

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BLOISE, VIGNOLA e PITTELLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 NOVEMBRE 1975

Nuove norme per la stabilizzazione dei professori incaricati

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge intende ovviare ad alcune disparità di trattamento originate dalle norme del decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580 (cosiddetti provvedimenti urgenti per l'università), convertito, con modificazioni, nella legge 30 novembre 1973, n. 766, in materia di stabilizzazione dei professori incaricati.

Finalità dichiarata delle disposizioni dell'articolo 4 dei provvedimenti urgenti concernenti la stabilizzazione, era dare certezza di *status* giuridico alla vasta fascia di professori incaricati (che avendo ricoperto per tre anni consecutivi l'incarico avessero dato prova sufficiente di idoneità) nella prospettiva della riforma universitaria ma, soprattutto, in attesa della « sistemazione » prevedibile per molti di loro, in relazione al completamento dei 7.500 concorsi a professore di ruolo previsti dall'articolo 1 della medesima legge.

Nelle intenzioni del legislatore era nettissima la previsione di una coincidenza temporale tra funzionamento del meccanismo della stabilizzazione (per coloro che prima del 1975-76 avessero già maturato un triennio di insegnamento) e contemporaneamente svolgimento, negli anni accademici 1973-74, 1974-75 e 1975-76, dei successivi tre « blocchi » di 2.500 concorsi.

In sintesi erano previsti due meccanismi paralleli che dovevano garantire, agendo con-

correntemente, la sistemazione di tutti gli incaricati al 1973 in modo da realizzare — nelle intenzioni del legislatore con l'anno accademico 1975-76 — un graduale ma decisivo assorbimento della gran parte di questa categoria di docenti nei « ruoli » accademici ed una razionalizzazione e semplificazione del multiforme quadro delle figure dei docenti universitari.

Che questo fosse lo scopo del legislatore è dimostrato sia dall'inserimento degli stabilizzati nei consigli di facoltà che dall'aver previsto che il meccanismo della stabilizzabilità non fosse solo retroattivo ma operasse — successivamente ai provvedimenti urgenti — sino al 1975.

A due anni di distanza dal decreto-legge n. 580 gli obiettivi e le previsioni del legislatore — nel caso in esame come in altri — non si sono realizzati: mentre la prospettiva della riforma si è allontanata nel tempo, in grave ritardo è lo svolgimento dei concorsi universitari; all'inizio dell'anno accademico 1975-76 (quando sarebbero dovuti esser conclusi tutti 7.500) non sono ancora stati espletati i 2.500 concorsi della prima *tranche*.

Tale ritardo ha provocato anche la vanificazione delle previsioni del legislatore in materia di incarichi: anziché realizzarsi una integrazione si è venuta configurando, all'interno della categoria degli incaricati, una

nuova situazione di disuguaglianza e di discriminazione dovuta ad una palese ed ingiustificata disparità di trattamento.

Sta accadendo infatti — per il concorrente effetto del ritardo dei concorsi e della cessazione (con il 31 marzo 1975) della possibilità di chiedere la stabilizzazione — che si viene creando una nuova categoria di incaricati, tutti i più giovani, su cui pesa il duplice condizionamento negativo di non poter mai essere stabilizzabili (quando raggiungono il triennio di anzianità) e di veder slittare nel tempo la possibilità di partecipare ai concorsi.

La vicenda descritta diviene attuale con il corrente anno accademico 1975-76 nel quale compiono il triennio di anzianità i docenti incaricati dal 1973-74, i primi esclusi dai provvedimenti urgenti dal beneficio della stabilizzazione.

L'interruzione del meccanismo della stabilizzabilità potrebbe considerarsi come una tipica disposizione « catenaccio » se fosse volta da un lato a « sistemare » una situazione progressiva in materia di incarichi e dall'altro a dettare, per il futuro, una disciplina radicalmente innovativa della figura e dello *status* dell'incaricato nel sistema universitario italiano.

Nel caso in esame sicuramente diversa è stata la *ratio* del legislatore non solo perchè — come si è accennato — la disposizione dell'articolo 4 non è puramente retroattiva ma, soprattutto, perchè il meccanismo della stabilizzazione si limita a conferire una qualità soggettiva ai singoli incaricati nulla modificando nella definizione del loro ruolo oggettivo nell'ordinamento universitario. I provvedimenti urgenti non hanno innovato la legislazione precedente per quanto riguarda la figura degli incaricati, le regole di svolgimento delle loro funzioni, i termini di inizio e cessazione da queste, i loro diritti ed i loro doveri, la configurazione (in quanto responsabili di un corso universitario) della loro autonomia didattica e scientifica.

