

CIPUR

(Coordinamento Intersedi Professori Universitari di Ruolo)

*Docenza Universitaria:
Reclutamento e
Progressione di Carriera
Ipotesi di interventi legislativi*

Prof. Alberto Incoronato, PhD

QUADERNO N° 1

A CURA DELL'UFFICIO STUDI CIPUR - LEGISLAZIONE UNIVERSITARIA

-

PRESENTAZIONE

2		<i>Premessa</i>
2		<i>Nuova Iniziativa</i>
2		<i>Ringraziamenti</i>

IL CONTESTO NORMATIVO E LE CONSEGUENZE APPLICATIVE

3		<i>Valutazione Comparativa</i>
4		<i>Autonomia</i>
5		<i>Un caso concreto</i>

VALUTAZIONI A COSTO ZERO

7		<i>Stima relativa alle risorse</i>
9		<i>Stima relativa ai nuovi posti</i>

IPOTESI DI INTERVENTI LEGISLATIVI

11		<i>Preambolo</i>
11		<i>I ipotesi: emendamento alla legge n° 210 del 1998</i>
12		<i>II ipotesi: un nuovo DDL</i>
13		<i>Considerazioni su entrambe le proposte</i>

CONCLUSIONI

14		<i>Considerazioni finali</i>
----	--	------------------------------

PRESENTAZIONE

Premessa

Il tormentato iter del DDL 6562 "Disposizioni in materia di stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari" dimostra in maniera emblematica, ancorché drammatica, il fallimento di un metodo legislativo, privilegiato nel corso dell'ultimo decennio, che individuava nello strumento del puzzle, come rivendicato da un ex ministro dell'URST in un convegno di qualche anno fa, l'unica scelta operativa vincente in quanto solo disseminando in vari provvedimenti legislativi in itinere (chi non ricorda le questioni universitarie nel provvedimento sui buoni pasto!) pezzi di un nuovo mosaico in costruzione, si sarebbe potuto disegnare la nuova Università. Il CIPUR, al contrario, ritiene che si debba procedere quanto prima a ridisegnare il pianeta Università formulando un nuovo progetto organico e complessivo che, oramai a 20 anni dal DPR n° 382 del 1980, appare sempre più ineludibile.

Nuova Iniziativa

Il presente contributo inaugura la serie dei Quaderni, organizzati come inserti di Università Oggi, che la nuova dirigenza CIPUR, recependo un'esigenza già manifestata alcuni anni or sono, intende come strumenti di analisi ed elaborazioni su aspetti specifici dell'università, della ricerca, dell'alta formazione. In sostanza i Quaderni si configurano come lo strumento propedeutico alla formulazione del progetto di cui sopra che il Consiglio Centrale ritiene necessario per far fronte ai guasti degli interventi episodici e settoriali che hanno interessato l'Università.

Ringraziamenti

I dati contenuti nelle tabelle sono il risultato di elaborazioni di Paolo Manzini che ringrazio anche per le delucidazioni che ha, a più riprese, fornito. Il confronto sia collegiale nell'ambito della Giunta sia bilaterale è stato un prezioso contributo per chiarire aspetti del meccanismo retributivo che a molti non è sempre molto chiaro.

IL CONTESTO NORMATIVO E LE CONSEGUENZE APPLICATIVE

Valutazione Comparativa

La legge n° 210 del 1998 ha, come è noto, innovato il sistema di reclutamento dei docenti universitari. Le innovazioni sono numerose e di seguito se ne richiamano alcune.

