

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3762

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **CAPITELLI**

Istituzione del ruolo ad esaurimento
dei professori universitari incaricati

Presentata il 10 marzo 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge intende sanare il vuoto legislativo presente nella normativa riguardante le funzioni e il trattamento economico della docenza universitaria che, omettendo di menzionare tra il personale docente coloro che rivestono la qualifica di professori universitari incaricati (circa sessanta persone attualmente in servizio con una anzianità media di trent'anni) determina nei loro confronti una situazione insanabilmente in contrasto con i principi solennemente affermati a livello costituzionale con particolare riferimento agli articoli 2, 3 e, soprattutto, 36.

La drammatica situazione attuale dei professori incaricati deriva dal più grave caso di discriminazione e di violazione delle norme del diritto del lavoro e degli stessi principi costituzionali che una categoria di lavoratori pubblici abbia mai subito in oltre cinquantacinque anni di storia della Repubblica italiana.

Il risultato di questa opera di discriminazione che, per limitare i danni e annullare provvedimenti illeciti di licenziamento o di allontanamento dalla funzione docente, ha reso indispensabile il reiterato ricorso ai tribunali amministrativi regionali (TAR) competenti, è costituito dal fatto che i professori universitari incaricati si trovano attualmente in servizio come titolari del loro insegnamento, con funzioni del tutto analoghe a quelle dei professori associati, ma senza il riconoscimento di un ruolo e con un trattamento economico, congelato *sine die*, che nel migliore dei casi si avvicina al 40 per cento di quello dei professori universitari associati di pari anzianità, e, in qualche caso limite, è inferiore a quella che viene comunemente definita la « soglia di povertà » essendo rimasto bloccato ad una retribuzione annua lorda, comprensiva anche dei contributi previdenziali, di 10.814.865 di vecchie lire.

Risulta evidente che una situazione di questo genere non è più a lungo procrastinabile, e si rende necessario pertanto restituire anche ai professori universitari incaricati quella dignità, riconosciuta a tutti gli altri docenti universitari, che la Costituzione, in particolare con gli articoli 2, 3 e 36, garantisce a tutti i cittadini italiani.

Per comprendere come si sia potuti giungere alla situazione attuale è necessario richiamare, sia pur sinteticamente, tutto il contesto legislativo in cui la vicenda si inquadra.

Il profilo del professore universitario incaricato a tempo indeterminato venne istituito come « stabilizzato » con l'articolo 4 del decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1973, n. 766, recante misure urgenti per l'Università.

Il professore universitario incaricato veniva dunque stabilizzato sull'insegnamento del quale era titolare dopo che per tre anni aveva avuto assegnato, dalla stessa o da università diverse, un incarico di insegnamento. Il consiglio di facoltà interessato procedeva alla nomina del vincitore dopo aver valutato i risultati di un'istruttoria svolta da una apposita commissione che effettuava un giudizio comparativo e motivato dei titoli dei candidati, presentando una graduatoria finale.

L'incarico a tempo indeterminato veniva quindi attribuito a chi per ben tre volte era risultato vincitore di un regolare concorso pubblico.

I professori universitari incaricati erano titolari di un corso di insegnamento, e i loro doveri e obblighi erano stabiliti dall'articolo 2 del regio decreto legislativo 27 maggio 1946, n. 534, come segue: « (...) hanno l'obbligo di dedicare al proprio insegnamento sotto forma sia di lezioni cattedratiche sia di esercitazioni, tante ore settimanali quante la natura e l'estensione dell'insegnamento stesso richiedono, e in ogni modo almeno sei ore fra lezioni ed esercitazioni; di osservare l'orario scolastico prestabilito; di attendere alla direzione dei gabinetti, istituti, cliniche, laboratori e simili annessi alle loro cattedre; di

partecipare alle commissioni per gli esami di profitto e di laurea, nonché alle funzioni accademiche e a quelle ad esse connesse, cui siano chiamati ».

Dal punto di vista economico, il trattamento dei professori di ruolo, dei professori incaricati stabilizzati e degli assistenti di ruolo veniva sempre determinato in un medesimo articolo di legge nell'ambito delle disposizioni riguardanti il personale del comparto università.

Gli attuali professori universitari incaricati stabilizzati, ancorché considerati non di ruolo, sono stati dunque assunti come docenti ad alto livello a tutti gli effetti, con prerogative simili a quelle del professore universitario ordinario, salva naturalmente la possibilità di occupare cariche accademiche. Si deve anche segnalare che il professore universitario incaricato stabilizzato resta in servizio fino all'età di settanta anni e ha diritto al trattamento di liquidazione e pensionistico come qualunque dipendente dello Stato. Tale diritto resta, tuttora, acquisito anche da parte di chi risulta vincitore di un concorso a posto di professore universitario di ruolo contrariamente alla normativa per essi vigente.

