

## **OLTRE L'EMERGENZA, CONTRO LA CRISI, RILANCIARE L'UNIVERSITÀ E LA RICERCA**

*L'emergenza sanitaria in corso evidenzia le attuali fragilità e divergenze e la crisi collegata minaccia un'ulteriore frammentazione del sistema universitario. Per questo oggi è fondamentale non solo trovare risorse e investimenti, ma anche cambiare le politiche dell'ultimo decennio.*

Introduzione .....	pag. 1
La gestione dell'emergenza, le politiche per la sicurezza e il prossimo Anno Accademico .....	pag. 2
Nuove risorse per il Fondo Ordinario delle Università .....	pag. 4
Revisione della normativa del sistema universitario e superamento della Legge 240/2010 .....	pag. 4
Una nuova politica del personale .....	pag. 6
Le problematiche del personale Tecnico Amministrativo, dei CEL e del relativo precariato .....	pag. 7
La valutazione del personale contrattualizzato .....	pag. 10
Nuovo reclutamento e superamento del precariato .....	pag. 11
Investire per il Diritto allo Studio .....	pag. 12
La formazione in campo medico .....	pag. 13

### **Introduzione**

**Il sistema universitario italiano ha conosciuto negli ultimi trent'anni un continuo processo di trasformazione**, inserito in una più complessiva corrente che ha attraversato tutti i paesi OCSE, caratterizzata da politiche neoliberiste di implementazione di logiche di mercato (o quasi mercato) nella pubblica amministrazione e in particolare nei suoi sistemi formativi. Questo processo in Italia è stato peraltro incerto, tortuoso e contrastato almeno fino alla grande crisi del 2008, e alla successiva nuova riforma di sistema (la legge 240/2010, c.d. "Gelmini"), con il suo corollario di logiche gerarchiche, competitive e premiali. L'intrecciarsi di un significativo taglio di risorse con questa riforma di sistema ha innescato la deriva che ha profondamente segnato l'università italiana nell'ultimo decennio.

**L'emergere in maniera dirompente del "fattore COVID 19"** ha mostrato tutta la fragilità e la debolezza dei paradigmi sociali ed economici alla base delle suddette logiche di mercato. L'insostituibilità del Servizio Pubblico nazionale è emersa in tutta la sua naturale evidenza, in particolare in alcuni Servizi Pubblici come quello della Sanità, della Protezione civile, dei Vigili del Fuoco, dell'Istruzione e della Ricerca che, pur in condizioni estreme, hanno continuato a garantire i diritti Costituzionali dei cittadini e la maggior coesione sociale possibile. In questa fase le priorità proprie dell'ideologia neo-liberista sono apparse inutili e inefficaci a garantire i Diritti Fondamentali della persona. La discussione che era in corso sull'Autonomia Differenziata delle Regioni è stata investita dalla consapevolezza della necessità di un intervento centralizzato dello Stato in tutte le sue articolazioni. E a questo proposito sarebbe auspicabile e di grande importanza, in questa fase di emergenza sanitaria, un intervento ministeriale, condiviso con le parti sociali, per un protocollo nazionale per la sicurezza di tutto il personale universitario.

**In poche parole, in tempi di corona virus si riscopre lo stato sociale:** l'esigenza di avere più medici, più infermieri, più ricercatori, ecc. Sul versante economico si comprende l'intervento economico dello Stato per contrastare il fermo delle attività e l'aggravarsi della crisi economica del Paese: i cittadini chiedono più Stato. Ma "più Stato" vuol dire più risorse pubbliche e quindi, partendo dall'assunto di non voler tagliare ulteriormente i servizi pubblici, dalla sanità all'istruzione, ciò significa necessariamente

più entrate tributarie<sup>1</sup>e maggiore competitività del nostro Paese, con politiche di investimenti per un modello di sviluppo più sostenibile ed ecocompatibile, aspetto che rende centrale il ruolo della formazione terziaria e della ricerca, come recentemente ricordato anche dal Presidente del Consiglio Conte: *“il progresso morale e materiale, il futuro stesso dei nostri giovani e del nostro Paese, non possa più prescindere da un investimento che sia concreto, consistente e anche duraturo nelle linee di azione dell’università e della ricerca”*.

**È necessario che questa emergenza e le politiche di gestione e contrasto della conseguente crisi siano l’occasione per riaprire un confronto sull’università e la sua funzione nella società contemporanea**, ripensando e invertendo le scelte economiche e il senso delle riforme strutturali dell’ultimo decennio.

## **La gestione dell’emergenza, le politiche per la sicurezza e il prossimo Anno Accademico**

**L’università italiana è entrata nell’emergenza sanitaria in corso con evidenti fragilità di sistema.** La riduzione delle risorse e la loro redistribuzione secondo logiche premiali/competitive ha da una parte contratto il sistema universitario nel suo complesso, dall’altra aperto evidenti processi di divergenza tra i diversi atenei (e i relativi territori). Sono diminuiti gli immatricolati (tornati solo lo scorso anno ai numeri del 2009, ma con un tasso di passaggio dalla scuola superiore sceso di quasi dieci punti percentuali). I dottorati si sono dimezzati. Gli organici si sono ridotti del 20% (vedi oltre) mentre è esploso il precariato degli appalti e della ricerca. Nel contempo, la logica competitiva della cosiddetta Legge Gelmini (240/2010), la redistribuzione/riduzione dei punti organico (DL 49/2012), la crescita della quota premiale del FFO, i *ludi dipartimentali* e la ripartizione dei piani straordinari con criteri VQR ha progressivamente differenziato le condizioni dei diversi atenei, proiettando alcuni alla ricerca di posizioni di eccellenza continentale ed altri a gestire faticosamente la propria sopravvivenza e la qualità dei propri corsi di laurea. Una dinamica che già prima dell’emergenza Covid-19 metteva potenzialmente a rischio il sistema universitario, con alcuni atenei che prevedevano esplicitamente una difficile tenuta nei conti nei prossimi anni (anche al nord, anche tra grandi e mega atenei statali).

**La gestione del MUR in questi primi mesi è stata improntata ad una evidente esaltazione dell’autonomia, in continuità con la precedente incentivazione delle differenze e delle logiche competitive.** Pur comprendendo la difficoltà di gestire l’emergenza Covid-19 nel pieno della transizione amministrativa determinata dalla recente divisione del MIUR, non possiamo non rilevare come il neo-ministro Manfredi nei primi due mesi dell’emergenza abbia enfatizzato, sia in dichiarazioni pubbliche che in passaggi istituzionali, il ruolo dell’autonomia universitaria nella gestione della dinamica in corso, senza assumere alcun provvedimento di reale indirizzo o di regolazione del comportamento degli Atenei. Come risultato, già nelle prime settimane della Fase 1, ogni Ateneo ha autonomamente deciso come adattare le proprie attività all’epidemia, con provvedimenti molto diversi sui servizi universitari e sulla gestione del personale, che non hanno messo solo a rischio le politiche della sicurezza pubblica, ma hanno ulteriormente differenziato servizi e attività tra le diverse realtà, in una logica perversamente competitiva. Proprio l’intervento del sindacato e l’azione determinata di RSU e RLS nelle diverse sedi hanno permesso di ottenere una sospensione generalizzata delle attività, secondo quanto previsto dai DPCM dei primi di marzo. **In un recente incontro con le OO.SS. il ministero ha esplicitamente dichiarato l’intenzione di una nuova disponibilità**, sia per un maggiore ascolto delle organizzazioni sindacali e dei diversi soggetti del mondo universitario, sia nel farsi carico del ruolo di indirizzo e controllo che è proprio del ministero. Questa disponibilità dovrà essere verificata concretamente, a partire dalla gestione delle prossime fasi dell’emergenza e dalle prime risposte normative ed economiche alla crisi che inevitabilmente colpirà anche gli Atenei.