- a. Cambia la denominazione della procedura: valutazione comparativa e non più concorso.
- b. Non si parla più di vincitori ma di idonei che, in numero pari al triplo dei posti banditi nel periodo transitorio, oramai concluso, di due anni dall'entrata in vigore della legge, a regime sono pari al doppio dei posti banditi.
- c. Nel bando si specifica il profilo del candidato che potrà essere chiamato a ricoprire il posto bandito; si può, inoltre, limitare il numero di pubblicazioni sulla base delle quali valutare l'attività scientifica dei candidati.
- d. Se nessuno tra gli idonei ha una produzione scientifica che si adatta al profilo indicato nel bando, la Facoltà che ha attivato la procedura non è obbligata a chiamare alcun idoneo.
- e. Le procedure sono locali e non più nazionali e vengono attivate più volte all'anno.
- f. Si limita il numero di procedure di valutazione comparativa alle quali un candidato si può sottoporre nel corso di ogni tornata.
- g. Una Facoltà può chiamare un proprio membro risultato idoneo in una valutazione comparativa attivata da un'altra Facoltà. In sostanza un Ricercatore¹[1] ed un Professore di Ruolo di II fascia possono progredire nella carriera nella propria Facoltà di appartenenza anche se quest'ultima non abbia attivato alcuna procedura di valutazione comparativa.

La vecchia procedura, quella codificata nel DPR n° 382 del 1980, in sostanza disattesa per quanto riguardava l'articolo 5 (novennalisti), aveva mostrato nell'applicazione pratica l'impossibilità di rispettare la scadenza biennale, ad anni alterni, per concorsi nazionali di Professori di Ruolo di I e II fascia. Rispetto agli 8 concorsi preventivati ne furono espletati soltanto 3. Impossibilità che

derivava sia dal fatto che la partecipazione di un elevato numero di candidati per ciascuna classe di concorso portava, dopo un lungo periodo di stasi concorsuale, ad un inevitabile allungamento dei tempi concorsuali, sia dai numerosissimi ricorsi che, intentati dai troppi meritevoli ingiustamente bocciati (l'Università italiana per questo si è guadagnata a più riprese l'attenzione dei mass media italiani e di prestigiose riviste scientifiche straniere), si rivolgevano alla giustizia amministrativa (ma non di rado anche a quella penale!) con conseguente richiesta di sospensiva del concorso ed innesco di un iter giudiziario che durava diversi anni (risale ad appena un mese la sentenza d'appello di un procedimento relativo a un concorso del 1988!).

Proprio la dilatazione nel tempo dei concorsi impugnati in sede giudiziaria è stata la motivazione principale che ha indotto il legislatore ad innovare la procedura decentrandola e limitando il numero di procedure di valutazione comparative alle quali ciascun candidato può sottoporsi in una stessa tornata. In questo modo, infatti, come ha senza imbarazzo alcuno affermato un collega Professore di Ruolo di I fascia, parlamentare, nel corso di un incontro ufficiale, limitando arbitrariamente il diritto soggettivo di ciascun candidato a sottoporsi a tutte le valutazioni comparative possibili si limita, di conseguenza, il numero di valutazioni comparative il cui risultato può essere impugnato da un candidato che si ritenesse ingiustamente bocciato.

Autonomia

Gli effetti dell'innovazione nel sistema di reclutamento vanno, però, valutati di concerto con un'altra innovazione, antecedente alla legge n° 210 del 1998, vale a dire quella conseguente alla legge n° 168 del 1989 cosiddetta sull'autonomia. Una delle conseguenze di questa legge è che le procedure di reclutamento, di norma, non si attivano più sulla base delle risorse che il MURST era solito erogare ma sulla base delle retribuzioni disponibili alla data del 31/12/1993. A partire da questa data ciascuna università ha potuto attivare le procedure di reclutamento solo se aveva disponibile la relativa copertura finanziaria²[2]. In particolare: 170 milioni per un posto di Professore di Ruolo di I fascia, 120 milioni per un posto di Professore di Ruolo di II fascia e di 70 milioni per un posto di Ricercatore. L'analisi dei risultati delle tornate di giudizi comparativi per posti di Professori di Ruolo, fin qui effettuati, fa emergere quanto segue:

- 1) nella quasi totalità dei casi è risultato idoneo solo personale docente già in servizio nelle università italiane;
 - 2) quasi tutti gli idonei già in servizio nelle università sono
-

stati chiamati dalle rispettive Facoltà.