Per questa ragione, assistenti universitari di ruolo con incarico di insegnamento stabilizzato in passato hanno spesso optato per lo stato giuridico di professori universitari incaricati stabilizzati, ritenendone la posizione e la funzione più qualificante ed economicamente più conveniente.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, viene definito un nuovo assetto della docenza universitaria che, nell'unitarietà della funzione docente, prevede l'inquadramento dei professori di ruolo in due fasce di carattere funzionale, con uguale garanzia di libertà didattica e di ricerca:

- a) professori straordinari e ordinari;
- b) professori associati.

L'articolo 50 del medesimo decreto recante « Inquadramento nella fascia dei professori associati » prevede, nella prima applicazione, che i professori incaricati

aventi i requisiti stabiliti al primo comma (stabilizzati o che stanno per maturare la stabilizzazione) possono essere inquadrati a domanda, nel ruolo dei professori associati.

L'articolo 51 del medesimo decreto, recante « Giudizio di idoneità » rispettivamente ai comma quinto, sesto e settimo testualmente recita: « Esso è basato sulla valutazione dei titoli scientifici presentati dal candidato e della attività didattica da lui svolta.

Nella valutazione saranno tenuti in considerazione i giudizi formulati dalle facoltà sull'attività didattica e sulle funzioni svolte dai candidati.

Sui singoli candidati vengono formulate motivate relazioni scritte attestanti l'attività scientifica e didattica da loro svolta ».

Il citato decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 presenta comunque una lacuna da cui deriveranno in seguito tutti i problemi che hanno colpito la categoria dei professori universitari incaricati. Infatti, mentre per le altre categorie di personale universitario (assistenti, tecnici laureati, astronomi e ricercatori degli osservatori astronomici, curatori degli orti botanici, conservatori dei musei) l'articolo 119 conferma esplicitamente la permanenza in un ruolo ad esaurimento nel caso che non superino o non intendano sottoporsi al giudizio di idoneità richiesto per il passaggio alle figure previste dal nuovo ordinamento, per i professori universitari incaricati manca una analoga norma di inquadramento in un ruolo ad esaurimento e il rapporto a tempo indeterminato che intrattengono con l'università viene tutelato soltanto dall'articolo 117 che testualmente recita: « ART. 117. — (*Professori incaricati*). Fino alla cessazione degli incarichi la posizione giuridica ed il trattamento economico dei professori incaricati restano disciplinati, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, dalle vigenti norme.

Qualora un professore di ruolo venga chiamato a ricoprire l'insegnamento di un incaricato stabilizzato o stabilizzando, a quest'ultimo viene assegnato un insegnamento giudicato affine dal consiglio di

facoltà; in mancanza, il corso viene diviso per numero di studenti tra i due docenti ».

Inoltre, per tutte le figure previste dal vecchio ordinamento che non hanno ottenuto un giudizio positivo o che non intendano sottoporsi al giudizio, il decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, tramite l'articolo 120, offre la possibilità di chiedere il trasferimento ad altre amministrazioni pubbliche, eccetto gli enti pubblici di ricerca, da individuare secondo un criterio di coerenza con la professionalità acquisita nell'università.

Le modalità di trasferimento indicate dal citato articolo 120 verranno successivamente integrate dall'articolo 17 della legge 9 dicembre 1985, n. 705, che, nella doverosa osservanza delle più elementari norme del diritto del lavoro, introduce all'articolo 120 gli ultimi due commi che prevedono, in particolare, che fino all'espletamento delle procedure di passaggio ad altra amministrazione « gli interessati sono mantenuti in servizio nella qualifica e nella sede di appartenenza » e che « fino al momento dell'effettivo inquadramento nella amministrazione pubblica interessata continuerà ad essere corrisposto il trattamento economico in godimento ».

Questo è il contesto legislativo che riguarda i professori universitari incaricati. Si deve tenere presente che i professori incaricati delle università per stranieri di Perugia e di Siena non hanno potuto concorrere ai giudizi di idoneità poiché entrati in servizio dopo l'ultima tornata di tali giudizi. Solo per essi la legge 17 febbraio 1992, n. 204, prevede il mantenimento in servizio *sine die*. Su questa base, il Ministero della pubblica istruzione ha avviato negli anni ottanta la procedura di passaggio ad altra amministrazione prevista dall'articolo 120 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 e in seguito, senza tener conto del fatto che tale procedura non si era conclusa, le università hanno proceduto dapprima ad adibite i professori incaricati a compiti diversi dall'insegnamento e in seguito al loro licenziamento.

