



## *Ministero dell'Università e della Ricerca*

Segretariato Generale

Direzione generale per la formazione universitaria, l'inclusione e il diritto allo studio

Consiglio Universitario Nazionale

*Il Presidente*

*Illustre Presidente, On. Riccardo Nencini*

*Illustri Senatori*

*7<sup>a</sup> Commissione: Istruzione pubblica,  
beni culturali*

Nel corso del dibattito sul riordino del reclutamento nel sistema universitario, il CUN ha esaminato il Disegno di Legge 2285, così come presentato in 7<sup>a</sup> Commissione del Senato. Ha apprezzato il recepimento di alcuni elementi presenti nella sua proposta del settembre 2019 (in allegato), ma ha registrato con rammarico l'assenza di norme che favoriscano il ringiovanimento del corpo docente, sempre finalizzato al miglioramento della sua qualità complessiva. Nella sua proposta il CUN ad esempio individuava un efficace strumento nella distanza cronologica massima di 6 anni dall'acquisizione del titolo di dottorato di ricerca per l'accesso al ruolo in "tenure track": il Disegno di Legge 2285 non ha recepito questa proposta e non offre indicazioni alternative. Contestualmente, grande attenzione merita il problema del pregresso, la cui soluzione richiede un congruo finanziamento straordinario per bandi di seconda o anche di prima fascia. Questi devono essere finalizzati a incardinare nel sistema universitario, in tempi brevi, una generazione di ricercatori meritevoli che non hanno trovato una posizione stabile nel sistema universitario per i ben noti tagli delle risorse nel decennio 2008-2017. Questi ricercatori non possono e non devono essere messi in concorrenza con i giovani che nel prossimo futuro tenteranno la via della ricerca. L'assenza di tale misura procrastinerebbe l'inizio del processo di ringiovanimento di almeno 10 anni e determinerebbe un tardivo accesso alla "tenure track" anche per la generazione più giovane di studiosi.

Le note che seguono evidenziano alcune criticità presenti nel testo attuale che, se non corrette, potrebbero rendere persino peggiorativa rispetto all'assetto attuale una proposta di legge potenzialmente innovativa. Il CUN che qui ho l'onore di rappresentare, offre piena disponibilità per un ulteriore contributo in vista del concreto impegno per obiettivi che sappiamo comuni: la riduzione del precariato, lo snellimento delle procedure, il ringiovanimento del corpo docente, la coerenza e la sinergia con il sistema della formazione superiore di altri Paesi.

**Articolo 4** – Il CUN ritiene che per il periodo post-dottorato, come avviene a livello internazionale, bisognerebbe prevedere una figura con impegno a tempo pieno regolamentata da contratti che offrano maggiore solidità e garanzie rispetto agli attuali assegni di ricerca.

Il *ricercatore post-doc* (denominazione che il CUN suggerisce di adottare in analogia al contesto internazionale) dovrebbe maturare la propria competenza sotto la guida di un tutor universitario e

dovrebbe essere selezionato in base a un bando emanato dai singoli Atenei per un ambito di ricerca, eventualmente con un profilo specifico, e riservato a candidati in possesso del titolo di dottorato (o anche di specializzazione per l'area medica).

I contratti post-doc dovrebbero:

- avere una durata fra uno e tre anni, per un massimo di cinque anni, *compresi eventuali contratti post-laurea (borse di ricerca) fruiti al di fuori del dottorato*, per evitare che le borse di ricerca possano diventare uno strumento per estendere in maniera surrettizia il periodo di formazione alla ricerca;
- non essere cumulabili con borse di studio, ad eccezione di quelle concesse da istituzioni nazionali o straniere utili ad integrare, con soggiorni all'estero, l'attività dei titolari;
- non prevedere compiti istituzionali nella didattica, con la sola eccezione possibile per attività di tutorato e di didattica integrativa;
- costituire un titolo per la partecipazione ai bandi per il ruolo in "tenure-track", ma non un requisito necessario per la relativa selezione;
- trovare un'adeguata considerazione nel quadro di un rapporto del sistema universitario con l'amministrazione pubblica e con il sistema della formazione secondaria.

