

## **IL RECLUTAMENTO UNIVERSITARIO NELLA REALTÀ FEDERALE TEDESCA**

*(Settembre 2015)*

**Cristina FRAENKEL-HAEBERLE**

---

### **INDICE:**

#### **1. LA PARTICOLARE FISIONOMIA DELL'UNIVERSITÀ NELLA REALTÀ FEDERALE TEDESCA**

*1.1 Premessa*

*1.2 Il modello tedesco tra federalismo cooperativo e competitivo*

*1.3 La dissociazione delle competenze in ambito universitario operata dalla  
riforma del federalismo del 2006*

#### **2. IL RECLUTAMENTO UNIVERSITARIO NELLA REALTÀ TEDESCA**

*2.1 Il sistema della "Habilitation"*

*2.2 Il modello del professore junior (Juniorprofessur)*

*2.3 La chiamata in cattedra dei docenti universitari*

*2.4 Gli aspetti retributivi del reclutamento universitario: la spinosa questione  
della W-Besoldung*

*2.5 Limiti alla mobilità dei professori universitari*

*2.6 Il precariato nei rapporti di lavoro universitari delle fasce intermedie  
(Mittelbau)*

#### **3. CONCLUSIONI E SPUNTI COMPARATIVI**

#### **1. LA PARTICOLARE FISIONOMIA DELL'UNIVERSITÀ NELLA REALTÀ FEDERALE TEDESCA**

*1.1 Premessa*

Una descrizione sintetica del percorso necessario a salire in cattedra in un'università tedesca si scontra innanzitutto con una difficoltà e cioè con la considerazione che la cultura

e l'istruzione, inclusi gli studi superiori, in Germania rientrano tradizionalmente nella competenza dei *Länder* tedeschi che disciplinano autonomamente lo status giuridico ed economico del personale accademico<sup>1</sup>. La particolare fisionomia del modello tedesco dell'istruzione universitaria e della ricerca si caratterizza inoltre soprattutto per la sua articolazione su due binari separati, cosiddetta *Versäulung*, cioè per essere un sistema articolato su due colonne. Vi è da un lato l'istruzione universitaria che i *Länder* rivendicano gelosamente come propria prerogativa, dall'altro esistono prestigiosi centri di ricerca extrauniversitaria facenti capo a quattro organizzazioni di vertice, cioè alla *Max-Planck-Gesellschaft*, alla *Leibniz-Gemeinschaft*, alla *Fraunhofer-Gesellschaft* e alla *Helmholtz-Gemeinschaft*, gestiti e finanziati dalla Federazione. Questa dicotomia percorre in filigrana la realtà tedesca, rappresentandone un tratto saliente. Soprattutto in esito alla riforma del federalismo del 2006<sup>2</sup> la forte accentuazione sull'autonomia dei *Länder* si è confrontata con l'esigenza di un adeguato coordinamento a livello nazionale: il principio costituzionale dell'omogeneità, cioè dell'"uniformità delle condizioni di vita"<sup>3</sup> su tutto il territorio nazionale, si è contrapposto alla forte competizione posta in atto dai *Länder* nell'ambito della cultura e dell'istruzione. Quest'assetto ha determinato la necessità di ricercare un giusto equilibrio tra cooperazione e competizione, tra unitarietà e differenziazione degli attori istituzionali.

### 1.2 Il modello tedesco tra federalismo cooperativo e competitivo

Enucleata In una retrospettiva storica il federalismo universitario nella realtà tedesca ha inizialmente seguito un approccio cooperativo. Con la fondazione del "Consiglio della scienza" (*Wissenschaftsrat*)<sup>4</sup>, avvenuta negli anni '50, come organo di consulenza del

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 74, c. 1 n. 27 GG è attribuita alla competenza concorrente della Federazione la regolamentazione dei diritti e degli obblighi dei pubblici funzionari dei *Länder* e dei Comuni, ad eccezione della disciplina delle carriere, del trattamento retributivo e previdenziale che sono attribuiti alla potestà legislativa dei *Länder*.

<sup>2</sup> Legge di modifica della Legge Fondamentale del 28.8.2006 (BGBl I p. 2039).

<sup>3</sup> Art. 72 GG.

<sup>4</sup> Accordo amministrativo tra la Federazione e i *Länder* sull'istituzione del *Wissenschaftsrat* del 5.9.1957 nel testo vigente dal 1.1.2008, cfr. [www.wissenschaftsrat.de/](http://www.wissenschaftsrat.de/)

Governo federale e dei Governi dei *Länder*, ci si proponeva, infatti, di creare un'istituzione all'interfaccia tra la Federazione e i *Länder*, tra lo Stato e l'economia.

Un'altra vera e propria svolta nel panorama universitario è stata poi rappresentata dalla modifica costituzionale del 1969<sup>5</sup>. In considerazione dello scarso coordinamento della politica dei *Länder* nell'ambito del diritto universitario, con questa riforma costituzionale si è voluta incentivare una maggiore cooperazione tra la Federazione e i *Länder*, che si è concretizzata nell'introduzione di una "competenza quadro federale (concetto equiparabile alla competenza legislativa concorrente italiana)<sup>6</sup> e nell'istituzione di "compiti comuni", cioè di funzioni esercitate congiuntamente dalla Federazione e dai *Länder*. Questa gestione comune riguardava tre settori fondamentali: l'edilizia universitaria, la promozione della ricerca e la programmazione dell'istruzione<sup>7</sup>. Si è così giunti al varo della legge quadro sull'università, entrata in vigore 1976<sup>8</sup>, concepita come strumento per unificare e stabilizzare il sistema universitario. La Federazione ha acquisito il potere di emanare norme generali di principio in ambito universitario, poiché la crescente complessità della materia faceva ritenere che i singoli *Länder* non fossero più in grado da soli di svolgere autonomamente questa funzione. La legge quadro sull'università ha rappresentato il punto di partenza di un federalismo cooperativo molto spinto, oltre che di una politica sovraregionale di sostegno alla ricerca, anche extrauniversitaria. Secondo un'evoluzione ben nota anche alla realtà italiana, la facoltà attribuita alla Federazione di emanare leggi cornice si è però tradotta in

---

download/archiv/Verwaltungsabkommen.pdf. Sia consentito di rinviare sul punto a C. FRAENKEL-HAEBERLE, *Die Universität im Mehrebenensystem – Modernisierungsansätze in Deutschland, Italien und Österreich*, Tübingen 2014, p. 43 s.

<sup>5</sup> Legge di modifica della legge fondamentale del 22.5.1969, BGBl. I, p. 363

<sup>6</sup> Art. 75 n. 1a GG (testo abrogato).

<sup>7</sup> G. SANDBERGER, *Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich*, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus*, Tübingen, 2008, p. 171.

<sup>8</sup> *Hochschulrahmengesetz* (HRG) nel testo pubblicato il 19.1.1999 (BGBl. I, p 18), modificato da ultimo dall'art. 2 della legge del 12.4.2007 (BGBl. I, p. 506).

realtà in disposizioni di dettaglio, con cui la Federazione esercitava una forte ingerenza nelle prerogative dei *Länder*<sup>9</sup>.

Allo scopo di limitare questo strapotere della Federazione si è giunti nel 1994<sup>10</sup> a una nuova riforma costituzionale con cui si è introdotta la cosiddetta “clausola di necessità” (*Erforderlichkeitsklausel*), secondo la quale un intervento della Federazione deve essere giustificato dall’esigenza di realizzare l’uniformità delle condizioni di vita<sup>11</sup>. Si è così tentato di arginare l’invasione delle leggi quadro federali. Anche sulla scorta di questa clausola i *Länder* sono divenuti sempre più insofferenti ai vincoli imposti dalla legge quadro sull’università e ha iniziato a delinearsi una nuova spinta verso un assetto più marcatamente federale<sup>12</sup>. Tale evoluzione si fondava sull’assunto secondo cui il diritto universitario veniva tradizionalmente percepito dai *Länder* come una materia loro attribuita e ricavata dalla loro competenza costituzionale nel settore della cultura<sup>13</sup>.