Queste decisioni, che si rifanno a false interpretazioni degli articoli 52, 113 e 120 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, hanno costretto i professori universitari incaricati sospesi dall'incarico e dallo stipendio, a ricorrere al TAR per ottenere il reintegro nel posto di lavoro.

Le sospensive seguite da sentenze dei TAR hanno annullato i provvedimenti di licenziamento in quanto basati su falsa interpretazione di legge e violazione di legge, ribadendo il diritto dei professori universitari incaricati a mantenere il proprio incarico ai sensi di quanto stabilito dagli articoli 117 e 120 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980.

I passaggi ad altra amministrazione non sono stati effettuati entro il termine di nove mesi posto dalla legislazione vigente neppure in tutti gli anni successivi.

Si ritiene che i passaggi non verranno mai effettuati essendo in palese contrasto con l'articolo 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, riguardante i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti che recepisce integralmente l'articolo 2103 del codice civile, come sostituito dall'articolo 13 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori): « Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto (...) ovvero a mansioni equivalenti » nell'ambito delle classificazioni professionali previste dai contratti collettivi di lavoro ovvero; « a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito » per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive.

D'altra parte non è mai accaduto che chi non supera un concorso per progredire nella propria carriera sia dichiarato inidoneo a svolgere le funzioni per le quali, invece, abbia più volte superato il concorso (conferimento dell'incarico per più anni con preferenza rispetto ad altri candidati).

Risulta pertanto del tutto ingiustificata e illegale la pretesa di coloro che intendevano attribuire ai professori universitari

incaricati mansioni di livello inferiore all'incarico di insegnamento universitario.

Dal punto di vista giuridico, i professori universitari incaricati mantengono quindi il loro incarico di docenti e lo stato giuridico previsto dalle norme precedentemente in vigore (articoli 117 e 120 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 ma manca fino ad ora un provvedimento legislativo che ne definisca il loro inquadramento in ruolo nonostante esercitino la loro funzione con merito ormai da almeno venticinque anni (dodici anni per i professori incaricati delle università per stranieri di Perugia e di Siena).

Dal punto di vista economico l'articolo 17 della legge n. 705 del 1985, che ha integrato con gli ultimi due commi l'articolo 120 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, è stato interpretato come la cristallizzazione del trattamento economico a quel tempo in godimento e il pretesto in base al quale non adeguare la retribuzione alla dinamica prevista dalle più elementari norme del diritto del lavoro.

Si manifesta in modo evidente, anche sotto questo profilo, la tendenza segnalata a estromettere i professori incaricati dalla docenza universitaria dequalificandoli prima, con l'attribuzione di retribuzioni più basse di quelle di pertinenza delle qualifiche inferiori, cercando poi di assimilarli, in modo del tutto illegale, al comparto del personale non docente delle università per arrivare infine ad intaccare la stessa dignità sottoponendoli al blocco totale *sine die* dello stipendio che perdura ormai da più di tredici anni.

In precedenza, il trattamento economico dei professori di ruolo, dei professori incaricati e degli assistenti di ruolo dell'università veniva sempre determinato in un medesimo articolo di legge. Analogamente avveniva con il decreto del Presidente della Repubblica 2 giugno 1981, n. 270, mentre con il decreto-legge n. 57 del 1987, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 158 del 1987, valido per il triennio 1982-1984, lo stipendio dei professori universitari incaricati veniva equiparato a quello dei ricercatori universitari

confermati e degli assistenti del ruolo ad esaurimento universitari.

Successivamente vengono emanati provvedimenti legislativi che contengono elementi discriminatori nei confronti dei professori incaricati.

Il citato decreto-legge 2 marzo 1987, n. 57, prevede a decorrere dal 1° novembre 1987, l'aggancio del trattamento economico dei ricercatori universitari confermati e degli assistenti del ruolo ad esaurimento, qualifiche che non hanno titolo a svolgere funzioni didattiche se non di supporto al docente, a quello dei professori universitari di seconda fascia, mentre nessuna menzione viene fatta per quanto riguarda i professori universitari incaricati che sono titolari di incarico di insegnamento con doveri analoghi a quelli dei professori associati.

