria seguì a lottare per il mantenimento del vecchio regime.

A seguito delle forti pressioni di professori associati e ricercatori, in sede di correzione del decreto delegato il Governo Amato decise di eliminare l'artificiosa distinzione tra i professori ordinari e gli altri docenti: con il risultato che, alla fine, tutta la docenza universitaria di ruolo ottenne la conservazione dello statuto pubblicistico, e venne

---

<sup>14</sup> Gli atenei costituiti per iniziativa dei privati sono previsti dal r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, ed oggi disciplinati dalla legge 2 luglio 1991, n. 243 e dal d.p.r. n. 25/1998

<sup>15</sup> O. Sepe, *Università degli studi. 1) Diritto pubblico*, in Enc. giur. Treccani, XXXII, 1994, p. 1 e ss.

<sup>16</sup> M. Dugato, M. Piperata, *Università degli studi. 1) Diritto pubblico*, in Enc. giur. Treccani, Roma, 2007, p. 3

<sup>17</sup> In questo senso v. M. Clarich, D. Iaria, *La riforma del pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 2000, p. 101

disciplinata in un comma a sé stante, separatamente cioè dalle altre categorie di pubblici funzionari esclusi dalla contrattualizzazione<sup>18</sup>.

La deroga per i professori universitari, si badi, veniva introdotta «in attesa di una specifica disciplina della categoria» che regolasse in modo organico il rapporto di impiego di docenti e ricercatori, «in conformità ai principi dell'autonomia universitaria» e alla legge istitutiva del Ministro dell'università<sup>19</sup>. A garanzia della provvisorietà di questa soluzione, il d. lgs. 29/1993 fissava anche una data certa – il 1 giugno 1994 – entro la quale, se non fosse stata adottata una disciplina organica per il rapporto di lavoro di docenti e ricercatori, si sarebbero dovute applicare anche a questi dipendenti le norme dettate per il lavoro pubblico privatizzato.

In origine, dunque, si era deciso un semplice rinvio della contrattualizzazione dei docenti universitari, per modulare meglio la transizione al regime privatistico di questa categoria professionale, e non una esclusione *tout court*. All'epoca, come è stato osservato, il legislatore con un atteggiamento di «saggia prudenza» colse «con una certa accuratezza un'esigenza molto sentita (...) di una revisione dei rapporti di lavoro dei docenti ispirata ai principi del d.lgs. n. 29/1993, (...) solo che – tenendo conto del loro particolare ruolo di “produttori di cultura” – ha pure avvertito la necessità di una riflessione più meditata»<sup>20</sup>.

### 2.1. *Il rinvio a tempo indeterminato della contrattualizzazione.*

In seguito ad alcune modifiche legislative il rinvio è però divenuto definitivo, *sine die*.

La legge n. 59/1997, che introduce principi e criteri direttivi innovativi rispetto a quelli contenuti nella legge delega n. 421/92, stabilisce infatti che sono «mantenute ferme» le esclusioni soggettive dalla contrattualizzazione contenute nell'art. 2 del d.lgs. 29/93: così disponendo, viene a sancire l'esclusione in via definitiva per docenti e ricercatori dalla riforma. In attuazione della delega del 1997, coerentemente, il Governo provvede a contrattualizzare i dirigenti generali, disponendone l'eliminazione dall'elenco dei pubblici funzionari mantenuti sotto l'egida del diritto speciale, mentre lascia intatta la disciplina pubblicistica per tutti i docenti universitari.

Nondimeno, anche a seguito della “seconda privatizzazione” continua a essere invocato l'“aggancio retributivo automatico” creato dalla legge n. 382 del 1980 tra docenza universitaria e dirigenza generale dello Stato. Ciò, probabilmente, in virtù di una norma

---

<sup>18</sup> Cfr. art. 2, commi 4 e 5, d. lgs. 29/93

<sup>19</sup> V. art. 72, comma 4, d. lgs. 29/93.

<sup>20</sup> A. Trojsi, *Il lavoro dei docenti universitari*, cit., p. 81

contenuta nello stesso decreto delegato che sembra autorizzare, in via interpretativa, la permanenza di un collegamento stipendiale tra le due categorie, nel prevedere che, «a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le disposizioni previgenti riferite ai dirigenti generali si intendono riferite ai dirigenti di uffici dirigenziali generali»<sup>21</sup>. Tuttavia, una più attenta lettura del d. lgs. 80/1998 rende chiaro che per i docenti universitari non può più sostenersi alcuna equiparazione automatica al trattamento economico della dirigenza. Il decreto delegato, infatti, dopo aver precisato che le retribuzioni dei dirigenti dello Stato, da quel momento in avanti, sono determinate da specifici contratti collettivi, regola anche i meccanismi di adeguamento stipendiale delle categorie non soggette a contrattazione<sup>22</sup>. In particolare, la norma stabilisce che per le categorie di funzionari pubblici equiparate ai dirigenti (ossia tutto il personale non contrattualizzato di cui ai commi 4 e 5 dell'art 2 del d. lgs. n. 29/1993) opera il meccanismo di adeguamento stipendiale previsto dalla legge 334/1997: per esse il bilancio triennale e le relative leggi finanziarie indicheranno di volta in volta le somme da destinare, "in caso di perequazione", al riequilibrio del loro trattamento economico con quello previsto dai contratti nazionali per i dirigenti del comparto ministeri. Da quel momento, al personale dirigente dei Corpi di polizia e delle Forze armate ed ai professori e ricercatori universitari viene annualmente riconosciuto un adeguamento retributivo automatico, definito con un DPCM sulla base di uno specifico indice ISTAT (art. 24, legge 448/1998)<sup>23</sup>. Resta comunque evidente l'incongruenza di fondo per cui la retribuzione dei docenti universitari continua ad essere "parametrata" su quella della dirigenza pubblica, pur senza essere automaticamente agganciata ad essa: ciò, evidentemente, in virtù di una lunga tradizione di equiparazione tra le due carriere, e a dispetto della diversità di regime giuridico a cui queste due categorie di funzionari risultano attualmente sottoposte.