È del tutto evidente che nel momento in cui un'Università, che ha avviato la procedura di valutazione comparativa, chiama tra gli idonei quello già in servizio presso quella stessa Università si trova a non dover impegnare l'intero importo della retribuzione preventivamente messo a bilancio. Pertanto le somme risparmiate si configurano come risorse aggiuntive disponibili per le Università. D'altro canto sembrerebbe del tutto evidente che, invece, nel momento in cui una Facoltà fa avanzare in carriera un proprio membro, giudicato idoneo in una valutazione comparativa attivata da un'altra Facoltà di un'altra Università (vedi *Valutazione Comparativa* punto g), carica la propria Università di un onere aggiuntivo. Ma è davvero così?

Un caso concreto

Esaminiamo il caso di un collega Professore di Ruolo di II fascia che nell'anno accademico 2000/01, risultato idoneo nell'ambito di una procedura di valutazione comparativa avviata presso un'Università diversa da quella dove prestava la propria attività didattica e di ricerca, è transitato in I fascia. Nella tabella 1 sono comparate le variazioni della retribuzione di detto Professore di Ruolo se non fosse transitato dalla II alla I fascia, con le variazioni della retribuzione reale a partire dall'inquadramento nella classe 0 dei Professori di Ruolo di I fascia.

Il Professore in questione nell'anno accademico 2000/01 (tabella 1, colonna 1) avrebbe avuto diritto ad una retribuzione pari a lire 115.885.628 lorde annue (tabella 1, colonna 3) in quanto nella classe stipendiale 143[3] con scatto di anzianità 1. Poiché, in quello stesso anno, a seguito di chiamata da parte della Facoltà veniva inquadrato nella classe stipendiale 0 dei Professori di Ruolo di I fascia (tabella 1, colonna 4) avrebbe avuto diritto ad una retribuzione tabellare pari a lire 78.578.037 lorde annue (tabella 1, colonna 5). Dal momento che nell'ambito della pubblica amministrazione non si ammette che ad un avanzamento di carriera consegua una decurtazione dello stipendio in godimento, alla retribuzione tabellare viene aggiunto un assegno ad personam che serve a perequare la differenza. In realtà non è detto che l'assegno riesca sempre a perequare la differenza. Ne consegue che, nel caso in esame, inizialmente la retribuzione reale, quella tabellare più l'assegno ad personam, risultava pari a lire 113.433.942 lorde annue (tabella 1, colonna 7). Pertanto la variazione della retribuzione di detto collega nella fase iniziale della progressione di carriera, da Professore di Ruolo di II fascia a Professore di Ruolo di I fascia, è stata pari a lire -2.451.686 lorde annue (tabella 1, colonna 8). Si noti che al 3° anno di

permanenza nel ruolo di Professore di Ruolo di I fascia il collega viene posto nella classe 0, scatto d'anzianità 1, e nell'anno successivo, il 4°, nella classe 4 a seguito di ricostruzione di carriera (tabella 1, colonna 6) che comporta un incremento retributivo.

Tabella 1. Confronto tra gli incrementi della retribuzione di un Professore di Ruolo di II fascia, alla 14 classe stipendiale, scatto d'anzianità 0, se non fosse transitato dalla II alla I fascia, con gli incrementi della retribuzione reale a partire dall'inquadramento nella classe 0 dei Professori di Ruolo di I fascia. Nella penultima colonna sono riportate le variazioni retributive su base annua. Nell'ultima colonna il carico finanziario cumulato per l'università; il segno negativo indica che l'università risparmia, quello positivo che l'università ci rimette.