---

<sup>1</sup> L’alternativa alla politica dei tagli ai servizi pubblici degli ultimi 10 anni è un sistema di contrasto all’evasione fiscale, che nel nostro Paese equivale a circa 100 miliardi di euro l’anno di mancate entrate, costituendo un peso economico e di ingiustizia sociale non più sopportabile.

MUR e atenei hanno iniziato ad affrontare la Fase 2 nella stessa logica dell'autonomia che ha caratterizzato la Fase 1, con lo stesso latente rischio di avviare perversi processi competitivi. Nelle prime settimane si sono delineati protocolli diversi nei diversi atenei, sviluppati attraverso percorsi diversi: chi con atto unilaterale, chi con il confronto con le organizzazioni sindacali, chi con specifica contrattazione integrativa<sup>2</sup>; chi integrando formalmente il DVR<sup>3</sup>, chi dichiarando il proprio protocollo un'integrazione di fatto del DVR, chi ignorando la questione. Non è solo un problema procedurale: nei quasi settanta atenei pubblici, nei quasi 100 in complesso, si rischia di avere norme di sicurezza diverse, ma non giustificate da specificità organizzative, territoriali, epidemiologiche: risulta infatti evidente l'arbitrarietà delle indicazioni in diversi protocolli di sicurezza inerenti ai criteri di ammissione, le procedure di ingresso, le distanze minime, le condizioni di accesso, il funzionamento di biblioteche e laboratori. Per questo abbiamo chiesto, **un intervento ministeriale condiviso con le parti sociali, per un protocollo nazionale per la sicurezza di tutto il personale universitario e del corpo studentesco. In ogni caso, poiché la salute ed i diritti non sono diversi a seconda dei territori e degli atenei dove ci si trova a lavorare, condurremo con determinazione un'azione sindacale nazionale come categoria, come RSU e come RLS, per garantire condizioni di lavoro omogenee, per tutti i lavoratori e le lavoratrici**, indipendentemente dalle proprie condizioni contrattuali e dal proprio datore di lavoro diretto: docenti e personale tecnico amministrativo di ruolo, a contratto, in appalto, assegnisti, borsisti e dottorandi.

**In questo quadro, si pone anche la necessità di prevedere una tutela ed una garanzia delle condizioni dei lavoratori e delle lavoratrici.** In primo luogo, quelli contrattualizzati, per larga parte e probabilmente a lungo in lavoro agile straordinario, al quale devono essere uniformemente garantiti non solo i diritti e alcune condizioni essenziali nei rapporti di lavoro: il diritto alla disconnessione e a tempi di lavoro congrui, la conferma di tutte le diverse indennità e integrazioni (non escludendo l'utilizzo dei buoni pasto). Sarà inoltre necessario prevedere tutele nella sicurezza, nel salario, nelle condizioni di lavoro per lavoratrici e lavoratori in servizi di appalto ed esternalizzati (portinerie e vigilanza, servizi informatici e amministrativi, pulizie e gestione delle biblioteche), sempre più estesi in molti Atenei. Altrettanto importante è garantire anche i rinnovi contrattuali, i redditi e le condizioni di tutto il variegato mondo dei precari della ricerca, che proprio nell'emergenza e nella sospensione della ricerca rischiano di veder messa ancor più in discussione la loro condizione. Infine, è importante che anche il lavoro docente, impegnato in particolare sul fronte della didattica a distanza, veda tutelata la sua libertà di insegnamento, vigilando su processi di controllo della sua attività in parte già iscritti nelle derive in corso nell'ultimo decennio, in parte insiti nell'utilizzo emergenziale di nuove piattaforme e modalità didattiche.

**Un'azione sindacale determinata sulla sicurezza e sulla difesa delle condizioni del lavoro però non basta: per la gestione dell'emergenza nelle università servono risorse immediate e diverse politiche di sistema per gestirle.** L'emergenza sanitaria comporta per ogni ateneo spese nuove ed impreviste: dalla sanificazione periodica dei locali agli adattamenti di spazi e strutture (intervenedo su spese correnti che proprio in quest'ultimo decennio sono state fortemente tagliate e anche limitate da vincoli normativi), dallo sviluppo di reali modalità didattiche a distanza nel prossimo anno accademico<sup>4</sup> al recupero delle attività di ricerca che hanno subito significative interruzioni. Sarà contemporaneamente necessario provvedere anche ad un intervento significativo di sostegno per gli studenti, sia per allargare sostanzialmente maglie ed attività del diritto allo studio, sia per impedire un rapido crollo delle immatricolazioni all'università. Per questo **serve oggi un intervento sostanziale e straordinario sul FFO 2020:** un aumento sostanziale delle risorse disponibile per le spese correnti per tutti gli atenei, la cancellazione straordinaria (finanziata dallo Stato) a partire dal prossimo anno delle

---

<sup>2</sup> Come peraltro esplicitamente previsto dal CCNL all'art 42, comma 3, lettera l

<sup>3</sup> Documento di Valutazione del Rischio, ai sensi del Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro, artt. 17 e 28

<sup>4</sup> In aggiunta al trasferimento on line di questi mesi, saranno infatti necessarie nuove piattaforme, tutor, riprogettazioni di corsi e attività pratiche

tasse studentesche negli atenei pubblici, un fondo nazionale di garanzia per i giovani ricercatori precari. Un FFO anticipato già in questa estate, per dare risorse liquide certe e immediate agli atenei, e senza quota premiale. **Serve cioè che l'emergenza e la crisi siano viste come occasione per una profonda svolta nelle politiche di gestione dell'università.** Per rilanciare università e ricerca come strumento pubblico ed anticiclico di cambio del modello di sviluppo, come strumento di cambiamento della struttura produttiva e del sistema sociale. **In questo quadro, per ridare ruolo propulsivo all'università, è urgente segnare subito alcune discontinuità con le politiche di questi ultimi dieci anni.**

### **Nuove risorse per il Fondo Ordinario delle Università**

Negli ultimi dieci anni i diversi governi italiani hanno consistentemente ridotto le risorse all'istruzione ed alla ricerca: Il solo Fondo di Finanziamento Ordinario dell'Università (FFO) ha complessivamente subito tagli per oltre 5,3 miliardi di euro, quasi il 7,5% delle risorse complessive. L'Italia, che era già uno dei paesi OCSE con una delle minori spese in ricerca e alta formazione, è stato tra i pochissimi paesi (secondo solo alla Grecia) che ha risposto a questa crisi mondiale riducendo ulteriormente i fondi pubblici per la formazione e la ricerca. È stata una scelta miope ed irresponsabile, in una fase storica dove lo sviluppo è sempre più intrecciato con la conoscenza e la ricerca e, soprattutto, dove la crescita delle disuguaglianze è sempre più determinata dal mancato accesso ai saperi, cioè alle conoscenze ed ai titoli di studio superiori. Il FFO si colloca oggi intorno ai 7,43 miliardi di euro: nonostante un leggero aumento rispetto al 2018<sup>5</sup>, esso risulta ancora inferiore agli importi di dieci anni fa (7,51 miliardi di euro). Se teniamo conto dell'inflazione complessiva dell'ultimo decennio, (intorno al 12%, secondo l'indice CPI), il taglio delle risorse è ancor più evidente: per tornare alle risorse reali del 2009, il FFO avrebbe dovuto essere almeno 8,4 mld (circa un mld in più, con una variazione di oltre il 13% rispetto allo scorso anno). La prima condizione per una discontinuità è allora quella non solo di interrompere la contrazione di risorse reali, ma di riprendere un significativo finanziamento che non solo porti il FFO ai livelli di dieci anni fa, **prevedendo da subito un incremento a regime di un miliardo di euro**, ma che permetta nel prossimo triennio di rilanciare il sistema universitario, cercando di recuperare almeno parzialmente quanto disperso in questo lungo periodo, con l'obiettivo di avvicinarsi progressivamente alla media della spesa per università degli altri Paesi europei.