Il decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1987, n. 567, recante il recepimento dell'accordo triennale 1985-1987 per il personale delle università ai fini del relativo trattamento economico, prevede per i professori universitari incaricati aumenti retributivi sensibilmente inferiori a quelli previsti per ricercatori e assistenti universitari ancora prima del loro aggancio alla retribuzione dei professori universitari associati. La discriminazione effettuata nei confronti dei professori universitari incaricati si può riscontrare anche paragonando lo stipendio base con quello del personale non docente inquadrato nella IX qualifica funzionale dell'area amministrativo-contabile.

Infine il decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1980, n. 319, recante il recepimento del contratto collettivo del personale non docente delle università con l'articolo 15 disciplina il trattamento economico dei professori universitari incaricati, equiparando gli aumenti retributivi per il triennio 1988-1990, ma non lo stipendio base che, per effetto di quanto stabilito dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 567 del 1987, rimane consistentemente inferiore a quello del personale tecnico-economico di IX e I qualifica dei ruoli speciali transitori, oltre a non attribuire ai professori universitari

incaricati le indennità di posizione e di ateneo che nel trattamento economico del personale non docente anno sempre una incidenza che supera quella dello stipendio base.

Successivamente, per il personale non docente sono stati siglati altri contratti collettivi ma, in essi, i professori universitari incaricati giustamente non sono stati inclusi, perché, secondo l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) (lettera al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica protocollo 2192 del 31 marzo 1999, che cita il regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 593 del 1993 di definizione dei comparti e l'accordo di comparto stipulato in data 2 giugno 1998 con le confederazioni sindacali rappresentative), « l'ambito d'applicazione del contratto (...) ricomprende (...) tutto il personale dipendente dalle Università, ad eccezione dei professori e ricercatori ».

Questa esclusione è avvenuta, sempre secondo l'ARAN citata, in virtù dell'equiparazione dei docenti universitari alla dirigenza dello Stato, come affermato dalla Corte costituzionale.

Tuttavia, nessuno si è curato finora di fissare il livello di stipendio dei professori universitari incaricati in base a tale equiparazione e da parte degli uffici ministeriali e delle amministrazioni delle varie università si è sostenuto che è corretto continuare a corrispondere il trattamento economico in vigore nel 1990 da ritenere congelato per effetto dell'articolo 120 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, come modificato dall'articolo 17 della legge n. 705 del 1985.

Risulta evidente l'assurdità di questa presa di posizione che arreca con il passare del tempo danni sempre più gravi sia dal punto di vista economico che morale, violando ogni più elementare norma del diritto del lavoro fino ledere la stessa dignità del cittadino lavoratore.

La soluzione adottata di congelare la retribuzione risulta in contrasto, con specifico riferimento al settore del lavoro alle dipendenze della pubblica amministra-

zione, con l'articolo 45, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il quale prevede che le amministrazioni garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale e, comunque, trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi ma soprattutto, contrasta insanabilmente con quei principi di buon andamento, parità di trattamento e giusta retribuzione che sono affermati solennemente a livello costituzionale come evidenziato in particolare dagli articoli 2, 3 e 36, il quale ultimo testualmente recita: « Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa ».

Da quanto esposto, risulta evidente, al di là di ogni ragionevole dubbio, che i professori universitari incaricati sono stati e sono attualmente oggetto di una incredibile discriminazione derivata da: omissione di atti di ufficio; falsa interpretazione di legge, violazione di legge e dei principi costituzionali; abuso di potere. Risulta, pertanto necessario e doveroso assumere con la massima urgenza quei provvedimenti amministrativi e legislativi atti a ristabilire la legalità riconoscendo ai professori universitari incaricati i propri diritti e il giusto indennizzo per i danni subiti.

Il presente provvedimento consente di colmare il vuoto legislativo prodottosi a seguito delle carenze e della pratica inattuabilità di alcune norme presenti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980, e successive modificazioni, razionalizza gli incarichi eliminando definitivamente l'incarico interno e chiude definitivamente una fase transitoria derivata dalla precedente riforma della docenza universitaria.

La proposta di legge è costituita da un solo articolo.

Con il comma 1 si colma il vuoto legislativo lasciato dal decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, e successive modificazioni, inquadrando i professori universitari incaricati in un ruolo come figure ad esaurimento

fino all'età pensionabile prevista dalla normativa in vigore. Come conseguenza si richiede doverosamente ai professori universitari incaricati interni di esercitare l'opzione a cui si erano già impegnati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980.