Al di là delle vicende retributive, occorre svolgere alcune considerazioni sul mantenimento dello *status* pubblicistico dei docenti universitari, per come è venuto a delinearsi a seguito della complessa vicenda normativa di cui essi sono stati protagonisti. In primo luogo, l'esclusione dei docenti universitari – per quanto provvisoria - dalla privatizzazione sembra violare la delega racchiusa nella legge n. 421/1992 (art. 2, comma 1, lett.e), pertanto se ne potrebbe affermare l'originaria l'incostituzionalità: ai sensi

---

<sup>21</sup> Cfr. art. 45, comma 2, d. lgs. 80/1998

<sup>22</sup> Cfr. art. 16, comma 6, d. lgs. 80/1998

<sup>23</sup> Ai sensi dell'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010, a partire dal 2011 e fino al 2013 tali meccanismi retributivi automatici non si applicheranno, senza dar luogo a successivi recuperi

dell'art. 76 Cost. il Governo, semplicemente, non era autorizzato a prevedere deroghe ulteriori alla privatizzazione rispetto a quelle stabilite dalla legge. In questo senso, del resto, si erano espresse all'epoca le Commissioni parlamentari. In ogni caso la successiva delega contenuta nella legge n. 59/1997 viene a porre rimedio a questo vizio iniziale, ratificando a posteriori l'esclusione dei docenti universitari dalla riforma.

In secondo luogo, va rilevato che, dall'entrata in vigore della Costituzione, il legislatore italiano non è stato in grado di varare una riforma organica dello stato giuridico dei docenti nell'ambito di una normativa generale sull'Università, in modo da coordinare tutte le disposizioni attinenti al regime giuridico del personale docente ad oggi vigenti<sup>24</sup>. A questa valutazione negativa non si sottrae nemmeno la recente legge 30 dicembre 2010, n. 240, che dedica allo «Stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo» una sola norma (art. 6), prevalentemente rivolta alla quantificazione annuale delle attività di ricerca, di studio e di insegnamento dei docenti universitari, a seconda del regime di impegno prescelto (tempo pieno o definito).

In terzo luogo, non può sottacersi che l'esclusione dalla privatizzazione ha portato con sé, insieme a presunte garanzie di maggiore autonomia nello svolgimento dell'attività di insegnamento e ricerca, una serie svantaggi per i docenti universitari. Anzitutto, questa scelta ha autorizzato il mantenimento di una disciplina uniforme, centralizzata, che regola in modo rigido lo svolgimento della attività di insegnamento e ricerca, in aperto contrasto con le crescenti esigenze di flessibilità, differenziazione e autonomia mostrate nel corso degli anni dal sistema universitario. Ora, l'identità unica della professione accademica si è molto rarefatta nel corso degli anni, e ha dato vita a situazioni estremamente diversificate da paese a paese, da università a università e, persino, all'interno delle singole università. Basti pensare che, nell'ambito del medesimo ateneo si hanno professori universitari che sono liberi professionisti e svolgono attività permanenti e retribuite per il mercato (pensiamo agli ingegneri, agli architetti, agli psicologi, agli avvocati e ai medici, ovviamente): altri docenti che, pur non esercitando professioni liberali, svolgono attività consulenziali esterne, con diversa intensità e remunerazione a seconda delle capacità individuali e del tipo di disciplina (si pensi, ad esempio, ai docenti che fanno gli editorialisti, i consulenti per le imprese e le pubbliche amministrazioni); altri che sono stabilmente impegnati in attività amministrative ed istituzionali per l'ateneo, in aggiunta

---

<sup>24</sup> In questo senso A. Trojsi, *Il lavoro dei docenti universitari*, cit., p. 88

a quelle di ricerca e insegnamento; altri ancora che si limitano allo svolgimento dell'attività didattica, lasciando del tutto a margine la ricerca e l'innovazione.

La complessità che caratterizza oggi l'attività dei docenti va di pari passo con la varietà che caratterizza gli atenei: le università vengono investite di compiti nuovi e molteplici, legati al progresso tecnologico, all'esigenza di scambi sempre più intensi con il mondo della produzione e delle professioni, alle trasformazioni dell'organizzazione universitaria nel senso dell'efficienza e della produttività, alla diversa vocazione di un Ateneo ed al ruolo che esso intende svolgere nel territorio di riferimento. La moltiplicazione e diversificazione delle attività accademiche dimostra che non è più possibile disciplinare la figura del docente universitario come se fosse unica e standardizzata, allo stesso modo in cui non è più ammissibile trattare gli Atenei come entità tutte uguali tra loro, dotate di identiche risorse e obiettivi.

Tuttavia, mentre a partire dal 1989 si è dato seguito al diritto delle università di «darsi ordinamenti autonomi, nel limite stabiliti dalle leggi dello Stato»<sup>25</sup>, nessuna flessibilità e differenziazione (se si eccettua la distinzione tra il regime di impegno) è stata introdotta nella regole giuridiche concernenti lo *status* e il rapporto di lavoro del docente universitario, che continuano ad essere fissate in modo rigido dal centro. Sul punto, la legge che realizza l'autonomia universitaria prevista nella nostra Costituzione pone come limite esplicito agli statuti delle università l'«osservanza delle norme sullo stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente»<sup>26</sup>; anche se, come viene segnalato, «per effetto dell'azione delle componenti più decisamente sindacalizzate (soprattutto i ricercatori), si è verificata l'emanazione di alcuni statuti universitari che hanno sostanzialmente modificato le norme in materia di elettorato attivo e passivo per le cariche universitarie e il regime delle incompatibilità (...) e proprio per questo sono stati dichiarati illegittimi dal giudice amministrativo»<sup>27</sup>.

La rigida uniformità dello *status* professionale dei docenti si pone tendenzialmente in contrasto con il riconoscimento dell'autonomia per le singole università, ritenuta sì

---

<sup>25</sup> Sulla "fuoriuscita dallo Stato" delle università italiane, cfr. per tutti F. Merloni, *Commento all'art. 6, in Il ministero e l'autonomia delle Università e della ricerca*, in F. Merloni. Bologna, 1989, p. 73 e ss.; R. Finocchi, *Le università*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di) S. Cassese, pt. speciale, Milano, II ed. 2003, p. 1349 e ss.

<sup>26</sup> Cfr. art. 16, comma 4, lett d), legge 9 maggio 1989, n. 168

<sup>27</sup> Cfr. A. Dapas, L. Viola, *Il rapporto di lavoro dei docenti universitari*, cit., pp. 24-25; in argomento v. anche S. Raimondi, *Lo stato giuridico dei professori universitari fra autonomia statutaria e spinte corporative*, in *Dir. Amm.*, 2002, p. 209 e ss.

strumentale alla migliore tutela delle libertà dei singoli docenti<sup>28</sup>, ma anche finalizzata ad una gestione efficientistica della ricerca e dell'insegnamento<sup>29</sup>.