### **Revisione della normativa del sistema universitario e superamento della Legge 240/2010**

**La legge 240 del 2010 e la sua gestione effettiva hanno moltiplicato differenze e squilibri tra le diverse sedi universitarie, su diversi aspetti e piani.** In primo luogo, il blocco del turnover ha portato a perdere dal 2012 al 2017 quasi 7mila punti organico, ma questa riduzione è stata distribuita in modo non omogeneo dal DL 49/2012, con alcuni Atenei e territori che hanno visto una riduzione più o meno marcata di personale. In secondo luogo, il FFO è stato segnato non solo dal suo calo complessivo, ma ancor più marcatamente da una progressiva riduzione della sua quota base<sup>6</sup> e dalla conseguente continua espansione di meccanismi premiali e interventi finalizzati legislativamente (che spesso hanno inglobato gli stessi algoritmi premiali, come nel caso dei c.d. "Dipartimenti di eccellenza"). Infine, le competenze regolamentari conseguenti alla c.d. riforma "Gelmini" hanno diversificato sostanzialmente tra gli Atenei sia compiti, obblighi ed orari di lavoro (sia del personale in ruolo che di quello precario), sia i criteri per le progressioni stipendiali dei docenti, sia i diritti elettorali e le rappresentanze negli organismi accademici. Un processo che, per di più, si è accompagnato a una centralizzazione della

<sup>5</sup> 108 milioni di euro (+1,48%) che segue all'aumento più consistente dell'anno precedente, 345 milioni di euro (+4,9%)

<sup>6</sup> dal 75% al 58% attuale, con una ulteriore riduzione fino al 50% prevista entro il prossimo triennio

gestione amministrativa (a partire dalla trasformazione della Direzione Generale in organismo statutario e dalla definizione del bilancio unico) e una corrispondente crescente burocratizzazione del lavoro docente e di ricerca. E nel contempo, a fianco di una progressiva esternalizzazione di servizi (portinerie, biblioteche, servizi informatici, ecc.), si sono moltiplicate le fondazioni di scopo (su ricerca, didattica e terza missione), su cui sono stati dirottati fondi e risorse gestiti fuori da vincoli di bilancio, normativi e contrattuali. Recentemente sono state poi presentate proposte di autonomia rafforzata da parte di alcune regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna), così come sono circolate ipotesi di aumentare per decreto<sup>7</sup> i gradi di libertà di alcuni atenei nella definizione degli organismi accademici, nella didattica (flessibilità dei piani di studio in rapporto alle classi di laurea) e nell'individualizzazione dei rapporti di lavoro dei docenti (compiti, orari, stipendi), anche prevedendo chiamate dirette. Meccanismi tutti che consoliderebbero e strutturerebbero le divergenze di questi anni, affievolendo ancor di più l'idea di un sistema universitario nazionale.

**La discontinuità nelle politiche universitarie, di conseguenza, non si misura solo nelle quantità di risorse a disposizione, ma anche nel cambiamento delle modalità nella loro distribuzione e più in generale della gestione complessiva del sistema.** È quindi necessario superare il DL 49/2012, che definisce non solo i limiti sui punti organico nelle assunzioni, ma anche la loro iniqua redistribuzione tra gli Atenei; è necessario modificare le linee di indirizzo per la programmazione 2019-2021, tornando ad ampliare la quota base del FFO, riducendo gli interventi finalizzati e cancellando logiche premiali basate su algoritmi improbabili; è urgente avviare una verifica ed una revisione dell'attuale regolamentazione, con criteri nazionali che uniformino compiti, carichi di lavoro, criteri per gli scatti e ogni altro aspetto che regola il rapporto di lavoro (con regole omogenee anche per le figure precarie, come i docenti a contratto). È altresì necessario introdurre a livello nazionale e negli atenei un processo di progressiva burocratizzazione del lavoro, rivedendo alcuni principi di funzionamento introdotti dalla legge 240/2010, e limitare rigorosamente fondazioni e esternalizzazioni. Per ridurre le divergenze e rafforzare il sistema universitario nazionale è infine necessario bloccare ogni eventuale inserimento di ulteriori gradi di libertà nell'azione degli atenei (come applicazione della legge 240 o dell'autonomia differenziata delle Regioni).

Applicare queste discontinuità significherebbe la possibilità di un rilancio e di una nuova fase di revisione del sistema universitario italiano, attraverso un ampio confronto con il mondo accademico, in tutte le sue componenti e articolazioni, e con l'insieme delle forze sociali del Paese. **Al centro di questa fase deve essere centrale il carattere Nazionale del Sistema Universitario.** L'autonomia delle Università in questo paese si è sviluppata nel quadro di parametri nazionali che definiscono l'offerta formativa (ordinamenti didattici, requisiti minimi, ecc.) e l'inquadramento di coloro che svolgono attività didattica e di ricerca (stato giuridico pubblico del personale di ruolo, definizione per legge delle figure precarie, percorsi di reclutamento e concorsi). Sono parametri vigenti in tutti gli Atenei (siano essi pubblici o privati) e vigilati dal MUR e dagli organismi nazionali universitari (a partire dal CUN). Questi elementi garantiscono il ruolo pubblico di tutte le Università (con il loro stretto intreccio tra didattica e ricerca) e consentono la libertà di insegnamento e di ricerca in tutti gli Atenei (indipendentemente dalla loro configurazione e dai loro Statuti). **La salvaguardia di questo sistema, a partire dalla garanzia di erogare un Fondo di Finanziamento sufficiente per le esigenze di tutti, diventa garanzia della funzione sociale di tutte le Università, di un loro standard qualitativo omogeneo e quindi anche della coesione sociale in questo paese. Più in generale, qualunque nuovo intervento dovrà tenere conto della logica complessiva di sistema e con una prospettiva generale di funzionamento dell'Università,** evitando di produrre isolate innovazioni e cambiamenti in decreti o leggi occasionali, come avvenuto troppo frequentemente negli ultimi decenni, spesso senza tenere in conto alcun modello generale e anzi, talvolta in contraddizione con altri principi e dispositivi dell'università.

---

<sup>7</sup> in applicazione del comma 2 dell'art. 1 della Legge 240 del 2010  
FLC CGIL

**Una diversa concezione ed un diverso utilizzo della valutazione di sistema.** L'autonomia delle università nel Sistema Universitario nazionale dovrà esser garantita, nel rispetto dei diversi ruoli e funzioni degli organismi nazionali del sistema: la programmazione delle politiche generali gestita dal MUR, il governo del sistema nazionale nel suo complesso affidato al CUN<sup>8</sup> e una funzione terza di valutazione di sistema attribuita a una nuova e diversa agenzia di valutazione. L'Agenzia Nazionale di Valutazione (ANVUR) costruita in quest'ultimo decennio ha infatti accompagnato e sospinto la progressiva divergenza fra gli Atenei, sviluppando un sistema accentrato di controllo che attraverso alcuni parametri (AVA, VQR, soglie ASN, ecc.) ha concentrato le (scarse) risorse su alcuni gruppi e settori di ricerca, ovvero su alcuni Atenei e territori, a spese degli altri (dalla distribuzione premiale del FFO ai dipartimenti di eccellenza sino ai nuovi criteri di assegnazione dei PRIN). È stata promossa una logica valutativa centrata su indici e parametri quantitativi, oltre che su soglie e algoritmi talvolta astrusi e misteriosi che sta degradando la libera attività di ricerca: da una parte determinando sperequazioni insormontabili tra i diversi gruppi di ricerca, dall'altra diffondendo nelle università centralizzazioni, conformismo e anche prassi opportuniste.