Anno Acc.	Retribuzione Professore di Ruolo						Variazioni R I f R - R I I f T	Carico finanziario cumulato
	II fascia		I fascia					
	Classe	Tabellare	Classe	Tabellare	Classe	Reale		
2000/01	14 - 1	115.885.628	0	78.578.037	0	113.433.942	-2.451.686	-2.451.686
2001/02		115.885.628	0	78.578.037	0	113.433.942	-2.451.686	-4.903.372
2002/03	14 - 2	117.984.211	0/1	79.822.891	0/1	113.433.942	-4.550.269	-9.453.641
2003/04		117.984.211	0	83.060.192	4	117.574.797	-409.414	-9.863.055
2004/05	14 - 3	120.082.793	0	83.060.192	4	117.574.797	-2.507.996	-12.371.051
2005/06		120.082.793	1	89.292.380	5	119.489.745	-593.048	-12.964.099
2006/07	14 - 4	122.181.376	1	89.292.380	5	119.489.745	-2.691.631	-15.655.730
2007/08		122.181.376	2	93.609.609	6	121.404.693	-776.683	-16.432.413

pensionamento

2008/09	14 - 5	124.279.959	2	93.609.609	6	121.404.693	-2.875.266	-19.307.679
2009/10		124.279.959	3	99.841.786	7	121.415.491	-2.864.468	-22.172.147
2010/11	14 - 6	126.378.542	3	99.841.786	7	121.415.491	-4.963.051	-27.135.198
2011/12		126.378.542	4	104.159.014	8	126.207.615	-170.927	-27.306.125
2012/13	14 - 7	128.477.125	4	104.159.014	8	126.207.615	-2.269.510	-29.575.635
2013/14		128.477.125	5	110.391.191	9	130.999.739	+ 2.522.614	-27.053.021
2014/15	14 - 8	130.575.707	5	110.391.191	9	130.999.739	+ 424.032	-26.628.989
2015/16		130.575.707	6	116.623.368	10	135.791.863	+ 5.216.156	-21.412.833
2016/17	14 - 9	132.674.290	6	116.623.368	10	135.791.863	+ 3.117.573	-18.295.260
2017/18		132.674.290	7	121.415.491	11	140.583.986	+ 7.909.696	-10.385.564
2018/19	14 - 10	134.772.873	7	121.415.491	11	140.583.986	+ 5.811.113	-4.574.451
2019/20		134.772.873	8	126.207.615	12	145.376.110	+	+
							10.603.237	6.028.786