**Articolo 5, comma 1, lettera a)** – Il CUN ha sempre affermato che il principio della mobilità sia di grande valore quale preziosa opportunità di crescita culturale. Suggestisce però che vada perseguito attraverso meccanismi incentivanti di finanziamento aggiuntivo, sia per le sedi sia per i singoli ricercatori, piuttosto che attraverso prescrizioni perentorie. Inoltre, ogni provvedimento andrebbe introdotto con gradualità, per evitare di penalizzare giovani che hanno maturato scelte prima dell'introduzione della norma stessa.

In ogni modo, appare non coerente la quota vincolata pari a 1/3 del totale rispetto a quella attualmente in vigore per i professori di I e II fascia, pari a 1/5.

**Articolo 5, comma 1, lettera b) punti 2) e 3)** -- La complessità del testo, che assume qui le caratteristiche delle "linee guida", indica una totale e immotivata sfiducia nel personale docente del sistema universitario. Come già rappresentato in altre audizioni sul tema, occorrerebbe superare questa visione, favorendo un approccio all'innovazione normativa elaborato *'con'* l'università piuttosto che *'contro'* l'università.

Il CUN ritiene che questi punti del ddl dovrebbero essere revisionati profondamente onde evitare un impatto estremamente dannoso per il sistema.

Mi preme subito richiamare l'attenzione sul fatto che il combinato disposto del macrosettore concorsuale e del sorteggio può dare origine a commissioni completamente prive delle competenze specifiche indispensabili per il corretto espletamento delle procedure di selezione. Questo è principalmente dovuto a due fattori: composizione dei macrosettori, che in diverse aree CUN spesso ricomprendono settori scientifico disciplinari molto diversi e 'distanti' sia per aspetti culturali sia per consuetudini pubblicistiche; assenza della possibilità di indicare un profilo, magari in termini di settore scientifico disciplinare come oggi accade, per la posizione da bandire. Seguono osservazioni e proposte sui singoli punti.

- **punto 2)** -- Per evitare il problema evidenziato sopra, occorrerebbe ripristinare il settore concorsuale al posto del macrosettore concorsuale, cioè espungere il **punto 2)**.
- **punto 3)** -- La presenza di un membro designato dalla sede può e deve garantire il rispetto dell'autonomia che regola il sistema universitario. Del resto, sarebbe del tutto inusuale nel panorama internazionale che in una commissione per il reclutamento non sia presente

alcun componente designato dall' istituzione che recluta. E' dunque opportuno introdurre alla lettera *b-bis*) la formulazione "... *diversa da quella interessata. Nella commissione sarà in ogni caso inserito un membro designato dalla sede. I restanti membri della commissione sono scelti mediante sorteggio operato dalla sede, con modalità automatica e con esclusione dei docenti della sede ...*".

- **punto 3)** -- Non è plausibile inserire nelle commissioni dirigenti di ricerca e primi ricercatori degli Enti di Ricerca, in generale privi di esperienze o competenze specifiche in almeno uno dei campi delle attività istituzionale che caratterizzano il sistema universitario, cioè la didattica (organizzazione ed erogazione). Il CUN ritiene che potrebbe essere prevista la presenza, laddove ritenuta opportuna dall'ateneo che bandisce la posizione, di un rappresentante degli enti di ricerca a integrazione della commissione con il ruolo di 'esperto' nell'ambito disciplinare della selezione. In ogni caso, sarà necessario espungere dall'elenco dei non sorteggiabili "i professori che non abbiano maturato un triennio di servizio nel ruolo di appartenenza", vincolo che appare discriminatorio e ingiustificato nei riguardi del personale universitario. Più in generale, con riferimento alle esclusioni dalle commissioni di concorso dei soggetti elencati, il CUN richiama l'attenzione sulla necessità di garantire la ragionevolezza e la proporzionalità della previsione normativa.
- **punto 3)** -- L'esclusione di rimborsi spese, oltre che apparire atipica e soprattutto poco dignitosa per il sistema universitario, produrrebbe un blocco delle procedure. Sarebbe opportuno modificare il testo dell'ultimo paragrafo della lettera *b-bis*) come segue: "*Ai componenti della commissione giudicatrice spettano rimborsi spese, ma non gettoni di presenza o altri emolumenti, comunque denominati.*".