Non va inoltre trascurato un corollario di questo processo: nonostante i costi non irrilevanti di funzionamento dell'ANVUR, la rilevazione capillare dei dati e dei parametri impiegati nel processo di valutazione non potrebbe essere assolto dall'Agenzia stessa, senza la partecipazione attiva del personale dei singoli atenei. In misura diversa, sia i singoli docenti che unità di personale tecnico-amministrativo devono destinare una parte sempre più rilevante del loro lavoro nei compiti richiesti dai processi di valutazione (dalla compilazione di varia modulistica di richiesta e resoconto all'assunzione di compiti gestionali di alcuni processi connessi alla loro informatizzazione). Naturalmente, per questioni di economia di scala, l'incidenza di questi processi incide in misura proporzionalmente più elevata negli atenei di piccole dimensioni, ma anche nei mega Atenei il processo di rendicontazione finisce col produrre sia una riduzione del tempo disponibile per didattica e ricerca, sia la stimolazione di comportamenti opportunistici.

È necessario superare la logica delle (pseudo)eccellenze che, concentrando attenzioni e risorse su alcune strutture, rischia di degradare il complesso del sistema, garantendo qualità della didattica, sviluppo della ricerca e diritto allo studio in tutte le sedi del Paese, nonché l'opportunità di perseguire le proprie aree di investigazione a tutti i diversi settori e gruppi di ricerca. In questo quadro, deve esser rivista l'attuale concezione dell'Abilitazione nazionale, che superi l'attuale delimitazione alla ricerca e la sua parametrizzazione quantitativa. È quindi ora di superare la definizione e l'utilizzo generalizzato di parametri astratti e discussi, sia per le contraddizioni e i problemi nella loro definizione, sia per le disuguaglianze e le divergenze che questo sistema introduce tra gli Atenei. È cioè necessaria una **radicale rivisitazione dell'ANVUR e delle sue funzioni**, in cui un sistema stabile e strutturato di valutazione, finalizzato a limitare ed evitare la frammentazione del nostro sistema universitario, e che ridistribuisca risorse aggiuntive sulla base di parametri finalizzati non a premiare gli atenei "migliori", ma quelli che migliorano in termini di servizi agli studenti, offerta didattica, produzione scientifica.

## **Una nuova politica del personale**

**Nell'ultimo decennio l'organico dei docenti si è ridotto di quasi il 20%.** Nel 2008 c'erano infatti quasi 63mila docenti e ricercatori di ruolo<sup>9</sup>, che nel 2019 si sono ridotti a circa 55000 (più di 8000 unità in meno, circa il 13,5%): di questi però solo 50.000 sono stabili o hanno una prospettiva di stabilità (circa 13000 PO, 21000 PA, 12500 RTI e 3700 RTDb), mentre più di 4mila sono totalmente precari (RTD a e qualche decina di cosiddetti "Rtd Moratti"). Il personale stabile è quindi calato, in dieci anni, di circa 12500 unità (quasi il 20% nel suo complesso). **Analogo calo (circa il 20%) ha subito l'organico del personale tecnico, amministrativo e bibliotecario:** oltre 67mila unità nel 2008, oggi è intorno ai 53mila dipendenti, con un calo di circa 14000 posizioni. L'università è ancora soggetta a vincoli stringenti sulle assunzioni<sup>10</sup>, mentre i "piani straordinari" di questi anni non hanno determinato reali inversioni di tendenza. Il quadro europeo, invece, si muove in direzione ben diversa: per fare solo un

---

<sup>8</sup> restituendo a quest'organo un ruolo centrale di governo del sistema universitario

<sup>9</sup> oltre 19mila professori ordinari, 18mila professori associati e 25mila ricercatori a tempo indeterminato (RTI)

<sup>10</sup> sebbene sia stata ripristinata la possibilità di riassumere il 100% dei punti organico persi nell'anno precedente  
FLC CGIL

esempio, ci sono oggi circa 250.000 docenti in Germania (+ 50.000 negli ultimi anni), 200.000 nel Regno Unito, 95.000 in Spagna, 80.000 in Francia e analoghe differenze si riscontrano per il personale tecnico e amministrativo.

Qualunque intervento sull'università deve contemplare l'obiettivo di investire sul personale, rimuovendo i limiti introdotti con i punti organico, e riportando in tempi brevi la dimensione degli organici a livelli europei: **occorrono nei prossimi quattro anni almeno 20 mila docenti e ricercatori di ruolo in più, e altrettante unità di personale tecnico-amministrativo-bibliotecario, perseguendo il rapporto ottimale 1:1 fra le due componenti della Comunità Universitaria, come mediamente avviene a livello europeo.**

## **Le problematiche del Personale Tecnico Amministrativo, dei CEL e del relativo precariato**

A differenza del personale docente delle università, il cui rapporto di lavoro è regolato per legge (status giuridico), il personale tecnico-amministrativo e CEL è regolato da un Contratto Collettivo Nazionale di categoria, nella fattispecie dal contratto "Istruzione e Ricerca".

I primi CCNL stipulati in regime di *autonomia universitaria* e di *privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico*, erano caratterizzati dalla volontà del legislatore di dare impulso alla contrattazione, nazionale e decentrata, sia negli aspetti normativi, proponendo una vasta gamma di materie oggetto di contrattazione (con esclusione della macro-organizzazione degli Atenei) che in quelli economici, con la costituzione dei Fondi per il trattamento accessorio. Si è trattato di una vera rivoluzione strutturale nell'ambito del rapporto di lavoro che passava dai precedenti atti unilaterali (DPCM e Decreti Rettorali), caratterizzati da scarso confronto con le Rappresentanze Sindacali Aziendali (RSA), sia sulle scelte organizzative operate dalle amministrazioni sia sulla parte accessoria/integrativa degli stipendi, che veniva precedentemente erogata, per importi risibili, sulla base di alcune *indennità* previste a livello legislativo (Rischio radiologico e/o professionale, maturazione scaglioni di anzianità, progetti di estensione degli orari dei Servizi, ecc.) in una organizzazione del lavoro fondamentalmente basata sull'*orario ministeriale 8.00/14.00*. Si apriva dunque una stagione, sulla spinta della privatizzazione del rapporto di lavoro, volta a favorire la modernizzazione dei nostri atenei attraverso la graduale abolizione dell'orario ministeriale per passare a forme di orario di lavoro che potessero garantire una più ampia offerta dei nostri servizi in tutte le aree professionali: amministrativa, tecnica, bibliotecaria e logistica (portinerie e pulizie).