### 3. *Così diversi, ma così uguali. La riforma Gelmini come occasione perduta*

L'intenzione di questo scritto non è dimostrare che l'opzione di porre fine alla "ontologica specialità"<sup>30</sup> del pubblico impiego, assoggettando ad un regime di diritto comune, negoziale e paritario, il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, sia stata una soluzione integralmente positiva: è innegabile che la contrattualizzazione abbia mostrato vari problemi in fase di attuazione, legati in gran parte al salto culturale che richiedeva alle pubbliche amministrazioni. Di ciò la prova più evidente è data dai continui rimaneggiamenti di cui la disciplina sul pubblico impiego è stata oggetto, a partire dalla seconda privatizzazione del 1998 fino alla cd. riforma Brunetta, quest'ultima operata mediante il complesso della legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e del decreto delegato 27 ottobre 2009, n. 150, che ha riscritto gran parte del TU sul pubblico impiego. Né questo studio vuole fingere di non conoscere la evidente sindacalizzazione - e quindi politicizzazione - che scaturì dalla contrattualizzazione, a discapito di un ambiente che la Costituzione vorrebbe anzitutto governato da logiche di imparzialità.

Allo stesso tempo, però, non si intende aderire alla tesi, tanto diffusa quanto radicale, secondo cui la contrattualizzazione del pubblico impiego avrebbe rappresentato un sostanziale fallimento, rispetto al quale la sola via d'uscita sarebbe rappresentata da un ritorno al regime di diritto speciale. A ben vedere, gli effetti fatti registrare dalla contrattualizzazione, nel medio periodo, sono complessivamente positivi per il settore: nel 2009 si è avuto un incremento della spesa per il personale pubblico rispetto all'anno precedente pari allo 0,89%, assai più contenuta di quella avutasi fra il 2008 e il 2007(+6,76%); la presenza femminile è aumentata in tutti i comparti nell'arco del triennio, oltrepassando il 55% del totale<sup>31</sup>; in termini aggregati l'utilizzo del part-time continua a crescere, ma si nota un notevole rallentamento nella crescita; gli indicatori mostrano un andamento crescente coerente con le politiche di blocco del turnover, da cui

---

<sup>28</sup> L. Paladin, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in Quaderni costituzionali, 1988, p. 173; L. Mazzaroli, *Professori universitari, università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in Quaderni costituzionali, 1997, p. 78; M. Mazziotti di Celso, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in Dir. e società, 1980, p. 234

<sup>29</sup> S. Cassese, *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in Foro it., 1990, V, p. 208

<sup>30</sup> A. Orsi Battaglini, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in Giorn. dir. lav. rel. Ind., 1993, p. 461.

<sup>31</sup> Gli unici comparti in cui si registra un leggero arretramento sono la Presidenza del Consiglio, l'AFAM e i vigili del fuoco.

si ricava un tendenziale abbassamento dell'età e dell'anzianità media del personale; nel 2009 la discesa del numero medio di giorni di assenza per malattia è proseguita con la stessa intensità dell'anno precedente<sup>32</sup>.

L'idea di fondo di questo lavoro, insomma, non è difendere o criticare la contrattualizzazione del pubblico impiego, quanto, piuttosto, provocare una riflessione sulla possibilità di trasferire il rapporto di lavoro dei docenti universitari entro gli schemi del diritto comune, adottando il modello della contrattazione collettiva e decentrata. Riprendere, cioè, il discorso là dove si era interrotto, ossia da quel rinvio temporaneo della contrattualizzazione dei docenti universitari, in seguito divenuto definitivo.

Occorre partire dalla centralità del personale docente nella vita e nel ruolo svolto dalle istituzioni di alta cultura. L'università è, anzitutto, «una comunità di persone, impegnate per la vita o per un lungo periodo della vita nell'attività della ricerca, di insegnamento, di apprendimento, in attività strumentali al funzionamento e al raggiungimento dei compiti propri dell'università individuati nell'attività didattica e nell'attività scientifica»<sup>33</sup>.

Mettendo da parte per un attimo le possibili e diverse considerazioni circa l'efficacia del metodo contrattuale, occorre convenire sul fatto che, sul finire del secolo scorso, il pubblico impiego italiano - come quello di molti altri paesi nel mondo - esigeva il massimo impegno riformatore per rilanciarne il rendimento e la produttività. E, tra gli apparati pubblici che richiedevano particolare attenzione vi era soprattutto l'università. La privatizzazione delle regole concernenti il rapporti di lavoro, all'epoca, venne ritenuta dal legislatore italiano una soluzione per incrementare l'efficienza e la produttività delle amministrazioni pubbliche - e continua ad essere considerata tale anche dal legislatore attuale, visto che la recente riforma Brunetta mira formalmente a rilegificare e non a ripubblicizzare le regole del rapporto -, una tecnica utile per introdurre una cultura della valutazione delle strutture e del personale anche nel settore pubblico, per valorizzare adeguatamente il merito ed evidenziare le responsabilità di funzionari e dirigenti pubblici.

Pertanto, almeno in linea di principio, l'aver escluso dalla privatizzazione l'intero corpo docente delle università italiane appare come un'occasione perduta; e, ancor più, appare tale l'approvazione recentissima legge 30 dicembre 2010, n. 240( cd. Gelmini), che mira a riformare in modo organico l'organizzazione delle università, la disciplina sul personale

---

<sup>32</sup> I dati sono tratti da Ragioneria generale dello Stato, Conto Annuale 2009 sul pubblico impiego, dicembre 2010

<sup>33</sup> N. Occhicupo, *Costituzione ed autonomia normativa delle università*, in Foro it., 1990, V, p. 256.

accademico e sul reclutamento, e conferisce un'ampia delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. Questa legge dava l'opportunità, lungamente attesa, di varare una riforma organica dello stato giuridico dei docenti che fosse inserita nel quadro di una normativa generale sull'Università: così non è stato, visto che – come si è già ricordato - la riforma Gelmini dedica allo «Stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo» una sola norma (art. 6), in prevalenza rivolta a quantificare le attività di ricerca, di studio e di insegnamento su base annuale, a seconda del regime di impegno (tempo pieno o definito) dei docenti.

In assenza di una contrattualizzazione della professione accademica, l'autonomia universitaria rischia di rimanere incompiuta, priva di quella parte essenziale che, per gli Atenei, è rappresentata dalla possibilità di gestire il personale docente in base alle proprie esigenze ed alla specifica vocazione culturale, ancorché nel rispetto delle libertà costituzionali di insegnamento e ricerca. Lo strumento negoziale appare infatti armonizzarsi meglio con l'autonomia universitaria e con i suoi fini, dal momento che garantisce «meglio di quanto non faccia la regolamentazione rigida e monolitica dello stato giuridico di stampo pubblicistico, una duttile risposta alle esigenze sia dell'offerta didattica (sempre più articolata) sia della ricerca scientifica (sempre più specialistica, nella società della conoscenza)»<sup>34</sup>. In questa prospettiva, una parte della dottrina auspica da tempo che all'autonomia organizzativa delle università possa corrispondere l'autonomia nella scelta, gestione e sviluppo del proprio personale, in modo da consentire agli atenei di completare il processo di emancipazione dal centro e trasformarsi in veri datori di lavoro dei propri docenti, assumendosene tutte le responsabilità<sup>35</sup>.