**Articolo 5, comma 1, lettera c)** -- Il CUN ribadisce l'opportunità di prevedere un massimo di 6 anni (invece che 7 anni) per il periodo in "tenure track", anche per dare maggior impulso al ringiovanimento del sistema universitario attraverso una stabilizzazione del ricercatore in età più giovane. Per questo motivo, proporrei la formulazione: "*Il contratto per ricercatore universitario a tempo determinato ha una durata complessiva di sei anni e non è rinnovabile.*".

**Articolo 8** – Il CUN ribadisce che la giusta presenza di norme transitorie e finali deve trovare un decisivo punto di forza in un congruo finanziamento straordinario per bandi di seconda o anche di prima fascia, affinché si possa dare soluzione al problema che investe ricercatori meritevoli e attivi oggi nel sistema universitario ancora in condizioni di precariato. Quanto meno, dovrebbe essere previsto un impegno vincolante per i prossimi due/tre anni ad investire in questo senso. Ribadisco ancora una volta che la mancanza di questo impegno vanificherebbe i migliori intenti di questo disegno di legge.

**Articolo 8, comma 4** -- non si comprende la ratio della proroga di 12 mesi dall'entrata in vigore della norma per indire procedure per il reclutamento di ricercatori ai sensi dell'articolo 24 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, soprattutto rispetto alla figura a esaurimento di R TD a). Inoltre, in via transitoria, i titolari di contratti da RTD a) dovrebbero vedere riconosciuto, al momento dell'entrata in vigore della norma, il servizio già prestato in caso di un inserimento nel percorso in "tenure-track".

In fede





*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

Consiglio Universitario Nazionale

All'On.le MINISTRO  
Prof. Lorenzo FIORAMONTI  
**SEDE**

**OGGETTO:** Accesso al ruolo della docenza universitaria - Proposta di riforma.

Adunanza del 25/9/2019

## **1. Premessa**

Il CUN ha sviluppato da tempo riflessioni su alcune criticità emerse in fase di attuazione della legge 240/2010 sul reclutamento del personale docente nel sistema universitario. Il documento approvato il 9 aprile 2014 suggeriva l'adozione di un piano straordinario di reclutamento e rimarcava il problema particolarmente acuto dei punti organico. Successivamente, il documento del 10 giugno 2014, nel registrare i tempi sempre più lunghi per l'ingresso nel sistema universitario e, dunque, la crescente anzianità del personale docente, auspicava il superamento della duplice figura di Ricercatore a Tempo Determinato creata dalla legge 240/2010. Con il documento dell'8 ottobre 2014, il CUN suggeriva una chiara separazione fra la progressione interna e il reclutamento del personale docente. Infine, con il documento approvato il 29 gennaio 2015, il CUN auspicava l'introduzione di un'unica figura per il pre-ruolo. Il CUN ha ribadito le sue analisi con il documento del 25 gennaio 2017 e con il documento del 29 gennaio 2019.

## **2. La situazione attuale: criticità e cause**

L'audizione del 19 giugno 2019 presso la Commissione Cultura della Camera dei Deputati, per l'esame delle proposte di legge Torto (n. 783) e Melicchio (n. 1608), è stata occasione per considerare di nuovo i problemi del precariato e dell'accesso al ruolo della docenza. Le cause sono essenzialmente due: (A) l'inadeguato finanziamento del sistema universitario e (B) l'assetto normativo. Il CUN, in coerenza con le riflessioni sviluppate negli anni più recenti, propone un percorso semplificato e più efficace, che distingue, in maniera chiara, il periodo di post-dottorato di prosecuzione della formazione o collaborazione alla ricerca dal periodo finalizzato all'immissione nei ruoli della docenza.

(A) Per quanto riguarda l'inadeguato finanziamento, dal 2008 il sistema universitario sconta sia una pesante contrazione di risorse sia prima un blocco e subito dopo una limitazione del "turnover", che si è protratta di fatto per più di 5 anni. Tutto ciò ha determinato la drastica riduzione del personale docente in organico di circa 12.000 unità negli ultimi 10 anni (Tabella 1).