In questo clima di trasformazione della prestazione lavorativa era evidentemente fondamentale *liberare* la contrattazione fra le parti e rafforzare il ruolo del sindacato come elemento cardine di tutela delle lavoratrici e dei lavoratori nell'affrontare processi nuovi di implementazione *dell'efficienza e dell'efficacia* dell'azione amministrativa. E' stata questa l'epoca in cui si sono affrontati i temi delle tipologie di orario di lavoro (per coprire i nuovi orari di servizio con apertura prolungata degli stessi); sono stati contrattati nel metodo e nel merito i *progetti di produttività collettiva* volti a sostenere le maggiori aperture richieste, la semplificazione amministrativa, la riorganizzazione delle attività tecniche di laboratorio, il decollo dei nuovi uffici pensioni, stipendi, personale (docente e T.A. e lettori); sono stati contrattati con maggiori risorse economiche (fino all'1% dei bilanci di ateneo) i piani di formazione annuali e pluriennali del personale. Infine è stato affrontato il tema del "sotto-inquadramento" del personale passando dai *vecchi livelli* (dal terzo livello, base minima, alle IX e X qualifica RTS) connotati da *mansionari* di riferimento, alle nuove categorie (B, C, D, EP) connotate dai *ruoli professionali*. In questo processo sono stati abbandonati (per Legge) i previgenti criteri relativi alle *carriere* del personale basati su gradoni automatici (4-8-12 anni) la cosiddetta RIA (retribuzione anzianità individuale). Gli *automatismi stipendiali* dovrebbero essere stati aboliti per tutti i pubblici dipendenti ma continuano a essere attualmente erogati sia al personale della Scuola che al personale di ricerca degli EPR, oltre al personale docente degli Atenei (non contrattualizzato). Invece tali automatismi non valgono più per il personale Tecnico-Amministrativo-Bibliotecario delle Università il cui meccanismo di avanzamento stipendiale è costituito dal solo strumento selettivo, non automatico, delle PEO (progressioni economiche orizzontali) e delle PEV (progressioni economiche verticali).

Su questa importantissima peculiarità devono essere fatte le dovute considerazioni. Fino al 2004 i fondi per il trattamento accessorio non erano sottoposti ad alcun "tetto" o "limite" con la conseguenza che era la contrattazione di ateneo a stabilire la "quantità" di personale da avviare a selezione per la

posizione economica superiore, nel rispetto di cadenza e requisiti previsti dai CCNL nel tempo vigenti, ed avendo a riferimento dell'azione contrattuale come limite il solo *stato di salute* del bilancio di ateneo. Questa situazione è stata per un certo periodo largamente condivisa dalle lavoratrici e dai lavoratori perché, nonostante un sistema più improntato all'azione accertativa (per i meccanismi di selezione, valutazione, etc.) del precedente sistema basato sull'automatismo (RIA), era comunque in grado di coinvolgere un numero consistente di aventi requisito nella dinamica di crescita economica determinata dalle PEO. Sono stati anni di attuazione del CCNL dal sapore spesso conflittuale, ma con un elemento "acquisitivo" che lo rendeva accettabile dalle lavoratrici ed i lavoratori. A partire dal 2005 però questi elementi propulsivi della contrattazione cominciano a venire progressivamente meno.

La Legge 266/05 infatti *cambia le regole* della contrattazione introducendo "limiti e sbarramenti" ai Fondi Accessori, istituendo *figure di controllo* contabile della costituzione e distribuzione dei Fondi (Collegio dei Revisori dei Conti) e assoggettando gli accordi di Ateneo alla preventiva *certificazione* degli stessi Revisori. Inizia dunque inizia una operazione di "contenimento della spesa" relativa al PTA che si protrarrà negli anni con caratteri di sempre maggiore condizionamento dei margini contrattuali di ogni singolo Ateneo. Questa operazione va inquadrata nell'insieme di provvedimenti fortemente anti-sociali (blocco stipendi e contratti, "riforma delle pensioni", smantellamento dei *welfare* nazionali in particolare in ambito di Sistema Sanitario), successivi alla crisi economica-finanziaria del 2008, e che rappresenteranno quell'opzione politica denominata *austerità* utilizzata prevalentemente (ma non solo) dalle destre politiche. A partire dagli anni 2009/10 sono state varate, in uno scenario mediatico segnato dalle campagne sugli "statali fannulloni", leggi sul Pubblico Impiego caratterizzate da un forte restringimento delle libertà sindacali e contrattuali e della possibilità di sviluppare ulteriormente la "maggiore efficienza ed efficacia" dei Servizi Pubblici. L'obiettivo non era più quello della "autonomia universitaria" (intesa come capacità di auto-governo del sistema) ma quello dell' "autonomia ri-centralizzata" con norme finalizzate prevalentemente alla riduzione di personale (blocco decennale del turn-over), al blocco degli stipendi (sospensione decennale dei rinnovi dei CCNL), al taglio *lineare* dei Fondi accessori a vantaggio del Bilancio dello Stato, alla riduzione dei trattamenti nei primi 10 gg. di malattia. Il tutto accompagnato dalla modifica della Legge 165/2001 (testo Unico Pubblica amministrazione) ad opera del D.L. 150/09, la cosiddetta "Brunetta". A distanza di 12 anni le lavoratrici ed i lavoratori delle università si trovano ancora nei condizionamenti di quelle norme, nonostante il timido ed incompleto tentativo di revisione delle stesse disposte dal Ministro Madia con la legge 75/2017<sup>11</sup>.

Questo scenario ha reso impossibile un miglioramento della funzionalità del "sistema universitario" sul versante del personale T.A.B e CEL. Personale che a fronte del summenzionato calo degli organici ha visto aumentare in misura considerevole quantità e tipologie di servizi da erogare alla propria utenza interna (docenti e ricercatori e studenti) ed esterna (fornitori, contratti di appalto, gestione di personale nelle forme contrattuali precarie e atipiche, progetti e finanziamenti esterni). Da un lato utenti sempre più sollecitati dalle sfide competitive della nuova "università-mercato" e che richiedevano un maggiore e qualificato sostegno da parte di una categoria ridotta negli organici, mal pagata, demotivata dal "nuovo" clima organizzativo, e costretta a fronteggiare un incremento dei carichi di lavoro.

Nel 2018 finalmente riparte una faticosa dinamica contrattuale, che approda alla firma di un nuovo CCNL (quello vigente) definito come "contratto della ri-partenza", che risolve solo alcuni limiti del precedente vuoto contrattuale decennale affidando al CCNL successivo interventi più risolutivi su: un ordinamento professionale non più coerente con le intervenute mutazioni organizzative e di sistema, un trattamento economico (il più basso del Pubblico Impiego) che ha perso nel decennio precedente quasi il 12% del potere di acquisto, il permanere di fatto di un blocco delle carriere (PEO e PEV che interessano ormai mediamente meno del 10% su base annuale del personale), un sistema contrattuale indecoroso per ex lettori e Cel, la balcanizzazione dei colleghi universitari chiamati alle prestazioni di carattere socio-sanitario, la mancata pari dignità con le altre componenti della comunità accademica (presenza negli Organi di Governo, modalità di voto a elezioni del rettore e degli organi accademici).

Su tutto ciò irrompe l'emergenza sanitaria del Covid-19 e la crisi "epocale" associata. In questa fase il Paese ha riscoperto necessità e valori che fino a pochi mesi prima sembravano dimenticati o resi subalterni alle leggi di mercato, e ha riscoperto come i diritti delle persone possano essere garantiti

---

<sup>11</sup> la riforma Madia ha mantenuto in vigore sia il "Tetto del Fondo", sia il ruolo dei Revisori dei Conti, che tutte le precedenti riduzioni del Fondo (inclusa la trattenuta per malattia), con l'inevitabile corollario di "pareri" di Mef e Aran sulla natura applicativa e/o interpretativa dei CCNL e dei singoli Accordi integrativi di Ateneo.

quasi esclusivamente dal Lavoro Pubblico e con il presidio dallo Stato. Lo slogan “Meno Stato, più Privato” ha mostrato tutta la sua pochezza alla prova della attuale “emergenza sanitaria”, e questa nuova percezione della realtà dovrà servirci nella “battaglia del dopo-crisi virus” per ridare dignità e slancio al lavoro pubblico, anche attraverso la stipula di contratti che guardino al futuro, alle necessità dei cittadini e degli addetti al Servizio, allo sviluppo equo e sostenibile del Paese.