Il processo di riforma verso un assetto federale più marcato ha avuto inizio con l’abrogazione delle disposizioni a carattere organizzativo della legge quadro sull’università attraverso la sua quarta novella (legge del 20 agosto 1998)<sup>14</sup>. Con questa riforma si è voluto promuovere un forte ridimensionamento della legislazione federale allo scopo di consentire una maggiore diversificazione del diritto universitario<sup>15</sup>. Secondo il disposto introdotto con tale modifica legislativa e tuttora vigente<sup>16</sup>: “Le università sono [...] di regola enti corporativi di diritto pubblico e contemporaneamente istituzioni statali. Possono essere istituite anche in

---

<sup>9</sup> G. SANDBERGER, *Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich*, cit., p. 162.

<sup>10</sup> *Grundgesetznovelle* del 27.10.1994, **BGBL I**, p. 3146.

<sup>11</sup> „[...]wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (art. 72, c. 2 GG).

<sup>12</sup> K.-F. GÄRDITZ, *Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung*, Tübingen, 2009, p. 22 f.

<sup>13</sup> Art. 30 e art. 70 GG.

<sup>14</sup> Viertes HRGÄnderG del 20.8.1998 (BGBL I, p. 2190).

<sup>15</sup> W. KAHL, *Hochschule und Staat*, Tübingen, 2004, p. 94.

<sup>16</sup> § 58, c. 1 HRG.

altra forma. Hanno il diritto di auto-amministrarsi nell'osservanza delle disposizioni di legge". Ai sensi di questa norma, le università possono assumere varie forme giuridiche pubbliche e private<sup>17</sup>. A questa modifica legislativa le università hanno reagito introducendo una normativa fortemente differenziata. In sostanza negli ultimi decenni i *Länder* hanno difeso ad oltranza le loro prerogative in ambito universitario, definite *Hausgut*, cioè "patrimonio di famiglia"<sup>18</sup>.

Si è optato per un forte decentramento allo scopo di contrastare un'evoluzione che aveva determinato nel corso dei decenni un intreccio inestricabile nell'assetto competenziale<sup>19</sup>. Tale modello normativo prescindeva da una separazione dei livelli decisionali e imponeva un loro collegamento: la potestà legislativa era quasi generalmente attribuita alla Federazione, anche se i *Länder* dovevano poi dare esecuzione alle leggi con le proprie risorse finanziarie, risultando a loro volta dipendenti dalla legislazione federale che stabiliva l'entità delle loro entrate<sup>20</sup>. Si era così determinata una situazione, in cui i *Länder* erano responsabili dell'esecuzione delle leggi federali, mentre la Federazione teneva in mano le cosiddette "briglie d'oro" (*goldene Zügel*), cioè i cordoni della borsa, dovendo però contrastare i veti dei *Länder* all'interno del *Bundesrat*. Questo stato di cose era stato ritenuto un vero e proprio paradosso del federalismo tedesco, considerando che la Federazione

---

<sup>17</sup> IBIDEM, p. 94.

<sup>18</sup> BVerfG sentenza dell'8.2.1977, BVerfGE 43, 291, 348 (cosiddetta seconda sentenza sulle facoltà a numero chiuso). Secondo questa pronuncia del Tribunale costituzionale federale la politica dell'istruzione e quella scolastica rappresenterebbero il "patrimonio di famiglia" (*Hausgut*) dei *Länder*, essendo quindi sottratte alla competenza normativa della Federazione".

<sup>19</sup> F. W. SCHARPF, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt am M., 2009, p. 5; cfr. anche S. KROPP, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden, 2010; R. THOMAS BAUS, H. SCHELLER, R. HRBEK (a cura di), *Der deutsche Föderalismus 2020, Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II*, Baden-Baden, 2009; A. BENZ, *Konstruktive Vetospiele in Mehrebenensystemen*, in: R. Mayntz, W. Streeck (a cura di), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz Scharpf*, Frankfurt/New York, 2003, p. 205; F. W. SCHARPF (a cura di), *Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik*, Frankfurt, 1976.

<sup>20</sup> F.W. SCHARPF, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, cit., p. 7.

disponeva di buona parte delle risorse finanziarie, i *Länder* invece di gran parte delle competenze<sup>21</sup>.

### 1.3 La dissociazione delle competenze in ambito universitario operata dalla riforma del federalismo del 2006

La riforma del 2006 ha abrogato la legislazione quadro, sottraendo alla Federazione il potere di varare leggi che stabiliscono principi generali in ambito universitario<sup>22</sup>. La legge quadro sull'università, che sopravvive grazie ad una disposizione transitoria, dovrà essere progressivamente sostituita dal diritto dei *Länder*<sup>23</sup>. Sono così venute meno proprio quelle competenze della Federazione che avevano dato adito ai maggiori conflitti di attribuzione con i *Länder*, soprattutto in relazione alla questione delle tasse universitarie<sup>24</sup> e dei "professori junior"<sup>25</sup>, su cui ci si soffermerà più avanti. In proposito il Tribunale costituzionale federale aveva seguito un orientamento, secondo cui il varo di norme di cornice

---

<sup>21</sup> M. SECKELMANN, *Das sog. „Kooperationsverbot“ und die Mittel zu seiner Behebung – Sollen Art. 91b bzw. 104b GG modifiziert werden?*, in: DÖV, 2012, p. 701.

<sup>22</sup> Art. 75, c. 1, n. 1a GG vecchio testo.

<sup>23</sup> Art. 125a, c. 1, 2° periodo GG. Cfr. sul punto M. SECKELMANN, *Rechtliche Grundlagen und Rahmensezung*, in Dagmar Simon et al. (a cura di), *Handbuch Wissenschaftspolitik*, Heidelberg, 2010, p. 227; F. J. LINDNER, *Darf der Bund das Hochschulrahmengesetz aufheben?*, in: NVwZ, 2007, p. 182. Cfr. anche J. A. KÄMMERER, *Die Föderalismusreform – Zurück zum Provisorium?*, in: NJW-Editorial, 2006, p. III; D. KRAUSNICK, *Aus dem Rahmen gefallen: Die Hochschulgesetzgebung des Bundes vor dem Aus?*, in: DÖV, 2005, p. 902;

<sup>24</sup> BVerfG sentenza del 26.1.2005, BVerfGE 112, 226. In questa pronuncia il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del divieto disposto con legge federale di riscossione delle tasse universitarie da parte dei *Länder*, non rientrando questa competenza nelle attribuzioni della Federazione (cfr. EuGRZ, 2005, p. 63); sulla tematica cfr. *ex multis* B. PIEROTH, K. HAGHGU, *Studienplatzbezogener Vorteilsausgleich durch Länderstaatsvertrag*, in: DVBl, 2007, p. 1; M. BOSSE, *Zur Rechtmäßigkeit des nordrhein-westfälischen Studiengebührenmodells – Zugleich eine kritische Auseinandersetzung mit dem Kronthaler-Gutachten*, in: NWVBl, 2007, p. 87.

<sup>25</sup> Sentenza del Tribunale costituzionale federale (BVerfGE 111, 226 del 27.7.2004, in: NJW, 2004, p. 2803 ss.); Cfr. sul punto H. LECHER, *Begrenzte Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Reform des Hochschulrechts*, in: C.-E. Eberle et al. (a cura di), *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag*, München, 2002, p. 421; L. KNOPP, *Die „Juniorprofessur“ auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts*, in: ZBR, 2005, p. 145; M.-E. GEIS, *Wider den Berliner Kulturzentrismus – Das Karlsruher Urteil zur Juniorprofessur*, in: *Forschung & Lehre*, 2004, p. 478; H. HOINS, *Die Juniorprofessur als Zentralfigur der Personalstrukturreform an den Hochschulen*, in: NVwZ, 2003, p. 1343.

da parte della Federazione richiedeva la verifica della necessità di una normativa unitaria a livello federale<sup>26</sup> e presupponeva inoltre che i *Länder* non potessero disciplinare la materia, né con proprie autonome norme, né con disposizioni reciprocamente coordinate<sup>27</sup>. Tra gli svantaggi che la legislazione di cornice presentava si stigmatizzava la sua incompatibilità con la competenza legislativa residuale spettante ai *Länder*<sup>28</sup>, oltre che il carattere farraginoso del procedimento a due gradini, articolato nel varo di una legge quadro della Federazione e di una normativa di dettaglio da parte dei *Länder*. Si aggiunga a ciò – come è stato rilevato nella pronuncia sui professori junior in cui è stata dichiarata incostituzionale la legge federale che aboliva il requisito della *Habilitation* (idoneità accademica) per accedere ad una cattedra universitaria – che si era riscontrata la propensione della Federazione a invadere l’ambito di competenze dei *Länder* con una normativa eccessivamente dettagliata, motivo per cui si è optato per la totale eliminazione di questa modalità legislativa.