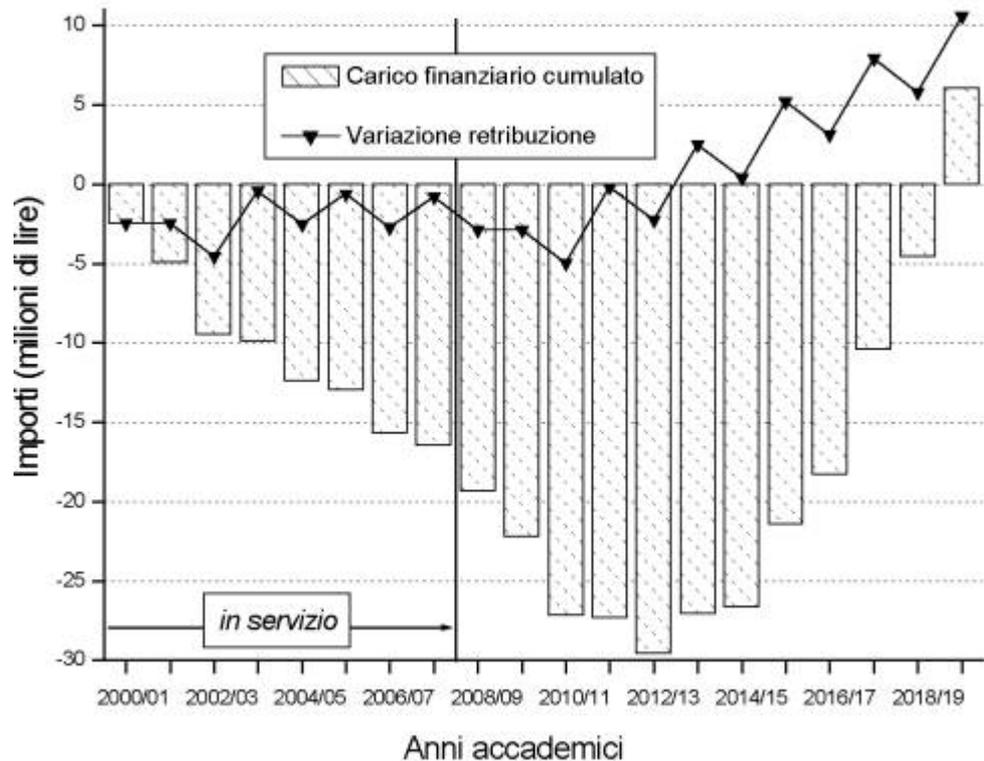


Figura 1. Confronto tra le variazioni della retribuzione annuale e del carico finanziario cumulato relativo al caso riportato in tabella 1.

Dall'esame comparato dei dati in tabella 1 emerge, come riportato in figura 1, che per il resto della carriera la retribuzione del collega in questione non risulterà mai superiore a quella che avrebbe percepito se fosse rimasto nella II fascia dei Professori di Ruolo. Inoltre durante lo stesso periodo l'Università non va mai in rosso e, per di più, realizza, al momento dell'andata in pensione del collega, un risparmio di ben 16.432.413 lire! L'Università in questione sarebbe andata in rosso solo dopo 18 anni, ma, per quanto riguarda il sistema nel suo complesso, questa eventualità non si verifica per nessun docente universitario anziano in servizio.

Risulta evidente che alle Università dovrebbe "convenire" far avanzare in carriera docenti anziani meritevoli in quanto renderebbe disponibili inaspettatamente nuove risorse finanziarie. Di conseguenza, viene da chiedersi: a quanto potrebbe ammontare questo importo nel caso fosse possibile attivare per docenti con una certa anzianità nel ruolo valutazioni per progredire in carriera sul proprio posto con un meccanismo che per comodità possiamo definire "valutazioni a costo zero", in quanto non comporta alcun onere aggiuntivo per l'Università, ma che sarebbe più giusto definire "valutazioni con liberazione di risorse"?

VALUTAZIONE A COSTO ZERO

Stima relativa alle risorse

Il problema che si pone immediatamente è sulla scelta dell'ipotesi di lavoro sulla base delle quali ricavare le stime.

La prima di tali ipotesi attiene all'anzianità nel ruolo. Sulla base di considerazioni economiche si può scegliere l'anzianità nel ruolo pari a sedici anni.

La seconda riguarda il numero dei docenti potenzialmente interessati all'attivazione della "Valutazione a Costo Zero". La questione non è superflua dato che numerosi Professori di Ruolo di II fascia e Ricercatori a pochi anni dal pensionamento non avendo alcun vantaggio economico nel transitare, rispettivamente, nella I e II fascia, potrebbero non essere interessati alla progressione di carriera.

La terza riguarda il numero di "Valutazione a Costo Zero" per anno da attivare ed il relativo esito. Sulla base dell'analisi dei risultati delle prime due tornate dei giudizi di idoneità, di cui al D.P.R. 382/1980, abbiamo ipotizzato che le domande per la "Valutazione a Costo Zero" saranno presentate nel primo quadriennio dal 50% degli aventi diritto, con percentuale di successo del 75%, poi nei quadrienni successivi dal 50% degli aventi diritto con percentuale di successo del 50%.

Ovviamente, poiché sono comunque indetti un certo numero di bandi all'anno di "Valutazione Comparativa", per ogni segmento della docenza, aperti a tutti, se ne è tenuto conto ipotizzando che esse siano in numero tale da mantenere pressoché costante l'attuale consistenza numerica della docenza stimata all'1/11/2001, per estrapolazione, pari a 50.000 unità circa. Ci sono variazioni nella consistenza dei vari segmenti della docenza, conseguenza delle ipotesi fatte, ma sono comunque modeste. In particolare, si suppone che i bandi per queste "Valutazioni Comparative" siano indetti per un minimo fisiologico di 100 bandi annui in alcuni anni ed in numero maggiore in altri anni di minor incidenza di bandi di "Valutazione a Costo Zero". Sulla base dei risultati delle "Valutazioni Comparative" sin ora espletate si suppone che:

- i) le "Valutazioni Comparative" per Professore di

Ruolo di I fascia siano vinte al 90% da Professori di Ruolo di II fascia, al 10% da Ricercatori e in numero minimale (nelle tabelle trascurato) da non universitari;

- ii) le "Valutazioni Comparative" per Professore di Ruolo di II fascia siano vinte al 90% da Ricercatori e al 10% da tirocinanti, dottorandi o non universitari;
- iii) le "Valutazioni Comparative" per Ricercatore vengono ovviamente vinte tutte da tirocinanti, dottorandi o da non universitari.

Infine, nel calcolo del monte stipendi si tiene anche conto della ricostruzione di carriera al passaggio di fascia per gli aventi diritto, ovviamente nessuno nel caso iii), con il limite e la normativa attuale di otto anni ricostruiti al massimo.

Nell'ambito del calcolo si è tenuto conto della consistenza del fattore di pensionamento usando l'approssimazione, per simulare l'esodo per pensionamento:

CLASSE STIPENDIALE ELEVATA = ELEVATA ETÀ ANAGRAFICA.

La validità dell'ipotesi, verificata su più campioni dei quali si sono potuti conoscere età e classe stipendiale, è risultata eccellente.

Per valutare l'entità delle risorse che si possono rendere disponibili, si sono stimate le variazioni delle retribuzioni relative sia alla "Valutazione a Costo Zero", comprensiva di quella quota di "Valutazioni Comparative" aperte a tutti, sia alla "Valutazione Comparativa" con il regime concorsuale attuale. In tabella 2 si comparano tali variazioni stimate per un arco temporale che copre 17 anni accademici a partire dall'anno accademico 2001/02 e si calcola l'entità delle risorse, riportate anche in figura 2, che si rendono disponibili sia su base annua che cumulate.

Dall'esame dei risultati di tabella 2, riportati in grafico in figura 2, risulta che se il sistema universitario nazionale per mantenere l'attuale consistenza della docenza universitaria utilizza per i prossimi 17 anni accademici solo il sistema della "Valutazione Comparativa" si carica di un onere finanziario complessivo che risulta superiore di ben 1.393 miliardi⁴ rispetto al sistema della "Valutazione a Costo Zero", nel cui ambito comunque abbiamo considerato quella quota di "Valutazioni Comparativa" aperta a

tutti. Il pari importo che si renderebbe disponibile se, invece, si introducesse la “Valutazione a Costo Zero” potrebbe essere utilizzato per gli usi più disparati.

Tabella 2: Variazione del Monte Retribuzioni (x10⁹ Lire) annuo complessivo della docenza, nell'ipotesi di “Valutazione a Costo Zero” e di “Valutazione Comparativa”, e risorse finanziarie che si rendono disponibili nel periodo anni accademici 2001/02-2017/18, a parità sostanziale di consistenza numerica anno per anno e fascia per fascia.

Anno Accademico	Monte Retribuzioni (x10 ⁹ Lire)		Risorse Disponibili	
	Valutazione a Costo Zero (VCZ)	Valutazione Comparativa (VC)	(VC-VCZ)	
			Su base annua	Cumulate

2001/02	4.635,8	4.635,8	0	0
2002/03	4.618,5	4.639,9	21,4	21,4
2003/04	4.601,2	4.644,0	42,8	64,2
2004/05	4.583,9	4.648,2	64,3	128,5
2005/06	4.566,6	4.652,3	85,7	214,2
2006/07	4.552,7	4.640,3	87,6	301,8
2007/08	4.538,8	4.628,3	89,5	391,3
2008/09	4.525,0	4.616,4	91,4	482,7
2009/10	4.511,1	4.604,4	93,3	576,0
2010/11	4.474,7	4.569,5	94,8	670,8
2011/12	4.438,4	4.534,6	96,2	767,0
2012/13	4.402,0	4.499,8	97,8	864,8
2013/14	4.365,7	4.464,9	99,2	964,0
2014/15	4.366,8	4.469,2	102,4	1.066,4
2015/16	4.367,9	4.473,5	105,6	1.172,0
2016/17	4.369,0	4.477,9	108,9	1.280,9
2017/18	4.370,1	4.482,2	112,1	1.393,0