La firma del vigente contratto per il personale tecnico- amministrativo ed i lettori/CEL, dopo ben 9 anni di blocco, ha rappresentato un punto di partenza nella direzione del superamento dei vincoli legislativi che alla contrattazione erano stati imposti. Il CCNL ha portato un incremento del 3,48% della massa salariale di settore ed è stato destinato quasi per intero all’incremento della retribuzione fissa mensile, che a regime risulta aumentata del 4%. Per quanto riguarda la parte ordinamentale, per aggiornare il sistema di classificazione ai cambiamenti nell’organizzazione del lavoro e per valorizzare le professionalità, il CCNL ha istituito una Commissione paritetica per la revisione dell’Ordinamento Professionale, i cui lavori, non ancora terminati, saranno propedeutici all’apertura del prossimo rinnovo contrattuale del 2019-2021. A questa commissione sono stati inoltre attribuiti dei compiti riferiti a problematiche che si riteneva potessero essere affrontate e risolte nella sessione contrattuale: è il caso del sistema di inquadramento del personale che opera nelle aziende ospedaliero-universitarie, così come le mansioni e il trattamento economico dei Collaboratori Esperti Linguistici. Abbiamo riportato nell’alveo dei lavori della commissione anche la nostra proposta dell’istituzione della figura del tecnologo a tempo indeterminato.

Dal gennaio 2019 si doveva aprire la nuova stagione contrattuale, al cui centro stavano (e stanno) il riconoscimento e la giusta valorizzazione del lavoro che il personale svolge, il diritto alla carriera, la piena disponibilità alla contrattazione integrativa del fondo per il salario accessorio, la stabilizzazione dell’elemento perequativo, la valorizzazione del lavoro e dell’anzianità professionale. Naturalmente, la situazione innescata dal Covid-19 ha frenato considerevolmente tutte le aspettative che si erano create per il rinnovo della piattaforma contrattuale. **Diviene quanto mai essenziale alla luce del perdurare della crisi riprendere le trattative e il dialogo con la controparte anche alla luce degli innumerevoli cambiamenti che stanno condizionando sempre più le vite delle lavoratrici e dei lavoratori nei nostri atenei, basti pensare al solo impatto del lavoro cosiddetto “agile” e della “DAD”.**

Il risultato delle ultime elezioni RSU, immediatamente a valle della sottoscrizione del vigente contratto ha visto una sostanziale conferma del già ottimo risultato conseguito dalla FLC CGIL, che rimane saldamente il primo sindacato nelle nostre università, a dimostrazione del grande lavoro svolto in questi anni, pur nelle mille difficoltà. L’altro elemento che va valorizzato è il ruolo della contrattazione integrativa per dare risposte alle legittime aspettative delle lavoratrici e dei lavoratori, tutelandone la carriera, tramite le PEO e l’erogazione del salario accessorio attraverso IMA e altre tipologie di indennità. Diventa indispensabile riportare nell’ambito della contrattazione (con la rinegoziazione della prossima piattaforma contrattuale nazionale) materie quali l’orario e l’organizzazione del lavoro, dato che al momento contrattiamo il “valore economico” delle posizioni di responsabilità, per garantire congruità di risorse e percorsi di carriera. **Diventa inoltre essenziale, alla luce della carenza di organico tra il personale che garantisce i servizi agli studenti, che le università riprendano i percorsi di stabilizzazione, secondo quanto previsto dalla legge Madia, del personale precario a tempo determinato e si avviino processi di re-internalizzazione di alcuni servizi (ad esempio il servizio bibliotecario).**

La situazione controversa e anacronistica degli **Ex Lettori e Collaboratori ed Esperti Linguistici (CEL)** dovrà essere portata a soluzione riconoscendo il loro ruolo professionale e risolvendo una volta per tutte il nodo del loro status di insegnante, con la conseguente attribuzione di un trattamento economico uniforme e rispondente ai pronunciamenti delle sentenze della Corte di Giustizia europea e delle numerose sentenze di Cassazione. Fra le immediate urgenze dovrà essere posticipata la scadenza del 30 giugno per la stipula dei contratti integrativi di ateneo, e si dovrà modificare il relativo decreto ministeriale applicativo. Successivamente, anche mediante il rinnovo del CCNL, andranno affrontate e risolte le sperequazioni sopra citate prevedendo anche una progressione di carriera economica corrispondente a quanto previsto per il personale docente e ricercatore. Nel frattempo va promossa la contrattazione integrativa con l’obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro di questo personale nelle more della definizione del futuro CCNL, dove la loro retribuzione deve essere portata in maniera definitiva allo stesso livello del ricercatore confermato a tempo definito.

Anche per il **personale dei Policlinici Universitari** si prevede che la Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale avanzi una proposta di “revisione del sistema di FLC CGIL

inquadramento del personale dipendente dalle aziende ospedaliero-universitarie”, revisione che si rende quanto mai necessaria per superare le problematiche lasciate aperte dai precedenti contratti. È necessario quindi definire, nell’ambito della revisione del Sistema di classificazione, una distinta disciplina che consenta di individuare per il personale della c.d. Sanità – Universitaria, un giusto inquadramento che tenga conto della collocazione professionale acquisita e del trattamento economico nel tempo maturato in applicazione dell’art.31 del DPR 761/79, valorizzando la specifica funzione svolta nel sistema integrato - assistenza, didattica, ricerca - delle AOU.

## **La valutazione del personale contrattualizzato**

Il tema della valutazione del personale tecnico amministrativo si ricollega alle trasformazioni intervenute nell’assetto di indirizzo politico dei nostri Atenei. Fino al 2008/09 il tema della “valutazione del personale” resta prevalentemente confinato nell’ambito della funzionalità degli Atenei e/o delle diverse Strutture di Servizio che lo compongono. Oggetto di valutazione è la capacità, nel loro insieme, dei vari servizi di raggiungere gli obiettivi qualitativi e quantitativi che vengono individuati per cogliere (parzialmente o integralmente) i traguardi di maggior efficacia ed efficienza di ogni Servizio. Questo processo è in larga misura affidato alla contrattazione (sulle conseguenze economiche legate agli obiettivi) o al confronto (sulle scelte macro-organizzative degli Atenei). Siamo quindi nell’ambito della valutazione collettiva che prevede il monitoraggio delle attività svolte dai diversi servizi, ne valuta i risultati “in uscita”, considera, al fine della valutazione, gli aspetti condizionanti del raggiungimento degli obiettivi attesi in termini quali-quantitativi, e, in ultima istanza, colloca i diversi servizi in una tabella di merito articolata, generalmente, su due/tre fasce: raggiungimento ottimale degli obiettivi (pagamento pieno della particolare quota accessoria prevista), raggiungimento parziale (pagamento ridotto percentualmente in ordine allo scostamento con l’obiettivo iniziale), non raggiungimento della quota minima attesa dal progetto (esclusione dalla quota progetto). Il valore di questo tipo di valutazione è generalmente, largamente condiviso dalle lavoratrici ed i lavoratori che contano anche sulla capacità di tutela da parte del sindacato di determinare a monte le modalità corrette e trasparenti di giudizio e a valle sulla possibilità di intervenire in contraddittorio, anche avvalendosi dell’assistenza sindacale, sugli esiti della valutazione stessa che è in capo al Direttore Amministrativo poi Dirigente Generale.