In sintesi non è mutato radicalmente il loro *status*.

I provvedimenti urgenti, si sono limitati a dettare una nuova disciplina per il conferimento degli incarichi non modificando la

regolamentazione dello svolgimento della funzione di incaricato.

Se per tutti gli incaricati uguali sono i doveri accademici (e la retribuzione) disuguali sono invece i diritti ed i poteri tra stabilizzati e non stabilizzabili, destinati questi ultimi ad una permanente condizione di inferiorità.

Tutti gli incaricati hanno la responsabilità diretta, individuale dell'insegnamento ma alcuni di essi sono esclusi dalla partecipazione alle decisioni sull'organizzazione della didattica e della ricerca (in quanto sono rappresentati come categoria e non ammessi individualmente nei consigli di facoltà), ma, soprattutto, sono soggetti ad una diversità di meccanismi per la permanenza nella funzione.

Per gli uni tale permanenza è assicurata *ope legis*, per gli altri — anche dopo un triennio — è subordinata al superamento di un concorso pubblico sul loro incarico da reiterarsi annualmente all'infinito.

La rimessa a concorso annuale dell'insegnamento se vale a garantire dopo il primo (od al limite il secondo) anno di incarico alle facoltà la possibilità di valutare criticamente l'idoneità dell'incaricato a svolgere la funzione diviene, se ulteriormente reiterata, una potenziale arma di ricatto.

Gli incaricati non stabilizzabili sono in una condizione di precariato che li pone in una posizione di estrema debolezza nei confronti dei gruppi di potere interni alle facoltà.

Una situazione non nuova cui già in passato il Parlamento mostrò di voler porre rimedio con la legge 3 giugno 1971, n. 360, poi « ripresa » dai provvedimenti urgenti.

Accanto all'annuale ripetizione del concorso, vi sono altre situazioni di discriminazione a danno dei non stabilizzabili: l'insegnamento, può in alcuni casi, essere soppresso; il professore non stabilizzato non può (al contrario di quello stabilizzato) svolgere una pur minima attività professionale pena il rischio di vedersi preceduto nella riattribuzione dell'incarico giusta l'ordine di precedenza fissato dall'articolo 4, settimo comma, del citato decreto-legge n. 580 del 1973; infine ai non stabilizzati è preclusa la

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

possibilità di usufruire del congedo straordinario per ragioni di studio e di ricerca scientifica, disciplinato dall'articolo 8 della legge 18 marzo 1958, n. 349, ed esteso dal decreto-legge n. 580 del 1973 agli incaricati stabilizzati.

In sintesi l'incaricato non stabilizzabile è un docente di serie B posto in una situazione di sudditanza perpetua nei confronti della facoltà di appartenenza.

In termini più strettamente giuridici appare chiaro, in relazione a quanto si è detto, che con l'anno accademico 1975-76 si determinerà a danno di alcuni incaricati una situazione in cui ad una eguaglianza di doveri e di impegni accademici, ad una sostanziale identità di figura scientifica nell'ambito dell'istruzione universitaria e ad una anzianità di incarico in tutti i casi non inferiore ai tre anni, corrisponderanno due trattamenti differenziati non solo transitoriamente ma permanentemente dando luogo ad un caso tipico di violazione, di origine legislativa, del principio costituzionale d'eguaglianza. È appena il caso di richiamare che unanimemente dottrina e giurisprudenza costituzionali ritengono che una norma viola il principio di eguaglianza quando contiene la previsione di un trattamento (ingiustificatamente) differenziato tra cittadini che si trovano nella medesima situazione in quanto appartenenti ad un'unica categoria o dotati tutti di una stessa qualità soggettiva.

Recentemente la Corte costituzionale, chiamata a decidere sulla legittimità del terzo comma dell'articolo 4 dei provvedimenti urgenti (che escludeva dalla stabilizzazione, tra gli altri, i magistrati ed i cosiddetti super burocrati) ne ha dichiarato l'incostituzionalità proprio affermando che: « la discriminazione introdotta appare... del tutto ingiustificata non essendo dato rinvenire alcun razionale criterio logico... che possa assumersi quale motivo del trattamento differenziato operato nell'ambito di categorie di pubblici dipendenti » (sentenza n. 110 del 7 maggio 1975).