La modifica più saliente in ambito universitario, introdotta dalla riforma costituzionale del 2006, riguarda però l’abolizione del “compito comune” dell’edilizia scolastica. Prima di questa riforma del federalismo era prevista la partecipazione della Federazione “all’ampliamento o alla nuova costruzione di edifici universitari incluse le cliniche universitarie” (art. 91a, c. 1, n. 1, GG). I vincoli di bilancio imposti ai Parlamenti dei *Länder* dalle decisioni adottate dalle Conferenze unificate tra la Federazione e i *Länder*, in cui la Federazione era sempre in una posizione di vantaggio a causa del suo potere finanziario, avevano trasformato nel corso degli anni questo compito comune in un peso insostenibile per i *Länder*, gravando fortemente sui loro bilanci e limitando il loro margine di azione politico e quindi la loro autonomia finanziaria<sup>29</sup>. L’ampliamento delle sedi universitarie secondo questo criterio aveva messo in difficoltà soprattutto i *Länder* meno facoltosi. Inoltre questo procedimento si era rivelato particolarmente pesante e farraginoso,

---

<sup>26</sup> Art. 72, c. 2 GG (testo abrogato).

<sup>27</sup> M. SECKELMANN, „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II, in: DÖV, 2009, p. 751.

<sup>28</sup> Art. 70 GG.

<sup>29</sup> S. KROPP, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, cit., p. 83.

sia nella fase di programmazione, sia in quella di esecuzione<sup>30</sup>. I vincoli imposti alle risorse finanziarie dei *Länder* da parte della Federazione venivano visti come una violazione di fatto del principio della sovranità popolare in materia finanziaria, oltre che dell'ordinamento federale.

Con la riforma del 2006 la cooperazione strutturale tra la Federazione e i *Länder* è stata limitata al settore dei centri di ricerca extrauniversitari incluse le grandi apparecchiature. Si è quindi salvata una piccola frazione del precedente compito comune, effettuando il ritaglio di una nuova competenza che riguarda in particolare le grandi apparecchiature in dotazione dei centri di ricerca con volumi di investimento che normalmente superano le disponibilità economiche di un *Land*. Inoltre questo compito comune è stato trasformato da attività vincolante in cooperazione facoltativa<sup>31</sup>. La cooperazione a livello scientifico tra la Federazione e i *Länder* prevede ora la stipula di accordi amministrativi in presenza di attività a carattere sovraregionale, cioè qualora si voglia promuovere la scienza e la ricerca oltre i confini del singolo *Land* in un contesto nazionale ed internazionale<sup>32</sup>. A queste condizioni è stata prevista “la realizzazione di strutture e di progetti di ricerca scientifica esternamente alle università, di progetti scientifici e di ricerca nelle università, nonché di edifici destinati alla ricerca, incluso l’acquisto di grandi apparecchiature”<sup>33</sup>. Diversamente dal precedente assetto normativo che prevedeva che la Federazione e i *Länder* avessero la possibilità di collaborare nel finanziamento di “strutture e progetti“ di ricerca scientifica di rilevanza sovraregionale è stata introdotta dalla riforma una restrizione concettuale: le strutture di ricerca potevano essere cofinanziate dalla Federazione solo *esternamente* alle Università, mediante risorse stanziare dalla *Deutsche Forschungsgemeinschaft*, istituzione paragonabile al C.N.R. italiano e preposta al finanziamento della ricerca di base, oppure destinate alle menzionate quattro principali organizzazioni di vertice operanti nella ricerca extrauniversitaria, cioè alla *Max-Planck-Gesellschaft*, alla *Leibniz-Gemeinschaft*, alla

---

<sup>30</sup> G. SANDBERGER, *Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich*, cit., p. 162.

<sup>31</sup> M. SECKELMANN, „Renaissance“ *der Gemeinschaftsaufgaben*, cit., p. 748.

<sup>32</sup> G. HENNEKE, in: Schmidt-Bleibtreu et. al (a cura di), *Kommentar zum Grundgesetz*, art. 91b, n. 5.

<sup>33</sup> Art. 91b, c. 1 GG.



*Fraunhofer-Gesellschaft* e alla *Helmholtz-Gemeinschaft*,<sup>34</sup>. In sintesi la promozione della ricerca universitaria da parte della Federazione non poteva estendersi agli aspetti strutturali. Era rimasta invece sostanzialmente immutata la possibilità offerta alla Federazione e ai *Länder* di collaborare sulla base di accordi per la promozione di progetti interni ed esterni all'università<sup>35</sup>. Tale distinzione tra progetti e infrastrutture universitarie si è però rivelata artificiosa alla prova dei fatti, sia a causa della necessaria interconnessione tra le iniziative di ricerca e la creazione delle necessarie infrastrutture, sia in presenza di cooperazioni tra istituti di ricerca extrauniversitari e università. Dopo lunga discussione, si è quindi recentemente giunti a una nuova modifica costituzionale che ha abolito questa dicotomia<sup>36</sup>.

In sintesi dall'inizio degli anni novanta del secolo scorso la tendenza verso un decentramento delle competenze e la lotta dei *Länder* federati per l'autonomia rappresentano un tratto saliente del sistema universitario tedesco, opponendosi alle spinte unificatrici. La riforma federale del 2006 è stata ispirata dal proposito di razionalizzare il riparto delle funzioni mediante un ridimensionamento delle competenze federali in ambito scientifico, la promozione della concorrenza interfederale, la dissociazione dei poteri e l'eliminazione del finanziamento misto.

La riforma costituzionale tedesca ha esaltato il ruolo del legislatore federale nel finanziamento della ricerca come compito di rilievo nazionale. Si è contemporaneamente avuto un ridimensionamento delle competenze della Federazione in materia di edilizia scolastica e di programmazione dell'istruzione, a cui ha corrisposto un ampio potenziamento dell'autonomia dei *Länder* nello svolgimento di questi compiti. In considerazione però dell'importanza strategica di questa competenza per la Federazione e i *Länder* si è sostanzialmente scelto di introdurre a livello costituzionale una soluzione flessibile e differenziata: la Federazione mantiene sostanzialmente il proprio potere di ricorrere ad una

---

<sup>34</sup> L. KNOPP, *Föderalismusreform – zurück zur Kleinstaaterei?*, in: NVwZ, 2006, p. 1218.

<sup>35</sup> V. HAUG, *Besser als ihr Ruf – die Föderalismusreform I im Hochschulbereich*, cit., p. 179.

<sup>36</sup> Legge di modifica della Legge Fondamentale (articolo 91b) del 23.12.2014 (BGBl. I p. 2438), entrata in vigore il 01.01.2015.

cooperazione con i *Länder* solo quando una disciplina unitaria si pone nell'interesse nazionale. Altrimenti questa competenza è stata interamente affidata ai *Länder*<sup>37</sup>.

Il favore con cui i *Länder* hanno accolto la riforma si spiega non solo con il loro desiderio di ampliare le proprie competenze legislative, bensì anche considerando la loro aspirazione a recuperare l'autonomia finanziaria in ambito universitario, fortemente compromessa dai compiti comuni e dal conseguente finanziamento misto<sup>38</sup>. Con la riforma i *Länder* hanno voluto opporsi alla definizione unilaterale delle priorità imposta dalle “briglie d'oro” della Federazione. Questo sistema li aveva, infatti, indotti a cofinanziare delle spese unicamente per non perdere il contributo federale.