A ben vedere, per il conseguimento di questo obiettivo autonomistico la contrattualizzazione non rappresenta una soluzione necessitata, ma una scelta di opportunità. L'autonomia nella gestione del personale docente è invero possibile anche in costanza di una disciplina rigida e centralizzata, ma sembra conciliarsi meglio con

---

<sup>34</sup> M. Magnani, *Stati giuridici*, in F. Carinci e M. Persiani (a cura di), *Diritto del lavoro e riforma universitarie. Stati giuridici, carriere dei docenti e ordinamenti didattici*, Cedam 2007, p. 10

<sup>35</sup> Cfr. G. Capano, *La legge Moratti. La professione accademica. Reclutamento, carriera e retribuzione*, in Unibo Magazine, 14 giugno 2006 (apparso altresì in G. Tognon (a cura di), *Una dote per il merito*, Bologna, Il Mulino-Arel, 2006, pp. 89-115). L'A., in modo del tutto condivisibile rileva che, «se una università è autonoma e responsabile deve potersi scegliere i docenti che vuole e deve poterli premiare, promuovendoli, se lo ritiene opportuno. Gli atenei, insomma, hanno il diritto di essere i datori di lavoro dei propri docenti: il meccanismo del concorso pubblico, che sia locale o nazionale, e lo status giuspubblicistico dei docenti fa sì che il datore di lavoro dei docenti universitari sia una specie di ambigua ed evanescente entità; il che, di fatto, rafforza il pericoloso convincimento che il docente universitario sia una specie di libero professionista "pubblico", invece che un formatore ed un ricercatore dal quale dipendono il capitale umano e lo sviluppo, e quindi il futuro, della nostra società».

l'impiego di strumenti negoziali. Questa *chance*, tuttavia, non è stata colta dalla riforma Gelmini, che, pur mostrando un'ampiezza ed un'organicità sconosciute alle riforme precedenti, rinuncia aprioristicamente alla negoziazione sulla prestazione lavorativa e irrigidisce ulteriormente le regole concernenti lo stato giuridico dei docenti universitari. La scelta è stata imposta dalle esigenze di risparmio di spesa, priorità a cui tendono tutte le leggi di riforma concernenti la pubblica amministrazione adottate negli ultimi due anni, e dal timore che alla contrattualizzazione segua sempre un aumento, anziché una riduzione dei costi. Ne deriva che, con legge dello Stato (n. 240/2010), risultano oggi fissati modo indifferenziato per tutte le università: il regime di impegno dei professori e ricercatori, i carichi didattici corrispondenti, i criteri generali per regolare le attività esterne dei docenti (art. 6), la mobilità interuniversitaria (art. 7), il livello e la progressione stipendiale (art. 8), la composizione e le modalità di impiego del fondo di premialità (art. 9), le verifiche e le sanzioni disciplinari (art. 10).

Il legislatore, in questo modo, ha volto riconfermare il tradizionale modello pubblicistico di regolazione, con l'inevitabile effetto di azzerare qualsiasi diversità tra i soggetti accademici e schiacciare l'intero sistema su uno *standard*, monolitico e indifferenziato, di docente universitario.

### 3.1. *La retribuzione differenziata come chiave di volta del sistema meritocratico*

L'uniformità di trattamento economico-retributivo è, a ben vedere, il punto di maggior criticità. Nello stesso libro verde sulla spesa pubblica del settembre 2007, a cura del Ministro Padoa Schioppa, si indica tra le debolezze dell'università «un sistema di remunerazione "rigida" dei docenti, che non ricompensa il maggiore impegno e la qualità del lavoro prestato né nella didattica né nella ricerca».

È bene, con franchezza, riconoscere come la privatizzazione dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni non abbia di per sé comportato una significativa diversificazione individuale in base alla qualità dei risultati o alla produttività del lavoratore. Le vicende relative alla previsione, nei contratti collettivi, di premi di produttività legati alla valutazione della qualità e quantità dell'apporto individuale ai risultati dell'amministrazione di appartenenza, quasi sempre trasformati in elargizioni a pioggia, costituiscono un'esperienza significativamente deludente. Lo stesso trattamento dei professori di scuola primaria e secondaria, privatizzati, resta a tutt'oggi assolutamente uniforme. Inutile precisare che i sindacati hanno giocato un ruolo esiziale per il funzionamento del sistema di incentivi legati al merito.

Ma la cattiva realizzazione, e finanche il fallimento, non implica necessariamente che un modello giuridico sia sbagliato. Nella fattispecie indica semmai che, a fronte del notevole sforzo di innovazione compiuto negli anni Novanta per riformare un pubblico impiego stagnante ed improduttivo, non è stato profuso uno sforzo altrettanto rilevante per dare attuazione alla riforma ed implementare le potenzialità legate dalla contrattualizzazione. Tanto è vero che la legge 30 dicembre 2010, n. 240, nel tentativo di rilanciare l'efficienza e la produttività del pubblico impiego, procede ad una nuova definizione dei confini tra materie riservate alla legge e alla contrattazione collettiva, ma non smentisce l'impianto sostanzialmente privatistico e contrattuale della riforma degli anni Novanta. Al contrario, insiste con forza sull'attivazione di meccanismi premiali, legati alla valutazione e al rendimento, innestandoli nell'impianto contrattuale generale quale trattamento salariale accessorio. Il problema – ben evidenziato dalle scelte della riforma Brunetta - è stato l'abuso della contrattazione, che su spinta dei sindacati ha finito per estendersi anche alle scelte organizzative e strategiche, non l'uso della contrattazione in sé.