Siamo, fino a quel momento, nell’ambito dei “progetti-obiettivo”, che fanno il loro ingresso fra le diverse quote e indennità erogate dal Fondo accessorio e lo faranno, in maniera quantitativa non uniforme, in tutti gli Atenei italiani. **Lo scopo della valutazione quindi è “stimolare” una maggiore dinamicità e interazione fra gli addetti per garantire il raggiungimento di obiettivi comuni. Un modello di partenza, comprensibile, da migliorare in fieri attraverso la contrattazione, e volto all’ “incremento medio” di produttività delle singole strutture per accompagnare la trasformazione espansiva delle Università.** Un modello con caratteri anche di sperimentazione e infatti, a partire dalla fine degli anni ‘90, si apre una discussione sul rapporto valutazione/incentivazione e si prevedono modelli sofisticati di sostegno al raggiungimento degli obiettivi/progetto con l’apporto di formazione (generalista e mirata) rivolta a strutture e singoli. Il nesso valutazione/formazione è un elemento su cui, in questa fase era indirizzata la contrattazione su questo versante, anche perché fino al 2009 per la formazione i singoli Atenei potevano stanziare fino all’1% dei propri bilanci. Venivano quindi contrattati frequentemente piani “annuali e pluriennali” di formazione che dovevano essere obbligatoriamente rivolti a tutto il personale (e non, come oggi, a un numero limitato di dipendenti) e in stretto rapporto con la valutazione collettiva e di sistema.

A partire dal 2008/9 sull’onda delle riforme Brunetta (Legge 150/09) e Gelmini (Legge 240/10) lo scenario cambia drasticamente, la valutazione individuale della “performance” (purtroppo con il tacito assenso anche del personale valutante in tutte le sue forme istituzionali/professionali e di parte dei valutandi che in cuor loro ritengono di essere “i migliori”) dilaga. La valutazione collettiva viene considerata ancillare alla valutazione individuale e tutto lo spirito (anti-pubblico ed aziendalistico) della **Legge Brunetta** viene imposto alla Pubblica Amministrazione smantellando tutti i proposti innovativi e modernizzatori del sistema previgente. Si eliminano dalla contrattazione temi come l’orario di lavoro, la formazione e la mobilità interna, che passano in capo alla quasi unilaterale potestà della Dirigenza, si obbligano per legge i valutatori ad esprimere valutazioni individuali diversificate e selettive pena la riduzione del loro “salario di risultato”. La Legge Gelmini riduce le risorse per la formazione al 50% della spesa sostenuta nel 2007, addirittura si paventa il **famoso, farsesco, schema Brunettiano** collegato alla valutazione: “25% dipendenti accessorio maggiorato, 50% accessorio medio, 25% nessun

accessorio" prevedendo inoltre il licenziamento per tre esiti negativi consecutivi! **La battaglia contro certe nefandezze è storia conosciuta eppure ancora oggi si vivono le code di trascinarsi di questa "filosofia".** Gli Atenei si sono dotati negli anni di "sistemi di valutazione" non discussi con le parti sociali, astrusi, "algoritmizzati", discriminatori per le diverse platee della Comunità Professionale Universitaria, (valutazione per la progressione degli scatti economici del personale docente e ricercatore "soft" e invece valutazione parametrata e ossessiva finalizzata all'accessorio ed alla carriera per il personale tecnico e amministrativo), orientati dalla competizione fra Atenei introdotta dalla Gelmini in condizioni di forte contrazione dell'organico. **Sul tema della valutazione si deve ripartire da dove il processo si è interrotto nei primi dieci anni del 2000, vanno rifondati i parametri e le finalità della valutazione, i suoi "intentivi strategici", l'orizzonte deve tornare ad essere quello della cooperazione/collaborazione fra i vari addetti e le diverse professionalità e non quello della "competizione fra individui" che umilia il lavoro e non produce alcuna spinta innovativa.** Il criterio dei "bonus di eccellenza" è la cifra del fallimento della prospettiva (anti-storica ed anti-pubblica) del lascito Brunettiano. Purtroppo anche su questo la recente Riforma Madia non ha inciso abbastanza e sarà necessario un ulteriore passo di revisione normativa per poter iniziare a progettare l'università del futuro, pubblica, aperta a tutti, che vogliamo.

Un discorso a parte deve essere fatto per gli ex lettori e CEL. La valutazione ovviamente interviene anche su questa specificità professionale essendo iscritta nel CCNL di categoria. Ovviamente la natura del loro lavoro li avvicina al sistema di valutazione degli scatti stipendiali della docenza universitaria, pur con tutte le dovute distinzioni di stato giuridico. Sostanzialmente la valutazione di questo personale, dove esistono a livello integrativo accordi che prevedono uno scorrimento di carriera in relazione all'anzianità professionale, si è generalmente risolta avendo a riferimento della valutazione positiva il "registro annuale" del lavoro svolto. **Si deve però tenere conto di quella parte della categoria che non ha scorrimenti per classi di servizio ed il cui integrativo (quando esiste) lascia ad oggi ampie, troppe, modalità di interpretazione delle Amministrazioni su come applicare le norme della valutazione. Solo il rinnovo del CCNL potrà portare a soluzione la balcanizzazione vigente da oltre un quarantennio.**

### **Nuovo reclutamento e superamento del precariato**

**Stabilizzare il precariato.** Il recente decreto legge che stanziava 200 milioni di euro per 3.333 posizioni di ricercatori a tempo determinato di tipo B e che si aggiungono alle 1.600 unità previste già nel Decreto Mille Proroghe, per un totale di quasi 5.000 posti, rappresenta solo un primo passo verso l'auspicata inversione di tendenza del proliferare del precariato negli Atenei e segna anche una prima vittoria delle ragioni sostenute negli ultimi due anni dalle ricercatrici e ricercatori precari attraverso la Campagna "Ricercatori Determinati", di cui la FLC CGIL Nazionale è stata uno dei soggetti promotori. Nell'ultimo decennio, infatti, si è moltiplicato il precariato nelle università. La legge 240/2010 ha introdotto, al posto dei RTI, due diverse figure di ricercatori a tempo determinato: i **ricercatori di tipo B** (ad oggi poco meno di 4mila, inseriti in un percorso di tenure triennale che dovrebbe stabilizzarli, se abilitati, come Professori Associati) ed i **ricercatori di tipo A** (ad oggi poco più di 4mila, triennali precari con al massimo la possibilità di un rinnovo biennale). Entrambe queste figure sono oggi contrattualizzate individualmente, al di fuori dello statuto giuridico della docenza universitaria (nella quale erano invece inseriti i RTI), con un rapporto di lavoro di natura subordinata di diritto privato regolato in termini generali dalla legge 240/2010, ma in termini specifici e assai variabili in base ai regolamenti dei diversi Atenei (in alcuni casi, anche molto diversi). Per entrambe queste figure è previsto un obbligo di attività didattica, molto variabile a seconda dei regolamenti di ateneo (in alcune sedi gli RTDa possono svolgere "al massimo 60 ore annue", in altre devono farne "almeno 60 ore annue"; gli RTDb svolgono in genere dalle 80 alle 120 ore annue). I ricercatori a tempo determinato non sono peraltro le uniche figure precarie nel mondo della docenza e della ricerca. I **dottorandi di ricerca** (oggi meno di 9mila) sono una figura istituzionalmente ibrida tra studio e lavoro: formalmente studenti in un percorso di alta formazione, pagano tasse universitarie ed accedono ai relativi servizi, ma svolgono anche attività di ricerca, hanno l'obbligo di un "impegno esclusivo e a tempo pieno" e versano contributi presso la Gestione Separata INPS come i lavoratori parasubordinati. I loro obblighi didattici sono assai variabili: alcune università vietano l'insegnamento, altre sedi stipulano un contratto di prestazione occasionale, altre un contratto di collaborazione coordinata e continuativa e altre pretendono

l'insegnamento dei dottorandi a titolo gratuito. Gli **assegnisti di ricerca** e i **borsisti post-dottorato** (stabili in questi anni intorno alle 15mila unità) sono precari assunti con contratti di diritto privato per compiti esclusivi sulla ricerca di durata variabile tra uno e tre anni. La maggior parte degli Atenei consente comunque loro di svolgere docenze considerandole attività esterne al proprio contratto di lavoro (subordinandole quindi ad un limite di reddito o a un limite orario annuo, molto variabile tra le sedi, e all'autorizzazione del proprio responsabile scientifico). A questi si aggiungono diverse migliaia di **borse di ricerca** (di importo e durata molto variabile, con fondi esterni) e **docenze a contratto** (circa 25mila, ma, come abbiamo detto, in parte svolte da assegnisti e dottorandi, in parte da professionisti autonomi o impiegati presso aziende e amministrazioni pubbliche).