Le nuove competenze dei *Länder* rischiano però di provocare una frammentazione dell'assetto normativo. Anche in esito alla *deregulation* organizzativa, introdotta in ambito universitario dalla riforma del 1998 della legge quadro sull'Università, si riscontra ora sia una forte differenziazione nella *governance* delle Università, sia una nuova definizione dei rapporti di forza tra gli atenei e lo Stato sulla scorta delle varie forme giuridiche assunte dalle Università e del loro diverso grado di autonomia. Ormai il panorama universitario tedesco è caratterizzato da almeno 16 leggi diverse a livello dei *Länder*. Da questo decentramento normativo emerge un paesaggio universitario disomogeneo anche in relazione allo status giuridico ed economico del personale docente, che è oggetto specifico della presente trattazione. In particolare sul fronte del reclutamento universitario risulta fortemente marcata la competizione tra i *Länder* per aggiudicarsi i migliori cervelli. Nonostante queste particolarità un filo conduttore comune nel modello tedesco può essere individuato nelle tappe che si devono percorrere per essere ammessi a partecipare a una selezione per accedere a una cattedra, che rappresentano il cuore di questo intervento.

---

<sup>37</sup> G. HENNEKE, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, *Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 91b, n. 16.

<sup>38</sup> F. W. SCHARPF, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, cit., p. 110.

## 2. IL RECLUTAMENTO UNIVERSITARIO NELLA REALTÀ TEDESCA

### 2.1 Il sistema della “Habilitation”

In Germania, e generalmente nell’area germanofona, un requisito imprescindibile per diventare professore universitario era rappresentato in passato dal conseguimento dell’idoneità accademica, cosiddetta *Habilitation*. Questo istituto affonda le sue radici nella storia medioevale, quando *habilitare*, rappresentava il conferimento da parte di un’autorità ecclesiastica della *licentia ubique docendi*, cioè della facoltà di insegnare in tutta la cristianità<sup>39</sup>.

Attualmente la *Habilitation* presuppone il conseguimento del dottorato di ricerca e la dimostrazione della capacità di operare autonomamente nell’insegnamento e nella ricerca. Tale idoneità è comprovata dall’esperienza didattica già maturata in ambito universitario e da un’ampia gamma di pubblicazioni scientifiche e in particolare dalla *Habilitationsschrift*, cioè da un corposo studio monografico oggetto di valutazione da parte della commissione di esame. Questa è tuttora la prassi nelle facoltà giuridiche e umanistiche, anche se in determinate discipline, come le scienze economiche e sociologiche oppure nelle cosiddette “scienze dure”, sta prendendo sempre più piede l’utilizzo di pubblicazioni cumulative in luogo di un lavoro monografico. Se il lavoro di abilitazione viene valutato positivamente da tutti i *referee*, il candidato viene ammesso alla discussione, che si concreta, a seconda delle facoltà, in un colloquio sul lavoro di abilitazione, oppure in una lezione universitaria dinanzi al Senato accademico in una seduta aperta al pubblico e in un conseguente colloquio scientifico.

Superata questa prova il candidato ottiene la *facultas docendi* per un certo numero di materie, comprovate dalle pubblicazioni scientifiche<sup>40</sup>. In un momento successivo terrà una solenne lezione pubblica (*Antrittsvorlesung*) in cui gli verrà conferita la *venia legendi*, cioè il diritto-dovere di insegnare. Assumerà il titolo di *Privatdozent* (PD) che comporta l’obbligo di svolgere gratuitamente un determinato numero di ore di lezione all’Università.

---

<sup>39</sup> J. VERGER, *Grundlagen*, in Walter Rüegg (a cura di), *Die Geschichte der Universität in Europa*, vol. 1, München, 1993, p. 49.

<sup>40</sup> Per le materie giuridiche è fondamentale ottenere la *venia* in diritto pubblico, poiché questa consente di accedere alle selezioni per una cattedra, di patrocinare dinanzi al Tribunale costituzionale federale e di divenire membro della *Deutsche Staatsrechtslehrervereinigung* (Associazione tedesca dei teorici dello Stato).

Qualora tale obbligo didattico non possa essere assolto, il titolo verrà convertito in “Dr. habil”.

## 2.2 Il modello del professore junior (*Juniorprofessur*)

La *Habilitation*, che tuttora rappresenta la via maestra per accedere a una cattedra universitaria, è stata recentemente oggetto di una controversa riforma. Nel 2002 il legislatore federale ha introdotto le cosiddette *Juniorprofessuren*, cioè cattedre da assegnare mediante una procedura di selezione a giovani ricercatori che avessero brillantemente concluso il dottorato di ricerca<sup>41</sup>. L’obiettivo della *Juniorprofessur* è quello di educare i giovani all’autonomia nella didattica e nella ricerca oltre che di razionalizzare l’accesso alla carriera accademica, senza le costrizioni imposte dall’abilitazione. L’idoneità alla carriera universitaria deve essere invece comprovata dalla redazione di un secondo studio monografico e da una specifica valutazione.

Questo sistema prevede contratti a tempo determinato di tre anni rinnovabili una volta. Alla fine di questo percorso il professore junior che abbia ottenuto una valutazione positiva può concorrere per un posto di professore di ruolo. Questa normativa federale che sostituiva il modello della *Habilitation* è stata dichiarata – come si è detto – costituzionalmente illegittima nel 2004 dal Tribunale costituzionale, perché lesiva delle competenze dei *Länder*. Da allora è stato ripristinato il sistema della *Habilitation*, con il quale convive il percorso del professore junior.

A dodici anni dall’introduzione di questa figura professionale è stata effettuata l’anno scorso una ricognizione della concreta tenuta del modello. La *Hans-Böckler-Stiftung* ha commissionato una ricerca, effettuata dal *Centrum für Hochschulentwicklung* (CHE) e dall’*Institut für Hochschulforschung Halle-Wittemberg* (HoF)<sup>42</sup>. I risultati dello studio hanno evidenziato la buona riuscita dell’esperimento. Su un campione di circa 300 ex

---

<sup>41</sup> Quinta modifica della legge quadro sull’Università (5. HRGÄndG) del 23.02.2002, BGBl. I, p. 693.

<sup>42</sup> La ricerca è stata presentata in un apposito convegno, cfr. [http://www.ch.e.de/cms/?getObject=250&getLang=de&strAction=programm&PK\\_Veranstaltungen=433](http://www.ch.e.de/cms/?getObject=250&getLang=de&strAction=programm&PK_Veranstaltungen=433).

*Juniorprofessoren* interpellati (che avevano già concluso il previsto percorso di sei anni) solo il 5% ha trovato lavoro esternamente al mondo accademico. Il rimanente 95% è riuscito a salire in cattedra dopo i sei anni canonici, mentre il 78% non ha nemmeno esaurito questo periodo esennale, aggiudicandosi una cattedra prima che terminasse. L'83% ha ottenuto una cattedra senza abilitazione, fatto che dimostra come la *Juniorprofessur* si stia profilando in molte discipline come alternativa alla carriera accademica tradizionale. Sono stati interpellati anche gli *Juniorprofessoren* attuali, che hanno rilevato in termini positivi l'autonomia di cui godono nell'attività didattica e della ricerca, stigmatizzando invece la scarsa pianificabilità del futuro lavorativo e quindi auspicando l'introduzione di una *tenure-track* allo scopo di ridurre lo stress psicologico determinato dall'incertezza connessa alla loro condizione e di accrescere la loro motivazione lavorativa<sup>43</sup>.

### 2.3 La chiamata in cattedra dei docenti universitari

Una particolarità del sistema tedesco, volta a contrastare il localismo e il nepotismo dei singoli atenei, è rappresentata dal “divieto di chiamata in casa” di un professore da parte dell'università di provenienza (*Hausberufungsverbot*), derogabile solo in situazioni eccezionali. Con questa regola non scritta, ma generalmente osservata, si mira a stabilire un maggiore controllo esterno sulla nomina dei professori universitari, ostacolando la creazione di baronie nei singoli atenei, oltre che a promuovere una più ampia circolazione del personale accademico che peraltro tende a cambiare ripetutamente la propria sede universitaria nel corso della vita lavorativa.