Ne deriva il ricorso crescente a diversi ruoli temporanei, necessari per sostenere le indispensabili attività di ricerca e didattiche.

(B) Per quanto riguarda l'assetto normativo, si deve ricordare che l'attuale fase del pre-ruolo è caratterizzata da eterogeneità e frammentazione dei percorsi ai fini sia della formazione alla ricerca sia del reclutamento. Attualmente, esistono tre diverse figure in pre-ruolo, in relazione ai tre tipi di contratto.

*Assegni di ricerca.* L'articolo 35, comma 6, della Legge 449/1997, reinterpretato dall'articolo 22 della legge 240/2010, indirizza gli assegni verso un'attività lavorativa di ricerca su progetti sotto la guida di un responsabile. Le risorse per gli assegni provengono da un finanziamento di varia natura (progetti nazionali o europei, Fondo di Finanziamento degli Atenei o fonti esterne). Gli assegni dipendono dalla semplice disponibilità di risorse: non sono collegati ai punti organico. I titolari di assegni, oggi più di 14.000, superano spesso la soglia di 40 anni, con età media di circa 34,5 anni (Tabella 2). Non di rado svolgono attività didattica.

*Borse di studio e di ricerca.* Le borse di studio e di ricerca per il periodo di post-Dottorato arricchiscono la formazione dei giovani e permettono la realizzazione di progetti già in base al dettato della legge 398/1989: prevedono il tempo pieno e non è possibile cumularle con eventuali compensi per la didattica.

*Contratti da Ricercatore a Tempo Determinato di tipo a).* La figura del Ricercatore a Tempo Determinato di tipo a) oggi conta circa 4700 unità, con età media di circa 38 anni (Tabella 3). Degna di analisi è la distribuzione dei contratti da Ricercatore a Tempo Determinato di tipo a) in rapporto, per area CUN, con il personale docente in organico (Tabella 4). I compiti del Ricercatore a Tempo Determinato di tipo a) riguardano sia l'attività di ricerca sia la didattica e il servizio agli studenti (350 ore per il tempo pieno e 200 ore per il tempo definito). Si tratta degli stessi compiti che ha il Ricercatore a Tempo Determinato di tipo b). Pur svolgendo spesso un'attività didattica significativa, il Ricercatore a Tempo Determinato di tipo a), non ha garanzie per l'accesso al ruolo della docenza.

### **3. I principi della proposta**

La proposta del CUN s'inserisce nel quadro normativo definito dalla Costituzione (articoli 4, 33, 36), dalla legge 168/1989 sull'autonomia degli Atenei nella gestione delle risorse o dalla "Carta Europea dei Ricercatori". Ad un tempo interviene su alcuni articoli della legge 240/2010 e tiene conto della tipologia dei meccanismi di accesso alla docenza in vigore in altri Paesi per facilitare la mobilità internazionale dei giovani. Questi sono i principi della proposta.

- a) Riduzione del periodo che va dal conseguimento del titolo di Dottorato (o del titolo di specializzazione in area medica) all'assunzione in ruolo nel sistema universitario.
- b) Semplificazione del percorso di post-Dottorato e sua razionalizzazione con l'istituzione di una figura unica, il *Ricercatore post-Dottorato*, senza compiti nella didattica istituzionale.
- c) Istituzione di una figura di *Professore junior*, in "tenure-track", su contratto di tre anni prorogabile per altri due, con compiti nella didattica istituzionale.
- d) Promozione della mobilità, quale strumento qualificante per il dialogo fra gli Atenei, per il concreto intreccio di opinioni, metodi e saperi nel sistema universitario.

e) Valorizzazione delle posizioni post-laurea per l'inserimento nel mondo del lavoro e per un fertile rapporto della realtà universitaria con le amministrazioni o con il sistema produttivo.

#### **4. La proposta di riforma**

Le linee guida della proposta prevedono l'istituzione di una figura di Ricercatore post-Dottorato, l'istituzione di una figura di Professore junior e incentivi per la mobilità.