Chiarito questo punto, resta vero che il meccanismo della retribuzione premiale legata al merito e alla produttività non ha funzionato nel pubblico impiego contrattualizzato, dove continua ad essere assolutamente prevalente il modello dell'incentivazione a pioggia, della premialità indifferenziata. È la stessa modalità di accesso, il concorso pubblico, a rendere difficile una differenziazione retributiva iniziale, al momento dell'accesso al rapporto di servizio universitario. Tuttavia, non sarebbe difficile immaginare per i docenti universitari, come per i dirigenti, una articolazione tra la *qualifica* di professore (il cui momento genetico risulta legato al superamento del concorso pubblico per l'ingresso nelle diverse fasce) e l'*incarico* di professore (che trova origine nella delibera di "assunzione" dell'università presso la quale il docente viene chiamato a prestare la propria attività). In questo modo verrebbe a evidenziarsi la distinzione tra *essere* e *fare* il professore universitario, ben nota alla dirigenza pubblica, intorno alla quale è possibile costruire una efficace differenziazione tra i docenti basata su impegno lavorativo, responsabilità, retribuzione. Del resto, l'assimilazione dei professori universitari ai dirigenti non appare affatto impropria, sia per il tipo di responsabilità che il docente assume nei confronti del proprio datore di lavoro (ateneo), legata esclusivamente ai risultati e consistente nella buona didattica e nella buona ricerca, sia per il tradizionale vincolo retributivo che lega queste due categorie di dipendenti pubblici, sopra ricordato. In quest'ottica, si noti, le disposizioni della legge n. 240/2010, che, modificando il

meccanismo di accesso alla carriera universitaria, distinguono tra «abilitazione scientifica nazionale», di durata quadriennale (art. 15), e chiamata dei professori abilitati da parte dei singoli atenei, da operarsi in autonomia seppure nel rispetto di criteri generali di trasparenza e obiettività (art. 18), offrono una premessa coerente ad un impianto salariale dei docenti universitari articolato tra qualifica ed incarico, sulla falsariga di quello dirigenziale. Per di più, in base alla nuova normativa le chiamate vengono proposte dai Dipartimenti e approvate (non più dal Senato, ma) dal Consiglio di amministrazione (art. 18, comma 1, lett.e): anche questo cambiamento è significativo, poiché da un lato rivela l'esigenza di introdurre elementi di efficienza e flessibilità nel sistema di "assunzione" dei docenti, tenendo conto anche delle esigenze organizzative-finanziarie dell'Ateneo; dall'altro, accentua il contrasto con la rigidità che continua a contraddistinguere il regime giuridico dei docenti.

Come si è già avuto modo di rilevare in altra sede, differenziare gli stipendi per premiare il merito - giungendo finanche a liberalizzare gli stipendi in modo che ogni università possa pagare «chi vuole quanto vuole», come si è di recente proposto<sup>36</sup> - significa principalmente sottrarre il rapporto Atenei-docenti alle rigidità del regime pubblicistico, svincolarlo dalla disciplina monolitica fissata con legge dello stato, ma anche dalla sequenza uniformante contrattazione nazionale di categoria-contratto locale-contratto individuale, all'interno della quale il contratto individuale opera in ambiti del tutto residuali e ristretti<sup>37</sup>.

Naturalmente, nell'indicare il contratto individuale come perno per la differenziazione del rapporto di ufficio del docente, occorre chiarire «che, a monte del contratto, dovrà esservi un quadro normativo predefinito che escluda contrattazioni eccessivamente personalizzate e contempra le grandi linee di diverse tipologie di rapporti con le università»<sup>38</sup>. Un quadro normativo di questo tipo dovrebbe essere affidato ad una specifica disciplina della categoria professionale, che regoli in modo organico il rapporto di impiego di docenti e ricercatori, «in conformità ai principi dell'autonomia universitaria», come già immaginato dal d. lgs. 29/1993 all'atto di rinviare la contrattualizzazione per questi dipendenti pubblici.

---

<sup>36</sup> R. Perotti, *L'Università truccata*, Torino, 2008, p. 110.

<sup>37</sup> S. Civitarese Matteucci, G. Gardini, *Valore legale del titolo, statuto speciale dei docenti ed altri "idola" dell'università italiana*, in *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, a cura di G. Della Cananea e C. Franchini, Torino, Giappichelli, 2009, p. 40

<sup>38</sup> Rapporto ASTRID su *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, a cura di M. Cammelli, F. Merloni, <http://www.astrid-online.it/L-universi/BOZZA-PAPER-senza-cap-IV-.pdf>, 27. Nel Rapporto si sottolinea l'importanza di dare adeguato spazio al contratto individuale dei docenti, sostenendo implicitamente la contrattualizzazione del rapporto di lavoro per questa categoria.

Il problema, da questo punto di vista, si sposta sulla figura del datore di lavoro, quale controparte del docente-prestatore di lavoro. Nel modello organizzativo attuale il Rettore, che rappresenta legalmente l'Ateneo, è un datore di lavoro intrinsecamente debole e assai poco credibile fintanto che resta eletto da coloro che, in una prospettiva contrattuale, sono i suoi dipendenti.

Per superare questo problema si possono ipotizzare due soluzioni: la prima è quella di modificare il meccanismo di individuazione degli organi di vertice dell'università, *in primis* del Rettore, passando dall'elettività alla nomina. Come rilevano gli studiosi dell'amministrazione, «le istituzioni universitarie sono governate in base ad un principio democratico-corporativo. Tutti gli organi monocratici sono elettivi, tutti gli organi collegiali devono rappresentare le diverse componenti dell'università (professori, studenti, docenti, personale tecnico-amministrativo). Per questo motivo, le università si autogovernano attraverso meccanismi istituzionali che “costitutivamente” non possono che produrre scelte distributive (dare qualcosa a tutti) e riprodurre lo *status quo*, ignorando ogni dimensione tecnica del problema». Per poter passare utilmente al sistema contrattuale e rilanciare l'efficienza della *governance* universitaria, si osserva, occorrerebbe spezzare la catena dell'autogoverno, fondato sul principio della rappresentanza corporativa, e adottare meccanismi di nomina “a cascata”, propri degli ordinamenti anglosassoni e nordeuropei: in questo modello sono gli *stakeholders* di riferimento dell'università (forze sociali, istituzioni pubbliche del territorio, forze economiche) a nominare il Consiglio di amministrazione, il quale nomina a seguire (al proprio interno o all'esterno) il Rettore, incaricato a sua volta di indicare i dirigenti, i presidi ed i direttori di dipartimento<sup>39</sup>.