Una volta soddisfatti, con il conseguimento dell'idoneità accademica o mediante il percorso della *Juniorprofessur*, i requisiti per concorrere per una cattedra, si può partecipare a una valutazione comparativa con altri candidati presso un'università che bandisca un posto vacante. A tale scopo viene insediata una commissione giudicatrice che, previo esame dei candidati, redige una lista con una terna di nominativi da sottoporre alla facoltà.

---

<sup>43</sup> Cfr. S. NICKEL, A. RATHMANN, *Die Juniorprofessur – Bewährungsprobe bestanden, Empirische Erkenntnisse und Reformanregungen*, in: *Forschung & Lehre*, 2014, p. 718.

Nemmeno la chiamata in cattedra di un professore universitario è disciplinata unitariamente in Germania. Mentre in alcuni *Länder* essa è effettuata direttamente dalle Università (ed è questo il modello prevalente), in altri è previsto che la nomina sia gestita congiuntamente tra l'autorità statale (del Land) e l'Università (Baden-Württemberg e Sassonia-Anhalt) oppure che sia attribuita *in toto* al Ministero (Berlino, Brema, Bassa Sassonia, Renania Palatinato). La Bassa Sassonia presenta la particolarità di disporre di Università aventi la forma giuridica di fondazioni. In questi atenei la decisione sulla nomina di un professore è adottata dalla presidenza della Fondazione, per essere poi sottoposta alla ratifica o del Consiglio della Fondazione o del Ministero competente previo parere conforme del Senato accademico<sup>44</sup>. Nelle università federali della *Bundeswehr* di Monaco e Amburgo è invece il Ministro federale della difesa a essere competente per la nomina dei professori universitari<sup>45</sup>.

È opportuno aggiungere che in Germania secondo il diritto vigente il termine generale di *Hochschule* (Università) sottende, ai sensi del § 1 della legge quadro sull'Università, accanto a vari istituti superiori previsti dalla legislazione federale e dei *Länder*, anche le *Fachhochschulen* (Università per le scienze applicate) che pure effettuano il reclutamento dei professori universitari, ma che per non complicare eccessivamente l'esposizione non sono oggetto della presente trattazione.

#### 2.4 Gli aspetti retributivi del reclutamento universitario: la spinosa questione della *W-Besoldung*

Risale al 2002<sup>46</sup> un'importante modifica dell'inquadramento e della retribuzione dei professori universitari, denominata "*W-Besoldung*" (sistema retributivo a "W", ove la "W" sta per "*Wissenschaft*", cioè scienza). Questo sistema prevede tre fasce retributive: la W1 per i professori junior (*Juniorprofessoren*) che non hanno ancora conseguito l'abilitazione, la W2

---

<sup>44</sup> NHG § 26, c. 3.

<sup>45</sup> S. MÖHLMANN, *Autonomie konkret: die Ruferteilung – Wer beruft nach welchen Verfahren?*, in: *Forschung & Lehre*, 2014, p. 808.

<sup>46</sup> *Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung (Professorenbesoldungsreformgesetz – ProfBesReformG)* del 16.2.2002, in BGBl. I, p. 686.

come livello intermedio, e infine la W3 corrispondente a una cattedra di prima fascia. Rispetto al sistema precedente la modifica dell'inquadramento retributivo ha comportato un abbassamento della retribuzione fissa (*Grundgehalt*), compensato dall'introduzione di un sistema premiale, basato su una valutazione del rendimento. Questo modello, e in particolare la retribuzione nella fascia W2, hanno costituito l'oggetto di una sentenza del Tribunale costituzionale federale che ha censurato la retribuzione in vigore nel Land dell'Assia, ritenuta incompatibile con lo status privilegiato di un pubblico funzionario, costituzionalmente tutelato dall'art. 33 c. 5 GG<sup>47</sup>. Il legislatore dell'Assia vi è stato esortato a porre in essere una legislazione conforme alla Costituzione entro il 1.1.2013. In sostanza in questa pronuncia il Tribunale costituzionale ha stigmatizzato la mancata osservanza del cosiddetto "*Alimentationsprinzip*" che impone allo Stato di assicurare ai propri funzionari e alle loro famiglie uno standard di vita decoroso e conforme allo status connesso al rapporto di servizio. Solo così ci si può avvalere dei candidati più idonei e qualificati, come prescritto dal dettato costituzionale<sup>48</sup>. In particolare il ruolo del professore universitario deve risultare attraente per il personale delle qualifiche superiori, anche in rapporto sia agli altri rami della P.A., sia al settore privato. Questi confronti si fondano sul principio della *Ämterrelation* (relazione tra cariche), secondo cui – anche in ottemperanza al dettato costituzionale che implicitamente prevede un ordine gerarchico nella funzione pubblica<sup>49</sup> – il livello retributivo deve essere conforme alla qualifica ricoperta. Considerando che i professori universitari assicurano la formazione dei livelli dirigenziali della pubblica amministrazione (livello A15), la loro retribuzione dovrà risultare superiore rispetto a questi ultimi<sup>50</sup>. La retribuzione di un professore W2 è stata ritenuta incompatibile con la particolare responsabilità e con il prestigio

---

<sup>47</sup> BVerfG, 14.02.2012 – 2 BvL 4/10.

<sup>48</sup> Cosiddetto "*Prinzip der Bestenauslese*" (cioè principio della selezione dei migliori) ricavabile implicitamente dal disposto dell' art. 33, c. 2. GG.

<sup>49</sup> Art. 33, c. 2 GG.

<sup>50</sup> E. GAWEL, *Besoldung nach W2 und A15 – Das Problem der umgekehrten Ämterrelation*, in: *Forschung & Lehre*, 2015, p. 116. Inoltre il confronto con la retribuzione di un assistente universitario ("*Akademischer Rat*", livello A13) aveva evidenziato la condizione di svantaggio del professore W2. Un altro metro di paragone è stato rappresentato dalla retribuzione di un pretore (*Amtsrichter*) che già in giovane età risultava meglio pagato di un professore, pur rientrando nelle funzioni di un docente universitario la formazione dei futuri giudici.

connesso a tale carica accademica. La pronuncia era concretamente riferita al caso dell'Assia, ma questi principi sono stati ritenuti estensibile anche ad altri *Länder*.

Il Tribunale costituzionale ha riconosciuto l'ampia discrezionalità attribuita al legislatore in quest'ambito, in cui rientra anche la facoltà di modificare l'assetto retributivo, mediante l'introduzione di un sistema atto a coniugare la retribuzione fissa a una componente variabile, a condizione che, in presenza di una riduzione della quota fissa, la quota variabile ne costituisca un'adeguata compensazione. Per soddisfare questo requisito – secondo il Tribunale costituzionale federale – i criteri a cui viene commisurata la retribuzione variabile devono essere definiti con chiarezza, risultare prevedibili e rappresentare un diritto azionabile. L'episodica concessione di premi di risultato, tra l'altro non stabilmente utilizzabili ai fini del trattamento di quiescenza, ha indotto il Tribunale costituzionale – anche se con la *dissenting opinion* del giudice Gerhardt – a ritenere che la legislazione dell'Assia non fosse conforme all'*Alimentationsprinzip*.

Attualmente la forbice retributiva è particolarmente ampia nei vari *Länder*. Prendendo a riferimento il livello W2 si riscontra una differenza di circa il 30% tra un professore che prende servizio a Berlino e un suo omologo del Baden-Württemberg. Ciò è dovuto al fatto che alcuni *Länder* non si sono adeguati alle prescrizioni del Tribunale federale costituzionale e non hanno ancora incrementato la retribuzione fissa. Un confronto a livello federale è reso inoltre difficoltoso dalla previsione in alcuni *Länder* di scatti di anzianità di servizio (*Erfahrungsstufen*), con contestuale incorporazione delle indennità di rendimento nello stipendio base<sup>51</sup>. Questo modello viene peraltro ritenuto poco compatibile con il sistema meritocratico che ci si proponeva di introdurre con la *W-Besoldung*<sup>52</sup>.