Con il comma 2 si fa chiarezza su quali sono i diritti e i doveri dei professori universitari incaricati, eliminando i dubbi interpretativi che sono sorti in questi anni per il fatto che la legge 19 novembre 1990, n. 341, e successive modificazioni, non menziona esplicitamente i professori incaricati. Sempre con il comma 2, i professori universitari incaricati che partecipano a concorsi per posti di professore universitario sono esonerati dal sostenere una prova didattica, in considerazione del fatto che stanno già svolgendo un incarico di docenza universitaria da non meno di venticinque anni (almeno dodici anni per quanto riguarda i professori delle università per stranieri di Perugia e di Siena).

Il comma 3 definisce il trattamento economico dei professori incaricati agganciandolo al 90 per cento di quello spettante al professore universitario di ruolo di seconda fascia con pari anzianità nell'incarico, con un meccanismo del tutto analogo a quello con cui gli articoli 2 e 2-ter del citato decreto-legge 2 marzo 1987, n. 57, hanno determinato l'aggancio ai docenti di ruolo per altre figure di qualifica inferiore, come i ricercatori o gli assistenti universitari del ruolo ad esaurimento, dimenticando che, nell'ambito della docenza universitaria, esisteva ed esiste anche la figura del professore universitario incaricato a cui compete una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, come sancito inequivocabilmente dall'articolo 36 della Costituzione.

Il comma 4 stabilisce che gli eventuali maggiori oneri derivanti dall'assunzione di professori universitari incaricati non in conformità alla legge, qualora ve ne siano, non devono gravare sul bilancio dello Stato ma rimangono a carico del bilancio delle università interessate. La norma non introduce una nuova spesa, colma sempli-

cemente un vuoto legislativo definendo il corretto trattamento economico dei professori universitari incaricati nella misura minima consentita dal rispetto del dettato costituzionale.

Il provvedimento che si propone sanerà completamente la situazione dei professori universitari incaricati, una categoria che ha sempre fornito un prezioso contributo, in qualche caso oggi indispensabile, alle facoltà d'appartenenza, sempre bisognose

di docenti altamente qualificati da utilizzare nelle più svariate forme soprattutto dopo l'istituzione dei dottorati di ricerca e dei nuovi corsi di laurea cosiddetti « 3+2 ». Con questo provvedimento si potrà dare loro anche un segnale di riconoscimento per il lavoro svolto in questi anni con grande senso del dovere e alto spirito di sacrificio nonostante la drammatica situazione in cui il vuoto legislativo li ha costretti ad operare.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. I professori universitari incaricati rimasti in servizio ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, e successive modificazioni, o che rientrano nel campo di applicazione della legge 17 febbraio 1992, n. 204, sono inquadrati nel ruolo di professori universitari incaricati come figura ad esaurimento fino all'età pensionabile di settanta anni prevista dalla normativa vigente in materia. Coloro che si trovano nella condizione di professore incaricato interno in quanto titolari di altro rapporto d'impiego, di natura pubblica o privata, sono tenuti a esercitare l'opzione entro il termine perentorio di due mesi, pena la decadenza dall'incarico alla conclusione dell'anno accademico in corso.

2. I professori universitari incaricati, per quanto non diversamente stabilito dalla normativa vigente relativa alla docenza universitaria, sono soggetti agli stessi doveri e godono degli stessi diritti dei professori universitari di ruolo di seconda fascia e ad essi si applicano le disposizioni di cui alla legge 19 novembre 1990, n. 341, e successive modificazioni, incluso il diritto ad effettuare supplenze retribuite. I professori universitari incaricati che partecipano a concorsi per posti di professore universitario sono esonerati dal sostenere la prova didattica.

3. Il trattamento economico dei professori incaricati è pari al 90 per cento di quello spettante al professore universitario di ruolo di seconda fascia con pari anzianità nell'incarico, ivi compreso l'assegno aggiuntivo previsto dall'articolo 12 del decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1973, n. 766, e successive modificazioni, per coloro che optano per il regime a tempo pieno. L'anzianità di ser-

vizio si calcola a decorrere dall'inizio dell'anno accademico in cui è stato conferito il primo incarico. Ai fini del trattamento economico, ai professori universitari incaricati è riconosciuto, a decorrere dal 1° novembre 1987, l'eventuale differenza tra la retribuzione corrispondente a quanto indicato dal presente comma e quella effettivamente percepita.

4. Rimangono a carico del bilancio delle università interessate gli eventuali oneri derivanti dall'assunzione di professori universitari incaricati, attuata in violazione alle disposizioni di cui alla presente legge.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,26



14PDL0044090