La seconda soluzione è quella di rafforzare l'autonomia del Direttore amministrativo di ateneo (oggi denominato Direttore generale), emancipandolo dallo stretto legame fiduciario con il Rettore e gli altri organi accademici, e ritagliare il ruolo del datore di lavoro intorno a questa figura. In questo modo, la dirigenza universitaria verrebbe

---

<sup>39</sup> Le citazioni sono tratte da G. Capano, *La legge Moratti. La professione accademica. Reclutamento, carriera e retribuzione*, cit.. Nello scritto, l'A. segnala che questa è stata la scelta adottata da paesi come la Svezia, la Danimarca, l'Austria, l'Olanda. «Qui, con grande realismo e lungimiranza, si è deciso di seguire, per quanto possibile, l'esempio dei paesi anglosassoni, dove il principio di autogoverno delle università è stato declinato in altro modo. Essi, infatti, hanno drasticamente spezzato la catena dell'autogoverno fondato sul principio della rappresentanza corporativa, proprio della tradizione universitaria dell'Europa continentale, per scegliere la strada della nomina a cascata propria della tradizione anglosassone. In sostanza, con declinazioni diverse, questi paesi hanno stabilito che gli organi di governo degli atenei (con l'esclusione del Senato accademico) debbono essere formati attraverso un meccanismo di “nomina” e non mediante il meccanismo elettorale».

assimilata al datore di lavoro privato sul piano della dinamica contrattuale (ovviamente, non dal punto di vista del rischio economico-imprenditoriale), analogamente a quanto avviene nel resto delle amministrazioni pubbliche; in particolare, il Direttore amministrativo – figura di cerniera tra gli organi accademici e il personale tecnico-amministrativo – opererebbe con i poteri del datore di lavoro privato nel gestire i mezzi, le risorse umane ed economiche necessarie al perseguimento degli obiettivi dell’ateneo. A questa figura professionale, la cui autonomia andrebbe opportunamente garantita con una certa stabilità dell’incarico – di durata minima ragionevole e revocabile per soli demeriti, incapacità o inosservanza delle direttive -, dovrebbe spettare il compito di negoziare il contratto individuale dei docenti universitari a seguito della chiamata da parte del Consiglio di amministrazione, modulandone i contenuti a seconda della vocazione, degli obiettivi e delle esigenze specifiche dell’ateneo, sulla base delle direttive del Rettore e degli altri organi accademici.

La riforma Gelmini, per inciso, introduce una serie di modifiche alla figura del Direttore amministrativo che in un certo senso vanno nella direzione qui indicata: dopo averne cambiato la denominazione in Direttore generale, lo configura quale “organo accademico”, che viene nominato dal Consiglio di amministrazione (su proposta del Rettore, sentito il parere del senato accademico) tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali; l’incarico di Direttore generale, in base alla nuova legge, risulta regolato con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato, di durata non superiore a quattro anni rinnovabile; al Direttore generale è affidata la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell’ateneo, sulla base degli indirizzi forniti dal consiglio di amministrazione; più in generale, ad esso sono attribuiti, in quanto compatibili, *tutti i compiti spettanti ai dirigenti generali* dal TU del pubblico impiego (art. 2, comma 1, lett. o). Risulta quindi evidente la progressiva assimilazione, dal punto di vista funzionale, del Direttore amministrativo d’ateneo al modello del dirigente generale delle amministrazioni dello Stato, rispetto al quale il primo si distingue per l’assenza di stabilità del rapporto di servizio, essendo configurato come figura dirigenziale esterna, a contratto.

Ma ciò che più conta, al di là della soluzione tecnica che si decidesse di seguire, è che la figura incaricata di contrattare in nome e per conto dell’Ateneo-datore di lavoro risulti dotata di effettivi poteri di gestione, disponga di risorse adeguate, possa avvalersi di un sistema di valutazione indipendente e non sia esposto ad un meccanismo di *spoils system*

per quanto riguarda la nomina/revoca.

Concludendo su questo punto, è giusto riconoscere che la legge n. 240/2010 introduce un meccanismo di (parziale) differenziazione salariale collegato al rendimento e alla produttività dei docenti, riprendendo uno spunto già contenuto nella precedente riforma “Moratti”<sup>40</sup>. La riforma Gelmini dispone infatti l’istituzione di «un Fondo di ateneo per la premialità di professori e ricercatori», che viene distribuito tenendo conto degli impegni di attività di ricerca, didattica e gestionale, oggetto di specifico incarico, nonché in relazione ai risultati conseguiti dal docente (art. 9). Si tratta però di un semplice spunto, una mera traccia per avviare una differenziazione salariale tra i docenti, che, per poter essere efficacemente valorizzata, necessita di un impianto normativo adeguato, flessibile e opportunamente modulabile.

#### 4. *La riforma incompiuta*

Il processo politico e culturale che il 23 dicembre scorso ha portato all’approvazione definitiva da parte del Senato di una vasta legge di riforma del sistema universitario, dando vita alla normativa più estesa ed organica mai approvata in materia, non ha però indotto il legislatore a rimettere mano al tema della contrattualizzazione dei docenti universitari, in attesa di approfondimento dal 1993. Nonostante l’ambizione della riforma fosse quella di operare una revisione a tutto tondo del sistema universitario, la legge dedica scarso impegno al regime giuridico dei docenti, che è innovato solo dall’eliminazione della terza fascia docente: ciò, probabilmente, deriva dal fatto che, in tutto l’impianto normativo, la valorizzazione del merito è costantemente affiancata - anzi, secondo i detrattori della legge, è contaminata - dalla priorità della razionalizzazione della spesa. Questo elemento contribuisce a spiegare perché il tema della contrattualizzazione non si sia neppure affacciato al dibattito politico che ha fatto da sfondo al progetto di legge. I timori di una crescita incontrollata della spesa, evidentemente, hanno impedito di prendere in considerazione qualsiasi ipotesi di contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei docenti.

Questa scelta, però, non è priva di conseguenze. Molte delle norme contenute nella legge n. 240/2010, entrando a contatto con un sistema che resta largamente centralizzato e uniforme, rischiano di perdere parte della loro effettività e smorzare la propria carica

---

<sup>40</sup> Cfr. art. 1, comma 16, legge 4 novembre 2005, n. 230

innovativa. L'autonomia universitaria, come si è cercato di spiegare, necessiterebbe di strumenti duttili per dare spazio al merito. Per restituire efficienza al sistema universitario occorre differenziare, premiando il valore e sanzionando le incapacità: soprattutto in riferimento all'attività lavorativa del corpo docente.

La Relazione al disegno di legge "Gelmini" dichiara che esso «si inserisce nel più vasto progetto di revisione dell'assetto delle pubbliche amministrazioni secondo principi di efficacia e di efficienza; intende ridisegnare i tratti fondamentali del sistema universitario, con l'obiettivo di adeguarlo alle nuove istanze che provengono da una società in costante sviluppo (...); inoltre, intende apportare i correttivi necessari ad eliminare quelle criticità e quelle anomalie che, sedimentandosi nel tempo, hanno di fatto impedito una sana e rapida crescita del sistema secondo principi di merito, pur in presenza di indubbi punti di eccellenza»<sup>41</sup>. Questi concetti riecheggiano da vicino le idee che fecero da premessa alle stagioni della contrattualizzazione negli anni Novanta; ritornano come un *refrain* nei correttivi al pubblico impiego approvati nei primi anni del nuovo millennio; e, come dichiara apertamente la Relazione al progetto di legge, si inseriscono pienamente nel più vasto disegno riformatore delle pubbliche amministrazioni, culminato nella «Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni» (legge 15/2009) e nel successivo decreto delegato (d.lgs. 150/2009).