La componente variabile della retribuzione è negoziabile durante le trattative che si svolgono in sede di chiamata in cattedra (*Berufungsverhandlungen*) oppure di chiamata da parte di un'altra università (*Bleibebehandlungen*). In questo secondo caso è buona regola che l'ateneo di provenienza faccia un'offerta al docente che ha vinto altrove una cattedra,

---

<sup>51</sup> E. GAWEL, M. AGUADO, *W-Besoldung – Verfassungsrechtliche Probleme der Einmal-Konsumtion bei Stufenmodellen*, in: *Forschung & Lehre*, 2014, p. 624.

<sup>52</sup> S. S. NOACK, *Die W-Besoldungsreform 2.0 – Eine Bestandsaufnahme*, in: *Forschung & Lehre*, 2015, p. 37.



allo scopo di dissuaderlo dal lasciare l'Università. Incentivi economici possono essere inoltre concessi, qualora si siano raggiunti risultati di eccellenza nella didattica e nella ricerca e in particolare nell'acquisizione di finanziamenti esterni, oppure vengono riconosciuti a titolo di indennità di carica (*Funktionsleistungsbezüge*), qualora si svolgano le funzioni di preside o di rettore. Paradossalmente in alcuni *Länder* è stata introdotta "un'indennità di risultato garantita" di circa € 600 mensili (Brandeburgo, Brema, Amburgo e Berlino)<sup>53</sup>, soluzione peraltro emblematica delle difficoltà connesse alla valutazione dell'operato di un professore universitario, non agevolmente misurabile secondo parametri obiettivi.

### 2.5 Limiti alla mobilità dei professori universitari

Il modello tedesco incentiva fortemente la mobilità dei professori universitari, allo scopo di promuovere la circolazione e lo scambio del sapere. Questo principio non ha però valenza assoluta. Innanzitutto viene in rilievo, dopo la prima chiamata, l'obbligo almeno fattuale di permanenza di almeno tre anni nell'ateneo<sup>54</sup>. Tale limite serve a garantire un minimo di continuità nella didattica e nella ricerca, a tenere alta la qualità della formazione universitaria e ad assicurare il buon funzionamento degli organi accademici.

Di regola lo status giuridico del professore universitario, analogamente alla realtà italiana, è di diritto pubblico. Vari *Länder* prevedono però un limite di età per la nomina a pubblico funzionario. Esso ha la funzione di assicurare che un professore presti servizio in un *Land* presso uno stesso datore di lavoro per un periodo di tempo sufficiente ad accumulare un adeguato trattamento previdenziale<sup>55</sup>.

Anche i limiti di età variano fortemente da un *Land* all'altro. Si va dalla legge della Sassonia-Anhalt, ove tale limite scade con il compimento del quarantacinquesimo anno al Saarland, ove esso coincide con il compimento del cinquantacinquesimo anno. Ad Amburgo

---

<sup>53</sup> *IBID.*, p. 39.

<sup>54</sup> Cfr. la delibera della Conferenza dei Ministri della Pubblica Istruzione (*Kultusministerkonferenz*) del 10.11.1978 nella versione del 15.08.2002, n. 3, punto II, consultabile all'indirizzo [www.kmk.org](http://www.kmk.org).

<sup>55</sup> Cfr. D. KRAUSNICK, *Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat*, Tübingen, 2012, p. 258 s.

e in Renania del Nord-Vestfalia non è previsto alcun limite<sup>56</sup>. Questi limiti si applicano alla prima chiamata in cattedra. Altrimenti può avere luogo una ripartizione degli oneri previdenziali (*Versorgungslastenteilung*) con il conseguente innalzamento del limite di età, qualora l'ente cedente acconsenta al passaggio a un altro datore di lavoro e il passaggio avvenga senza soluzione di continuità<sup>57</sup>. Per i professori universitari il consenso si considera accordato, qualora abbiano prestato servizio per almeno tre anni nell'Università cedente<sup>58</sup>. In alcuni *Länder* il limite di età risulta aumentato dai periodi dedicati alla cura della prole o di familiari bisognosi di assistenza. Oltre tale limite può comunque essere stipulato un contratto di lavoro dipendente, anche se la costituzione di un rapporto di pubblico impiego risulta economicamente più vantaggiosa ed è quindi più ambita.

Lo dimostra una recente sentenza emessa in secondo grado dal Tribunale amministrativo superiore della Renania del Nord-Vestfalia<sup>59</sup>, in seguito ad un giudizio instaurato da una professoressa che aveva richiesto la conversione del proprio contratto di lavoro dipendente in un rapporto di pubblico impiego. Tale richiesta non era stata accolta dall'Università. Il diniego era stato impugnato dall'interessata e successivamente annullato dal Tribunale amministrativo superiore che si è richiamato al divieto di discriminazione in base all'età previsto dal diritto comunitario, oltre che all'art. 33 c. 2 della Legge fondamentale che condiziona l'accesso alla funzione pubblica unicamente all'osservanza di requisiti meritocratici. In sostanza il Tribunale ha ritenuto che l'Ateneo non avesse esercitato correttamente il potere discrezionale attribuitogli dal legislatore. In realtà, l'Università aveva respinto la richiesta sulla base di un regolamento sulla gestione economica delle università<sup>60</sup>, secondo cui le Università possono stipulare liberamente un rapporto di pubblico impiego con un docente universitario a prescindere dalla sua età. Se però il candidato ha compiuto

---

<sup>56</sup> Anche le fonti normative che prevedono i rispettivi limiti di età sono alquanto eterogenee, essendo rappresentate sia dalle leggi sull'università (*Hochschulgesetze*), sia dalle leggi sul pubblico impiego (*Beamtenengesetze*), sia dagli ordinamenti di bilancio (*Haushaltsordnungen*).

<sup>57</sup> Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag del 1.1.2011.

<sup>58</sup> H. DETMER, K. PICKER, *Einstellungsaltergrenzen für Professoren – Eine Übersicht von Bund und Ländern*, in: *Forschung und Lehre*, 2014, p. 628.

<sup>59</sup> Oberverwaltungsgericht (OVG) Nordrhein-Westfalen del 22.1.2013, 6 A 1171/1.

<sup>60</sup> *Hochschulwirtschaftsführungverordnung – HWFVO* § 7, c. 4.

quarantacinque anni, sono tenute a riconoscere un conguaglio al Land a copertura del suo trattamento previdenziale. Nella fattispecie l'importo in questione – secondo quanto addotto dall'amministrazione convenuta – ammontava a € 220.000. Il Tribunale amministrativo superiore non è entrato nel merito di questa discriminazione indiretta legata all'età, potendo annullare la decisione già per questioni meramente formali. Esso ha, infatti, ritenuto che la normativa pur avendo un impatto considerevole sui diritti fondamentali della richiedente, non si fondava su un'apposita previsione legislativa, in un ambito che, anche in sintonia con il disposto costituzionale, doveva essere necessariamente coperto da riserva di legge. Se la questione fosse stata affrontata nel merito sarebbe venuto peraltro in rilievo il divieto di discriminazione legato all'età imposto dal diritto europeo, anche se la relativa direttiva (recepita senza modifiche in Germania)<sup>61</sup> prevede che le disparità di trattamento relative all'età non costituiscano discriminazione qualora ci sia necessità di “un ragionevole periodo di lavoro prima del pensionamento”<sup>62</sup>. A questo proposito è legittimo chiedersi se, a prescindere da ogni altra considerazione, il criterio della ragionevolezza sia rispettato in presenza di un limite di età di quarantacinque anni per l'assunzione di un professore universitario!

## *2.6 Il precariato nei rapporti di lavoro universitari delle fasce intermedie (Mittelbau)*

Nel sistema universitario tedesco vige il principio, secondo cui i giovani ricercatori acquisiscono le qualifiche necessarie per accedere a una cattedra universitaria prevalentemente attraverso rapporti di lavoro a tempo determinato. In questo ambito la disciplina di massima del rapporto d'impiego del personale scientifico è contenuta in un'apposita legge sui contratti relativi ai periodi di formazione scientifica<sup>63</sup>, che prescrive che il personale scientifico assunto dalle università o dagli istituti di ricerca extrauniversitari

---

<sup>61</sup> *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz* (AGG), BGBI. I, p. 610, art. 10, n. 3.