**Ricercatore post-Dottorato.** S'introduce una figura unica per il periodo di post-Dottorato, con impegno a tempo pieno. Il Ricercatore post-Dottorato, selezionato in base a un bando emanato dai singoli Atenei, matura la propria competenza sotto la guida di un tutor universitario. I contratti di Ricercatore post-Dottorato possono avere una durata compresa fra uno e tre anni, sono rinnovabili e non cumulabili con borse di studio a qualsiasi titolo conferite, ad eccezione di quelle concesse da istituzioni nazionali o straniere utili ad integrare, con soggiorni all'estero, l'attività di ricerca dei titolari. La durata complessiva non può comunque essere superiore a sei anni, di cui non più di tre nella stessa sede universitaria. Il Ricercatore post-Dottorato non avrà compiti nella didattica, con la sola eccezione possibile per attività di supporto (e assistenziale dove prevista), così come nel Dottorato. La posizione di Ricercatore post-Dottorato è un titolo per la partecipazione ai bandi da Professore junior, ma non un requisito necessario per la relativa selezione: la docenza universitaria non costituisce l'unico sbocco per il Ricercatore post-Dottorato, che dovrà trovare anche un'adeguata valorizzazione nel quadro di un fertile rapporto della realtà universitaria con le amministrazioni o con il sistema produttivo.

**Professore junior.** Per il reclutamento della docenza nel sistema universitario s'introduce una figura unica in "tenure-track", con impegno a tempo pieno. Il Professore junior svolgerà attività scientifica e avrà un compito crescente nella didattica, pienamente riconoscibile ai fini dei requisiti per l'accreditamento dei corsi di studio e la valutazione della didattica. Saranno ammessi alle procedure di selezione per il reclutamento di Professore junior i candidati in possesso del titolo di Dottorato (o di Specializzazione in area medica) conseguito da non più di sei anni. La durata del contratto da Professore junior è di tre anni, prorogabile per ulteriori due anni. Dopo tre anni di attività, il Professore junior è sottoposto a valutazione da parte di una Commissione costituita in maggioranza da membri esterni all'Ateneo e sarà chiamato a svolgere una prova didattica. In caso di esito positivo e di possesso dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, il Professore junior entra, per applicazione dell'articolo 24, comma 5, della legge 240/2010, nel ruolo di Professore di Seconda Fascia. In caso di esito positivo della valutazione, ma in assenza di possesso dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, sarà possibile rinnovare il contratto per ulteriori due anni. Entro tale periodo, ove il Professore junior consegua l'Abilitazione Scientifica Nazionale, sarà previsto il suo passaggio nel ruolo di Professore di Seconda Fascia, sempre in ottemperanza dell'articolo 24, comma 5, della legge 240/2010. In caso di esito negativo della valutazione al termine dei tre anni o in caso di mancato possesso nei cinque anni dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, il Professore junior decade dal ruolo. Il CUN ritiene necessario che il ruolo di Professore junior, svolto per tre o per cinque anni, ottenga in ogni caso un'adeguata valorizzazione nel quadro di un fertile rapporto della realtà universitaria con le amministrazioni o con il sistema produttivo.

**Incentivi per la mobilità.** Ogni sistema per la formazione superiore e per la ricerca ricava benefici dalla mobilità. Il CUN auspica la discontinuità fra la sede di conseguimento del Dottorato e quella di un contratto da Ricercatore post-Dottorato o fra quella di un contratto da Ricercatore post-Dottorato e quella di un contratto da Professore junior. Per favorire la mobilità, ritiene

indispensabili risorse aggiuntive dedicate, a sostegno sia del Ricercatore post-Dottorato e del Professore Junior sia degli Atenei coinvolti.

## **5. Condizioni per l'attuazione della proposta**

L'attuazione della proposta necessita di una disciplina specifica sul finanziamento, sul regime transitorio, sul regolamento per la selezione, sui parametri e sui requisiti per la valutazione del sistema universitario e per l'Abilitazione Scientifica Nazionale.