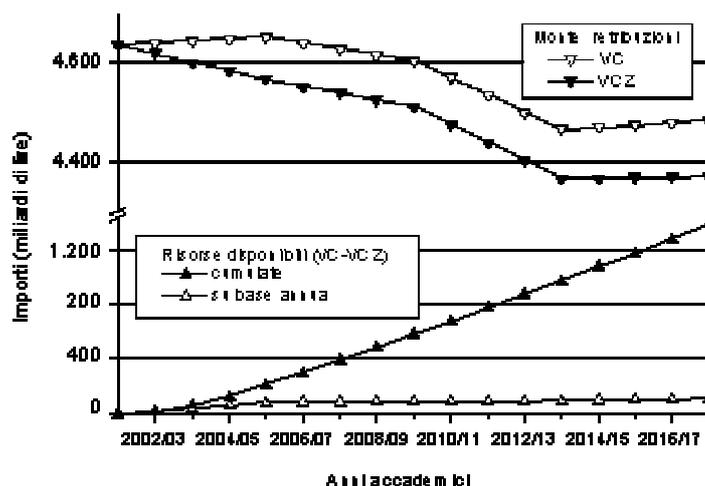


Figura 2 Variazione del Montepiù Retribuzioni nell'ipotesi di Valutazione a Costo Zero e Valutazione Comparativa e relative risorse che si rendono disponibili, su base annua e cumulate (vedi tabella 2).

Stima relativa ai nuovi posti

Passiamo ora a confrontare il numero di posti nuovi che è possibile bandire nell'ambito delle due ipotesi considerate, nello stesso intervallo temporale: anno accademico 2001/02 anno accademico 2017/18. Dall'esame dei dati in tabella 3, riportati in figura 3, appare che complessivamente sono banditi più posti nell'ipotesi di "Valutazione Comparativa", 44.332, rispetto all'ipotesi di "Valutazione a Costo Zero", 42.032, anche se con trend opposti tra il comparto dei Professori di Ruolo rispetto a quello dei Ricercatori.

Tabella 3: Numero di posti nuovi messi a concorso nell'ipotesi di "Valutazione a Costo Zero" e di "Valutazione Comparativa" nel periodo compreso tra gli anni accademici 2001/02 e 2017/18.

Anno Accademico	Numero di posti Nuovi					
	Valutazione a Costo Zero			Valutazione Comparativa		
	Professori di Ruolo		Ricercatori	Professori di Ruolo		Ricercatori
I fascia	II fascia	I fascia		II fascia		

2001/02	833	667	2.232	833	667	2.232
2002/03	100	875	1.300	325	900	1.025
2003/04	100	875	1.300	325	900	1.025
2004/05	100	875	1.300	325	900	1.025
2005/06	100	875	1.300	325	900	1.025
2006/07	300	800	1.275	400	850	1.200
2007/08	300	800	1.275	400	850	1.200
2008/09	300	800	1.275	400	850	1.200
2009/10	300	800	1.275	400	850	1.200
2010/11	450	850	1.600	550	975	1.550
2011/12	450	850	1.600	550	975	1.550
2012/13	450	850	1.600	550	975	1.550
2013/14	450	850	1.600	550	975	1.550
2014/15	300	400	1.325	500	700	1.175
2015/16	300	400	1.325	500	700	1.175

2016/17	300	400	1.325	500	700	1.175
2017/18	300	400	1.325	500	700	1.175
	5.433	12.367	24.232	7.933	14.367	22.032
	42.032			44.332		