Non può quindi non meravigliare, considerata l'armonia complessiva che guida questi interventi di riforma, il netto divaricarsi delle soluzioni sotto il profilo delle fonti normative: il rapporto professionale di una parte rilevante e qualificante dei dipendenti universitari, il personale docente, rimane infatti sottoposto ad un regime speciale di diritto pubblico e si sottrae alla generale contrattualizzazione del pubblico impiego.

Senza ripetere quanto sin qui osservato, vale forse la pena di segnalare gli interventi della legge n. 240/2010, che, pur muovendosi nella giusta direzione della valorizzazione della produttività, rischiano di essere "sterilizzati" o comunque di incontrare serie difficoltà di attuazione poiché ambientati in un habitat normativo rigido e uniformante.

Anzitutto, la parte riguardante le azioni per la qualità e l'efficienza del sistema universitario (art. 5): è difficile infatti ipotizzare, in assenza di una flessibilizzazione delle fonti del rapporto lavorativo, l'«introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione

---

<sup>41</sup> Relazione al d.d.l. 1905, recante "Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario", presentato il 25 novembre 2009 alla Presidenza del Senato della Repubblica, XVI legislatura.

delle risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante» (comma 1, lett. a); l'«introduzione, sentita l'ANVUR, di un sistema di valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti ex ante» (comma 1, lett. c); la «previsione di meccanismi volti a garantire incentivi correlati al conseguimento dei risultati [nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne], nell'ambito delle risorse disponibili del fondo di finanziamento ordinario delle università allo scopo annualmente predeterminate» (comma 3, lett. e); la «revisione del trattamento economico dei ricercatori non confermati a tempo indeterminato, nel primo anno di attività» (comma 3, lett. g). Tutti questi interventi di riforma presuppongono una differenziazione - tra i docenti e tra le strutture - modulata sulla *performance* effettivamente resa, che a seconda dei casi verrà a tradursi in un trattamento economico-retributivo più o meno favorevole per il singolo, o in un finanziamento più o meno generoso per l'ateneo. È difficile, risulta quasi ovvio constatarlo, realizzare una politica efficace di premialità retributiva (per i singoli) e finanziaria (per gli enti) continuando a utilizzare strumenti normativi rigidi, uniformanti (leggi statali, decreti delegati del governo) e mantenendo in vita un modello unico e compiuto di stato giuridico del personale docente.

In assenza di una strumentazione giuridica flessibile, inoltre, perde parte del proprio significato la distinzione basata sul regime di impegno a tempo pieno e tempo definito dei docenti (art. 6, comma 1). Per poter effettuare un'efficace differenziazione tra i docenti occorre infatti considerare quale tipo di attività esterna (libero-professionale, istituzionale, presso altro ateneo) viene svolta, con quale intensità e quali risultati (non solo economici) sono ad essa ricollegati. Esistono enormi differenze tra gli stessi docenti a tempo definito, in termini di impegno universitario e di guadagno esterno; mentre non è infrequente che un docente a tempo pieno con un incarico istituzionale retribuito dedichi all'attività esterna molto più tempo e ricavi da essa molto più denaro di quanto non faccia un docente a tempo definito. Fissare un'alternativa secca tra tempo pieno e definito risulta quindi troppo schematico, poiché questa tecnica consente di intervenire in modo standardizzato solo sulle due variabili impegno orario/salario del docente, ma non riesce a dar conto fino in fondo delle differenze che intercorrono tra i docenti universitari. Senza considerare, tra l'altro, che un ateneo potrebbe essere interessato ad avere una propria presenza all'interno di un'istituzione territoriale o in un determinato settore economico, ed essere quindi propenso a offrire condizioni più favorevoli al docente che occupa una determinata carica istituzionale (ad es. all'interno di una fondazione bancaria; oppure

all'interno di un giunta comunale o di un ente regionale) rispetto al docente che svolge attività libero professionale. Per tenere conto di tutte queste variabili bisognerebbe disporre di strumenti normativi raffinati, adatti a ritagliare le prestazioni reciproche sull'interesse delle parti; all'opposto un regime giuridico generale, basato sulla dicotomia tempo pieno/tempo definito, rischia di appiattire ogni diversità esistente tra le situazioni soggettive e tra gli atenei.

Analogamente, perde una parte del suo senso la relazione che i professori e i ricercatori sono tenuti a presentare ogni tre anni sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, unitamente alla richiesta di attribuzione dello scatto stipendiale (art. 6, comma 14). In assenza di adeguati strumenti giuridici che consentano agli atenei di modulare, in autonomia e a seconda della propria vocazione, il trattamento economico-professionale da ricondurre all'attività svolta dal singolo docente nel triennio (ad es. un ateneo principalmente rivolto all'innovazione potrebbe dare poco peso allo scarso impegno didattico di un docente, e premiare invece la sua propensione a intrattenere rapporti con le imprese del territorio), questa valutazione ex post assume rilevanza solo al fine di permettere l'operatività di modesti automatismi nella progressione stipendiale, mentre azzera qualsiasi diversità nelle opzioni di fondo degli atenei, riguardanti obiettivi e orientamenti.

Molto simile è il discorso concernente gli incentivi alla mobilità interuniversitaria del personale accademico, destinati a giocare un ruolo del tutto marginale nel funzionamento complessivo del sistema nel caso in cui essi vengano integralmente predeterminati dal centro, in modo uguale per tutti i docenti e gli atenei, come avviene attualmente (art. 7).

Si è detto in precedenza del Fondo di ateneo per la premialità di professori e ricercatori (art. 9), e non verranno qui ripetute le considerazioni critiche già svolte.

Nella lista delle incongruenze, infine, non può mancare un riferimento alla figura del ricercatore a contratto. La riforma Gelmini, nel trasformare i ricercatori di ruolo in categoria ad esaurimento, introduce la nuova figura del "ricercatore a contratto", che va ad affiancarsi a quella già esistente del professore a contratto. In base a questa previsione, le università possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (tre anni prorogabili per altri due, una sola volta), 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 (art. 24). Le ricadute di questa disposizione legislativa sono di due tipi: anzitutto viene chiarito che nessun principio costituzionale osta alla regolamentazione contrattuale dell'attività di ricerca (rispetto all'attività di insegnamento

i dubbi erano stati superati dal riconoscimento dei contratti di insegnamento); in secondo luogo, viene a frammentarsi il regime giuridico del corpo docente universitario, che, a partire da questo momento, risulta divaricato tra lo *status* pubblicistico dei professori di I, II fascia e ricercatori a tempo indeterminato, da una parte, e lo statuto di diritto comune dei ricercatori a contratto, dall'altra.