**Finanziamento.** Per un'efficace attuazione della proposta sono indispensabili nuove risorse strutturali adeguate allo scopo, erogate in modo continuo e programmato e non in base a interventi episodici o straordinari. E' inoltre fondamentale ripristinare la piena utilizzabilità delle risorse finanziarie già esistenti e oggi sottoposte ai limiti stabiliti dal fabbisogno finanziario. Senza la garanzia di una robusta iniezione di risorse e di una loro piena utilizzabilità non è infatti possibile realizzare il deciso cambiamento di passo più volte affermato e auspicato dal CUN e dallo stesso decisore politico.

**Titolari di Assegni post-Dottorato e di contratti da Ricercatore a Tempo Determinato di tipo a).** Il CUN sottolinea che un'attenzione prioritaria va posta nella gestione del regime transitorio ovvero nel passaggio dalla situazione attuale del reclutamento a quella prospettata nella proposta di riforma, per garantire l'ingresso nel sistema di ogni studioso meritevole fra quelli che già coprono un ruolo non più previsto nel nuovo assetto.

**Ricercatori a Tempo Indeterminato.** La proposta non prescinde dal ruolo svolto dai Ricercatori a Tempo Indeterminato, in esaurimento dal 2011 per effetto della legge 240/2010. Il CUN sottolinea le criticità collegate a questa figura. Precisamente, 12.036 unità (di cui circa la metà in possesso dell'Abilitazione Scientifica Nazionale), con funzioni di docenza, sovente a basso costo, in contrasto con il dettato e lo spirito della legge 382/1980, che ne aveva istituito il ruolo con funzioni esclusivamente di ricerca e di didattica integrativa. Il CUN ritiene necessaria un'accelerazione, con risorse aggiuntive dedicate, dell'accesso al ruolo di Professore Associato per i Ricercatori a Tempo Indeterminato in possesso dell'Abilitazione Scientifica Nazionale.

**Linee guida per la selezione.** Per un meccanismo di selezione virtuoso del reclutamento nella posizione di Professore Junior, è indispensabile l'adozione di linee guida a valenza nazionale che, nel pieno rispetto dell'autonomia degli Atenei, garantiscano elementi minimi di uniformità per le procedure concorsuali. Lo scopo è rispondere all'esigenza di attenuare le discrepanze talora eccessive fra le procedure adottate dagli Atenei negli anni di applicazione della legge 240/2010: il CUN conferma le riflessioni che ha sviluppato con il documento approvato l'8 novembre 2017 e con l'addendum del 13 febbraio 2019. Inoltre, l'adozione a livello nazionale di linee guida potrà contribuire alla riduzione dei contenziosi giuridici che ormai affliggono cronicamente il sistema del reclutamento.

**Revisione di parametri e requisiti.** Il modello qui proposto richiederà per una sua efficace applicazione una revisione dei parametri per l'accreditamento dei corsi di studio e la valutazione della didattica. Altrettanto importante sarà una revisione dei requisiti sulla produzione per l'Abilitazione Scientifica Nazionale per l'accesso al ruolo di Professore di Seconda Fascia: i requisiti dovranno essere verosimilmente raggiungibili per il Professore Junior già al termine del periodo minimo di tre anni di contratto.

**Tabella 1 - Personale Docente in Organico e Studenti (Fonte: MIUR Cineca)**

	PO	PA	RTI	RTDb	Totale	Studenti	Studenti per docente
2007/08	19623	18735	23555	0	61913	1716265	28
2017/18	12856	20119	14610	2434	50019	1728600	35

**Tabella 2 - Numero assegni per fascia di età - 31/12/2017 (Fonte: MIUR Uff. Statistica)**

<25	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	>65
70	2597	5525	3404	1639	546	209	80	34	20

**Tabella 3 - Ricercatore di tipo a) per fascia di età - 31/12/2017 (Fonte: MIUR Uff. Statistica)**

<25	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	>65
0	43	864	1439	960	268	89	26	2	0

**Tabella 4 - Ricercatori di tipo a) e Personale Docente in Organico per Area CUN - 31/12/2018 (Fonte: MIUR Cineca)**

Area	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	Totale
RTDa	198	199	166	71	330	673	200	256	620	281	307	208	355	130	3994
Personale Docente in Organico	2821	2010	2627	952	4333	8198	2795	3139	4881	3944	3624	4076	4097	1385	50173

IL PRESIDENTE  
(Prof. Antonio Vicino)