Queste decine di migliaia di precari hanno pagato più di altri questo lungo decennio di tagli e contrazione del sistema universitario. Si tratta di un'intera generazione di giovani ricercatori e docenti che non può essere semplicemente messa da parte, non solo per l'ovvio rispetto dei loro diritti, ma anche per la salvaguardia dell'interesse collettivo di chi ha investito sulla loro formazione ed il loro lavoro. **Un rilancio ed un'espansione del sistema universitario dovrà obbligatoriamente prevedere un diverso e più equilibrato sistema di reclutamento e inquadramento delle attività di didattica e di ricerca**, ma sarà naturalmente necessaria una fase transitoria, che attivi specifici percorsi di stabilizzazione rivolti agli attuali precari dell'università che permetta loro di essere valutati in percorsi certi ed oggettivi e quindi stabilizzati nel quadro di una revisione complessiva dei ruoli e del reclutamento..

Il personale docente, indipendentemente dagli attuali ruoli (PO, PA, RTI, RTDb), intreccia per sua natura compiti didattici e di ricerca con attività istituzionali (necessari al funzionamento degli Atenei, dei Dipartimenti e dei corsi di laurea). L'attuale gerarchizzazione su fasce diverse, a cui si accedere per concorso, produce inevitabilmente sperequazioni, oltre che molteplici rigidità e farraginosità organizzative. Per questo sarebbe utile e funzionale definire un unico inquadramento professionale: un **ruolo unico della docenza universitaria**, con stessi doveri e diritti, soggetta a valutazione periodica non comparativa per la progressione stipendiale (che tenga conto della ricerca, della didattica, della gestione). Ciò consentirebbe anche di separare in modo chiaro il reclutamento dalla progressione di carriera e dal trasferimento di sede, e permetterebbe agli Atenei una seria e responsabile programmazione.

Il **percorso di reclutamento** nei ruoli universitari deve nel contempo poter avvenire attraverso un'unica figura a tempo determinato, focalizzata sulla ricerca (ricercatore a tempo determinato) e inserita in un percorso di tenure track. Un percorso di tenure limitato nel tempo e con una valutazione basata su criteri trasparenti. Il ricercatore dovrebbe avere pieno accesso alla vita accademica (strutture, organismi e fondi) e il suo rapporto di lavoro dovrebbe essere regolato con una modalità eguale e omogenea tra gli atenei. L'unificazione della figura di pre-ruolo deve accompagnarsi a un reclutamento ordinato e ciclico in grado di colmare il gap di didattica e ricerca che il nostro Paese soffre da più di dieci anni. Per alcune limitate e specificate attività di ricerca, potrebbe essere necessario attivare contratti a tempo determinato, anche brevi, esclusivamente legati allo sviluppo di progetti. Questi contratti devono prevedere precisi limiti quantitativi e temporali e valere come rapporto di lavoro subordinato (quindi con pieno accesso a coperture e contribuzioni, accesso a sedi, dotazioni, servizi, coperture di welfare, rappresentanze, ecc.).

## **Investire per il Diritto allo Studio**

**L'intreccio fra investimenti decrescenti e la loro ripartizione asimmetrica fra sedi e territori, ha aumentato gli squilibri nel sistema.** Intere aree geografiche del Paese (con maggiore frequenza a sud, ma non solo) hanno visto fortemente indeboliti i propri insediamenti universitari e ridotte l'offerta formativa e le attività di ricerca. Tutto ciò, insieme all'aumento progressivo delle tasse universitarie e alle insufficienti risorse per il diritto allo studio, ha determinato un freno alla crescita dell'istruzione universitaria nell'insieme del Paese e accresciuto in particolare il malessere degli studenti. **Il taglio non si è registrato semplicemente nel finanziamento ordinario: è l'insieme del sistema universitario che si è contratto.** Dieci anni fa, gli studenti erano quasi 1.790.000, nel 2018 erano 1.730.000, dopo aver toccato un picco negativo di 1.670.000 nell'a.a. 2015/16; il tasso di passaggio dalla scuola superiore è passato da ben oltre il 60% prima della crisi a meno del 50% nel FLC CGIL

2015/16<sup>12</sup>. I corsi di dottorato si sono ridotti da quasi 2900 nel 2006/07 a meno di 1300 nel 2015/16, con un conseguente calo di dottorandi (da quasi 14mila a circa 9000 nel 2018).

Occorre quindi, nel quadro della nuova politica di investimenti prima richiamata, una decisa inversione di marcia sulle politiche sul diritto allo studio, sia come aumento significativo dei fondi nazionali per borse e servizi (alloggi, mense, aule studio, ecc.) sia nella loro distribuzione su tutto il territorio nazionale, all'interno di una Legge Quadro nazionale sul Diritto allo Studio. È un passo necessario per arrestare la logica della diversificazione, delle autonomie rafforzate e delle cosiddette "eccellenze" e garantire invece qualità didattica, sviluppo della ricerca e diritto allo studio in tutto il Paese.

**Cosa fare subito?** Un dato che più di tutti fotografa il disastro delle politiche sul diritto allo studio è quello che in termini di numero di giovani laureati ci vede passare in 10 anni dal ventesimo posto al penultimo posto tra i ventotto Paesi dell'UE. Le cause non sono tutte endogene al sistema universitario, ma per invertire questa tendenza, è indispensabile limitare/escludere l'impiego del numero chiuso ai vari corsi di laurea e che venga definita quanto prima una legge quadro nazionale sul diritto allo studio che stabilisca i livelli essenziali delle prestazioni. Servono investimenti nel sostegno al diritto allo studio, nella residenzialità Universitaria e nel welfare studentesco in genere. Serve da subito **un aumento di almeno 200 milioni del Fondo Integrativo Statale per il diritto allo studio**, per consentire di ampliare il numero di studenti beneficiari; **le tasse universitarie vanno abrogate o almeno diminuite fino ai valori medi europei**.

### **La formazione in campo medico**

Un'attenzione particolare va rivolta alla formazione medica, che richiede immediatamente il ripensamento delle modalità di ingresso al corso di laurea di medicina e chirurgia e di tutte le professioni sanitarie. La forte carenza di medici e di personale delle professioni sanitarie nelle strutture ospedaliere, emerso in maniera drammatica durante la fase 1 dell'emergenza sanitaria in atto, ha varie concause, ma ora è evidente a tutti la necessità di ampliare l'accesso sia ai corsi di laurea che alle scuole di specializzazione nell'ambito medico e sanitario. Ampliare l'accesso alle facoltà di medicina pone ancora di più in risalto la necessità di un investimento significativo nella formazione e nella ricerca universitaria e quindi nel rilancio dei "Policlinici universitari", che essendo strutture particolarmente complesse e costose, considerato il forte definanziamento subito dalle università, da anni sono spinti a favorire il rapporto con il sistema sanitario regionale e quindi sempre più a privilegiare le attività assistenziali, pure necessarie, rispetto alle altre finalità istituzionali di ricerca e formazione. Proprio in una ottica di valorizzazione e rilancio dei Policlinici universitari si colloca il protocollo sottoscritto il 23 aprile 2020 dalle OO.SS. e dai ministri della Sanità e dell'Università e la Ricerca.

---

<sup>12</sup> anche se il valore ha avuto una lieve risalita negli ultimi anni  
FLC CGIL