Tutto ciò porta a concludere che lo stato giuridico dei docenti universitari andrebbe opportunamente armonizzato con l'autonomia degli atenei. Affinché l'autonomia universitaria possa completarsi e risultare davvero funzionale alle libertà dei docenti, affinché le strutture organizzative possano effettivamente servire la scienza e l'insegnamento, occorre che agli atenei siano attribuiti gli strumenti giuridici per gestire autonomamente e consapevolmente il proprio personale, e divenire così datori di lavoro responsabili e efficienti.

#### 5. *Le ragioni della contrattualizzazione*

Tentando di trarre le fila del ragionamento sin qui svolto, svariate ragioni suggeriscono di estendere il regime giuridico contrattuale ai docenti universitari, che verrebbero così equiparati alla generalità dei funzionari pubblici.

1) Non è vero che lo stato giuridico e la retribuzione fondamentale stabiliti per legge rappresentano la migliore garanzia della autonomia della funzione didattica e di ricerca dei docenti. In ogni caso, non si tratta di una garanzia imposta dalla Costituzione;

2) l'incentivazione del merito, tanto dei singoli quanto delle strutture, non può realizzarsi in presenza di fonti normative rigide che regolano la prestazione lavorativa;

3) l'autonomia delle università e il ruolo che esse sono chiamate a svolgere nelle strategie di sviluppo del paese non sono compatibili con uno *status* rigido di una parte rilevante e qualificante dei propri dipendenti;

4) gli atenei, per adempiere adeguatamente ai propri compiti di insegnamento e ricerca, devono trasformarsi in datori di lavoro responsabili e efficienti;

5) una concorrenza virtuosa tra gli atenei, verso l'alto (*race to the top*), richiede piena autonomia nell'assunzione dei docenti, i quali potrebbero così scegliere il proprio datore di lavoro in base alle condizioni complessivamente offerte al momento dell'assunzione.

Abbandonando la speculazione teorica e passando alle proposte pratiche, si potrebbe immaginare un sistema in cui la contrattazione nazionale tra la rappresentanza dei datori di lavoro (le università) e la rappresentanza delle associazioni sindacali dei docenti definisce alcuni punti essenziali e generali del rapporto lavorativo, introducendo quel grado di flessibilità di cui l'università italiana ha bisogno per tornare ad essere efficiente e competitiva. In concreto, la contrattazione collettiva potrebbe fissare la base retributiva minima per i docenti, eventualmente conservando la distinzione basata sul regime di impegno (tempo pieno o definito); gli aumenti salariali minimi su base triennale, legati al tasso di inflazione; il livello minimo di impegno didattico; gli obblighi di formazione ed aggiornamento; i criteri generali per regolare le attività esterne dei docenti.

A livello di ateneo si potrebbe invece immaginare una contrattazione volta a definire i carichi didattici, variabili entro il limite nazionale a seconda delle caratteristiche e della vocazione istituzionale del singolo ateneo (più orientata alla ricerca o alla didattica); i criteri per l'attribuzione della retribuzione integrativa (per maggiori carichi didattici, per gli incarichi istituzionali, per attività di ricerca particolarmente rilevanti), i criteri per la valutazione dell'attività didattica e scientifica. Tutto il resto andrebbe lasciato alle scelte effettuate al momento della stipula del contratto individuale tra ateneo e docente.

In tal modo, sfruttando l'articolazione tra contrattazione nazionale e contrattazione decentrata, le università potrebbero differenziare, al momento dell'assunzione, i professori più bravi da quelli meno capaci. Il metodo contrattuale, in questo modo, consentirebbe a ciascun ateneo di modulare - entro un certo limite - i carichi didattici a seconda della propria missione istituzionale. Ancora, nel corso dello svolgimento del rapporto il contratto individuale consentirebbe di promuovere i più meritevoli rispetto ai meno produttivi, sfruttando appieno i meccanismi di premialità retributiva e gli strumenti disciplinari.

Nell'avanzare la proposta della contrattualizzazione per la docenza universitaria è bene non nascondere che questa tecnica regolativa ha introdotto nel lavoro pubblico, insieme a flessibilità e innovazione, anche una serie di distorsioni. I problemi del metodo negoziale sono legati, in gran parte, alla spinta sindacale che esso porta con sé. Nel governo del settore pubblico è ormai evidente (al punto di essere stata trasfusa in una legge ad hoc) la «sfiducia nei confronti di una contrattazione collettiva sfuggita al

controllo»<sup>42</sup>, che nel corso degli anni è venuta ad estendersi anche all'organizzazione degli uffici, interferendo con le politiche di assunzione e di progressione verticale, inficiando la valutazione dei risultati raggiunti dai dipendenti e dai dirigenti, determinando la crescita anomala delle retribuzioni di fatto nel settore pubblico.

Ma ciò non deve indurre al determinismo, all'idea che nell'università la contrattazione debba per forza di cose degenerare in deriva neocorporativa. Per prevenire questo effetto, anzitutto, la consapevolezza del rischio è già un buon vaccino. È ben vero che la sindacalizzazione è un «presupposto o un corollario» della contrattualizzazione dei docenti universitari<sup>43</sup>, ma ciò non necessariamente deve tradursi in egemonia delle organizzazioni generali sindacali nella contrattazione individuale né, tantomeno, in pregiudizio delle condizioni di libertà di ricerca ed insegnamento. Occorrerebbe, poi, che al funzionamento del meccanismo contrattuale fosse preposto un quadro normativo sufficientemente solido, una disciplina organica del rapporto di impiego di docenti e ricercatori realizzata «in conformità ai principi dell'autonomia universitaria», come già immaginato nel 1993, all'atto di rinviare la contrattualizzazione per questi dipendenti pubblici. Da ultimo, per evitare gli eccessi della sindacalizzazione, sarebbe auspicabile che la contrattazione nazionale fosse affidata a sindacati dotati di specifica rappresentatività nell'ambito della categoria docente, e che il peso politico preponderante dei sindacati confederali, spesso indipendente dalla loro reale rappresentatività (come mostra l'esempio dei ricercatori del C.N.R.), trovasse un argine nella autonomia e nella libertà di cui i docenti devono essere garanti, oltre che titolari.

---

<sup>42</sup> V. Talamo, *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*, in *Giorn. dir. Amm.* 2009, p. 469

<sup>43</sup> Cfr. D. Sorace, *L'autonomia universitaria negli anni Novanta*, cit., p. 155