<sup>62</sup> Direttiva 2000/78/CE del 27.11.2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, G.U. n. L 303 del 2.12.2000, p. 16–22, art. 6, lett. c.

<sup>63</sup> *Wissenschaftszeitvertragsgesetz* (*WissZeitVG*) del 1.4.2007, BGBI. I, p. 506.

possa essere impiegato per un periodo massimo di sei anni allo scopo di conseguire il dottorato di ricerca. Una volta ottenuto il dottorato, il rapporto di lavoro può essere prolungato per altri sei anni allo scopo di conseguire la *Habilitation*, nelle discipline mediche fino a nove anni, a cui si possono aggiungere i periodi antecedenti al dottorato non consumati<sup>64</sup>. Questi archi temporali particolarmente ampi, rispetto a quanto previsto dalla legislazione generale sui contratti di lavoro a tempo determinato, si giustificano in considerazione della particolare finalità di questi rapporti di lavoro, aventi lo scopo di qualificare il personale accademico. Permane però il fatto che l'appartenenza alla fascia intermedia della gerarchia accademica, diversamente dallo status del ricercatore italiano prima della riforma Gelmini o dalla figura del *maître de conférences* francese, non comporta l'appartenenza al pubblico impiego. Il sistema tedesco è proiettato sulla formazione di professori universitari, che sono gli unici a godere di garanzie di stabilità. Pure i professori junior vengono assunti con contratto a tempo determinato e non è prevista una *tenure-track*, anche se una volta valutati positivamente hanno fondate prospettive di salire in cattedra. In alcuni *Länder* persino la prima nomina di un professore nella fascia W2 avviene talora a tempo determinato mediante la costituzione di un rapporto di lavoro dipendente. Si tratta di un modello sempre più praticato per sperimentare sul campo l'idoneità di un candidato, che però stride con il principio della stabilità e inamovibilità che tradizionalmente caratterizza il rapporto di lavoro dei docenti universitari, peraltro già derogato in passato dalle *Stiftungsprofessuren* (cioè dalle cattedre finanziate con fondi privati)<sup>65</sup>.

### 3. CONCLUSIONI E SPUNTI COMPARATIVI

Quanto esposto sul modello tedesco del reclutamento universitario fa emergere un quadro assai composito e sotto molti aspetti anomalo rispetto alla realtà italiana. Nell'Università tedesca è molto pronunciato l'elemento corporativo. Si tratta

---

<sup>64</sup> Ivi, § 2, c. 1

<sup>65</sup> W. C. RADAU, *Das Berufungsverfahren – Aktuelle Entwicklungen aus hochschulrechtlicher Sicht*, in: *Forschung & Lehre*, 2014, p. 800.

tradizionalmente di un'*universitas magistrarum*<sup>66</sup>, secondo il modello già in uso a Parigi nel 1200, ove il metodo della cooptazione rappresentava il sistema privilegiato per la nomina dei docenti. Fin dai tempi del codice prussiano del 1794<sup>67</sup> l'Università tedesca si presenta come un sodalizio di liberi scienziati e come un'organizzazione che segue regole sue proprie. Le Università hanno goduto da sempre di ampia autonomia organizzativa. Pure il modello Humboldtiano di cui è intrisa anche l'Università tedesca contemporanea si fondava su due pilastri rappresentati sia dalla libertà della scienza in senso soggettivo, cioè dall'autonomia dei docenti, sia sull'autonomia in senso oggettivo, cioè sulla libertà istituzionale e funzionale delle Università. Quest'approccio è stato positivizzato anche dal menzionato § 58, c. 1. della legge quadro sull'Università, secondo cui le Università sono di regola "enti corporativi di diritto pubblico e contestualmente istituzioni statali". Il potere di vigilanza statale (dei *Länder*) si esplica prevalentemente su due fronti, quello finanziario e quello della nomina del personale docente.

Il reclutamento universitario ha quindi tradizionalmente rappresentato una materia all'interfaccia tra l'autonomia universitaria e il controllo statale. Esso è stato qualificato dal Tribunale costituzionale federale come una *res mixta*, cioè come un'attività condominiale tra l'Università e il Ministero<sup>68</sup>. Anche Humboldt aveva rilevato la necessità di opporre un contrappeso al nepotismo e alle endogamie imperanti nel mondo accademico a garanzia della libertà della scienza. Si è così progressivamente diffuso nel mondo tedesco il modello previsto dallo statuto dell'Università di Berlino che prevedeva la proposta di una terna di nominativi da parte dell'Università e un potere di nomina delle autorità statali. Com'è emerso nel corso della trattazione, anche questo sistema si sta sgretolando sotto la pressione esercitata dal decentramento normativo in atto nell'ordinamento federale tedesco, oltre che in esito ai nuovi equilibri presenti nella *governance* degli atenei. Esso è, ad esempio, affidato al Consiglio della Fondazione nelle Università-Fondazioni della Bassa Sassonia, oppure al Presidente dell'Università in Assia (anche se previo il nulla osta del Ministero). Internamente

---

<sup>66</sup> R. C. SCHWINGER, *Auf dem Weg zum Professor neuen Stils – Die Berufung in historischer Perspektive*, in: *Forschung & Lehre*, 2014, p. 804.

<sup>67</sup> § 67 II 12 PrALR.

<sup>68</sup> BVerfGE 111, 333, 361, ordinanza del 26.10.2004.

alle Università il potere di stilare la terna dei candidati idonei da sottoporre al Ministero, sta progressivamente spostandosi (ad esempio in Baviera) dal Senato accademico al Consiglio dell'Università di cui fanno parte *stakeholder* non appartenenti al mondo accademico<sup>69</sup>. Si riscontra in sintesi una tensione tra i nuovi esperimenti organizzativi posti in atto dai *Länder*, in competizione tra loro, e le rivendicazioni autonomistiche degli atenei desiderosi di attrarre le nomine nella loro sfera d'influenza esclusiva.

Da questa esposizione emerge un quadro dell'ordinamento universitario tedesco caratterizzato da una forte mobilità e da un dinamismo interno, determinato sia dal sistema di selezione locale (*Habilitation*), cui fa seguito una procedura di reclutamento che impone di presentare la propria candidatura presso un ateneo diverso da quello di provenienza, sia dalla diffusione del modello su un'area alquanto vasta (Germania, Austria, Svizzera, Liechtenstein), circostanza che agevola la circolazione internazionale nei paesi di lingua tedesca.

Volendo effettuare un raffronto, in particolare con la realtà italiana, risultano evidenti i seguenti fattori di differenziazione.

Diversamente dal sistema tedesco di selezione dei candidati, che poggia ormai da due secoli sul sistema della *Habilitation* e che *mutatis mutandis* rappresenta tutt'ora la via maestra per accedere ad una cattedra universitaria, in Italia il reclutamento universitario costituisce un ambito caratterizzato da una forte instabilità delle regole e in cui le riforme e le "controriforme" sono praticamente all'ordine del giorno (situazione che peraltro pare emergere pure dall'analisi del modello francese)<sup>70</sup>. Inoltre, mentre in Germania, il tema del reclutamento non pare essere una questione particolarmente controversa, anche in considerazione dei cospicui finanziamenti destinati agli istituti di ricerca extrauniversitari, che rappresentano un valido sbocco occupazionale per attutire i disagi legati all'attesa di una

---

<sup>69</sup> BayHSchG, Art. 18, c. 5.

<sup>70</sup> Si veda in questo volume il contributo di CHARLES FORTIER, *Le recrutement des universitaires en France, ou le mouvement perpétuel*.

cattedra universitaria, nel sistema italiano la tematica è costantemente sotto la luce dei riflettori e al centro di un acceso dibattito, non solo accademico.