Se si tiene presente che la citata sentenza ha rilevato una discriminazione all'interno di diverse categorie di pubblici dipendenti mentre nel caso degli incaricati la discrimina-

zione opera addirittura all'interno di un'unica, omogenea, categoria, la violazione del principio di eguaglianza originata dalla norma che circoscrive nel tempo l'operatività del meccanismo di stabilizzazione, appare ancora più evidente.

Va inoltre ricordato come la sentenza della Corte costituzionale si raccordi alla tendenza della giustizia amministrativa ad allargare l'ambito di applicabilità delle disposizioni sulla stabilizzazione. Con decisione pubblicata il 12 marzo 1975 il tribunale amministrativo regionale del Lazio ha accolto i ricorsi contro il diniego di stabilizzazione di alcuni docenti incaricati presso il CEPAS, argomentando trattarsi il CEPAS medesimo non di scuola di perfezionamento (per i cui incarichi è esclusa la stabilizzazione) ma di scuola diretta a fini speciali (art. 20, lettera a del testo unico n. 1592 del 1935) i cui incaricati hanno diritto alla stabilizzazione.

I proponenti hanno ricordato l'orientamento concorde della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa perchè ritengono probabile che esso possa costituire il presupposto di ulteriori pronunzie di incostituzionalità dell'attuale meccanismo di stabilizzazione. Si ha infatti notizia che, fin dal marzo 1976, molti docenti non stabilizzabili intendono presentare domanda di stabilizzazione, ricorrere contro l'inevitabile rifiuto da parte delle università al giudice amministrativo e sollevare in quella sede la questione di costituzionalità dell'attuale meccanismo. Dati gli orientamenti giurisprudenziali sopra citati è possibile, quanto meno, che il giudice amministrativo ritenga non infondata la questione e quello costituzionale — per coerenza col precedente della citata sentenza n. 110 — dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni riguardanti il meccanismo di stabilizzazione.

Il Parlamento può — per una volta — prevedere e prevenire la possibilità di una dichiarazione di incostituzionalità di una legge modificando la normativa attuale ed eliminando, con l'attuale ingiusta cessazione del meccanismo di stabilizzazione, la causa della disparità di trattamento tra soggetti che si trovano in situazioni analoghe.

È, in conclusione, da rilevare come il presente disegno di legge abbia forse l'apparen-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

za ma non la sostanza di una delle legghine oggetto di giusta valutazione critica in una recentissima lettera del Presidente del Consiglio ai Presidenti delle Camere.

Nel caso in esame non si tratta infatti di elargire a qualche categoria privilegi o mance corporative ma, al contrario, di porre rimedio ad una situazione di disuguaglianza tra docenti della medesima categoria introducendo un correttivo all'attuale situazione. Ci si muove, quindi, non nel senso dell'espansione ma in quello della riduzione della « giungla delle qualifiche ».

Il presente disegno di legge non comporta, infine alcun onere finanziario sia perchè il numero degli incaricati non viene ad essere aumentato, sia perchè è identico il trattamento retributivo dei professori stabilizzati e non stabilizzati. Anche per questo, non secondario motivo, ci si augura che il disegno di legge possa trovare favorevole accoglimento nei colleghi ed essere rapidamente approvato. Il disegno di legge consta di un unico articolo che elimina la limitazione nel tempo dell'operatività del meccanismo di stabilizzazione previsto nei provvedimenti urgenti.

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

I professori incaricati di insegnamento universitario hanno diritto a conservare l'incarico, fino all'entrata in vigore della riforma universitaria, purchè siano in possesso di tre anni consecutivi d'anzianità d'insegnamento. Nei casi in cui è consentito ai docenti un doppio incarico il disposto di cui al presente comma si applica ad uno solo degli incarichi; esso non si applica agli incarichi attribuiti ai professori universitari di ruolo.

Ai fini del comma precedente i professori incaricati non stabilizzati possono presentare entro il 31 marzo del terzo anno accademico di svolgimento dell'incarico — domanda di essere stabilizzati nell'incarico ricoperto a partire dal 1° novembre successivo.

Sono abrogate le disposizioni in contrasto con la presente legge dell'articolo 4, primo e quinto comma del decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito, con modificazioni, nella legge 30 novembre 1973, n. 766.

In quanto compatibili con la presente legge a coloro che otterranno la stabilizzazione sulla base dei commi precedenti si applicano tutte le altre disposizioni contenute nel citato decreto-legge n. 580 e in leggi precedenti in esso richiamate.