Solo negli ultimi decenni il panorama del reclutamento universitario italiano ha visto un'alternanza tra concorsi nazionali, concorsi locali e abilitazione scientifica nazionale. Le ripetute riforme che si sono succedute dalla fine degli anni '70, ruotano tutte intorno ad un *Leitmotiv*, cioè al tentativo di arginare l'influenza, considerata eccessiva, delle corporazioni accademiche nelle procedure di reclutamento. Con tale intendimento sono stati introdotti prima i concorsi nazionali con legge n. 31/1979<sup>71</sup>, poi la cosiddetta legge Berlinguer n. 210/1998<sup>72</sup> che ha trasferito la competenza in materia di reclutamento alle singole università<sup>73</sup>, e successivamente un'altra importante riforma, rimasta però prevalentemente sulla carta, che delegava al governo il riordino del reclutamento universitario mediante l'introduzione dell'abilitazione nazionale (legge Moratti)<sup>74</sup>. Dopo una prima "mini-riforma Gelmini", attuata con legge n. 1/2009<sup>75</sup>, che ha posto in essere un sistema misto per l'individuazione dei commissari di concorso (nomina più sorteggio), la seconda riforma Gelmini, concretatasi nella legge 240/2010<sup>76</sup>, ha infine introdotto l'abilitazione scientifica

---

<sup>71</sup> Legge n. 31 del 7.2.1979 (*Istituzione e composizione transitoria del Consiglio universitario nazionale, nonché nuove norme sui concorsi per posti di professore universitario di ruolo*), G.U. n. 41 del 10.2.1979.

<sup>72</sup> Legge n. 210 del 3.7.1998 (*Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo*), G.U. n. 155 del 6.7.1998.

<sup>73</sup> C. FRANCHINI, *Il reclutamento dei professori universitari*, in G. della Cananea, C. Franchini (a cura di) *Concorrenza e merito nelle Università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, 2009, p. 81.

<sup>74</sup> Legge n. 230 del 4.11.2005 (*Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari*), G.U. n. 258 del 5.11.2005, art. 1, commi 4 e 5.

<sup>75</sup> Legge n. 9 del 9.1.2009 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca*), G.U. n. 6 del 9.1.2009.

<sup>76</sup> Legge n. 240 del 30.12.2010 (*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*), G.U. n. 10 del 14.1.2011.

nazionale, ridisegnando completamente le procedure di reclutamento. Pure questa riforma è stata già modificata due volte (proprio con riguardo al profilo del reclutamento)<sup>77</sup>.

L'introduzione di un modello bifasico, rappresentato dall'abilitazione scientifica nazionale, cui fa seguito il reclutamento da parte delle singole università, era presumibilmente ispirata da un duplice intendimento: da un lato uniformare gli standard qualitativi ai fini del conseguimento dell'abilitazione, dall'altro tutelare l'autonomia conferita alle singole università. La fase abilitativa nazionale non è peraltro un appannaggio della realtà italiana essendo riscontrabile in altri paesi europei, come la Francia e la Spagna<sup>78</sup>.

Anche in Francia, come in Italia, la qualificazione accademica è affidata ad un'autorità centrale, cioè al *Conséil National des Universités* e presenta un'articolazione che fa seguire alla fase nazionale quella del reclutamento locale. Già nella selezione dei *maîtres de conférences*, cioè delle fasce intermedie della carriera accademica, la fase nazionale assume una funzione di filtro tra l'acquisizione del titolo di dottore di ricerca e il reclutamento da parte delle università. Si ritiene che quest'approccio – similmente a quanto accade in Italia – sia espressivo in Francia sia la logica dell'accentramento, sia della sfiducia nei confronti del mondo accademico. La selezione a livello nazionale viene considerata più equa, imparziale e rigorosa di quella locale, oltre alla particolare autorevolezza conferitale dalla circostanza di svolgersi a Parigi.

Il modello italiano, quello francese e quello spagnolo hanno in comune – come si è detto – la previsione di una prima fase abilitativa o di accreditamento in cui si ha una selezione senza reclutamento, cioè una procedura di natura non concorsuale e priva di numero chiuso. A differenza della Germania si tratta però di un'abilitazione meramente curricolare, per titoli, fondata esclusivamente sul computo della produttività scientifica. In questo ambito in Italia si è tentato di rendere più possibile obiettivi i criteri di giudizio mediante l'introduzione delle cosiddette “mediane”, anche per la selezione degli aspiranti commissari. Comune sia all'ordinamento italiano sia a quello tedesco è l'allocazione della vera e propria

---

<sup>77</sup> Si veda più estesamente sul punto ANTONIO BANFI, Aspetti problematici del reclutamento accademico in Italia, in *Jus Publicum*, 1/2015, ove si menziona il D.L. 90/2014 (art. 14) e la legge 190/2014 (art. 1, comma 347).

<sup>78</sup> Si vedano i contributi di CHARLES FORTIER e RAFAEL CABALLERO SANCHEZ in questo volume.



fase di reclutamento a livello delle singole università, mediante una selezione comparativa operata invece in base ad una valutazione soggettiva.

Nel proprio modello a due fasi (abilitazione più procedura di chiamata) la Germania segue però logica diversa. Essa non affida alle autorità statali, o al *Conséil National des Universités* nel caso francese, l'individuazione della lista degli idonei, rimanendo fedele al modello della cooptazione, della valutazione soggettiva non ancorata a indicatori numerici e quantitativi, e rappresentata dal giudizio dei pari, in auge fin dalla realtà medioevale. Il sistema per contrastare il familismo e le tendenze endogamiche è ivi rappresentato dalla competizione sul mercato accademico, cioè dal fatto che un *Privatdozent* dovrà poi sottoporsi ad una valutazione comparativa al di fuori del contesto di provenienza. Va inoltre considerato che il sistema accademico tedesco non ha il culto dell'iperspecializzazione e tende ad assegnare una *venia legendi* di portata assai ampia e non abbinata a microdiscipline, motivo per cui per i posti banditi dalle università la concorrenza tende ad essere ad ampio spettro.

Un confronto del reclutamento universitario nel mondo tedesco in comparazione con la realtà italiana richiede che si faccia un cenno al tema dell'esportabilità e del riconoscimento della *Habilitation* tedesca nell'ordinamento italiano, tenendo a mente come l'esame dei modelli esteri debba sempre debitamente considerare i contesti di riferimento. In proposito va menzionato il noto caso *Angelo Rubino*<sup>79</sup>, in cui il TAR del Lazio ha sottoposto alla Corte di Giustizia in sede di rinvio pregiudiziale la questione se la valutazione comparativa effettuata in Italia ai fini dell'attribuzione dell'idoneità accademica rientrasse nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali e se conseguentemente quella del docente universitario fosse in Italia una professione regolamentata ai sensi di tale direttiva. Angelo Rubino era un ricercatore italiano che aveva conseguito in Germania la *Habilitation*. Il MIUR aveva respinto la sua richiesta d'iscrizione alla lista dei possessori dell'idoneità scientifica nazionale, sostenendo che la professione di docente universitario non costituiva in Italia una professione regolamentata. La Corte di giustizia ha sostanzialmente aderito a questa interpretazione, affermando che l'ottenimento dell'iscrizione nella lista rappresentava una fase della procedura di selezione, effettuata mediante una valutazione comparativa dei candidati che si presentavano. Tale

---

<sup>79</sup> Corte di Giustizia, 17.12.2009, causa C-686/08, in racc. I-12013.

procedimento aveva lo scopo di ottenere un numero predeterminato di candidati idonei attraverso una loro valutazione comparativa piuttosto che attraverso l'applicazione di criteri assoluti e determinava il conferimento di un titolo con una validità temporale limitata che non poteva essere considerato alla stregua di una qualifica professionale. Questo esempio – unitamente agli aspetti previdenziali cui accennavo prima – è emblematico delle barriere che tuttora si frappongono alla circolazione internazionale dei docenti universitari. La riforma Gelmini ha modificato le regole del reclutamento in Italia. Resta da vedere se il nuovo sistema favorirà la mobilità internazionale dei docenti. Le iniziative, come queste, dedicati all'approfondimento dei modelli esteri, sicuramente contribuiscono a favorire la conoscenza delle diverse realtà accademiche e ad accrescere l'apertura internazionale dell'Università. Esse si pongono peraltro in sintonia con la particolare funzione di un'istituzione che fin dai tempi dell'*universitas* medioevale ha rappresentato un'organizzazione europea per eccellenza.