

Evoluzione normativa ed evoluzione della docenza

Paolo Rossi (Università di Pisa e C.U.N.)

1. L'evoluzione della docenza in regime di autonomia

Un'analisi rigorosa delle dinamiche quantitative (e qualitative) della docenza universitaria italiana alla luce dell'evoluzione normativa avvenuta a partire dal 2005 e delle sue conseguenze giuridiche e finanziarie non può prescindere da una disamina dei processi avviatisi già a partire dal 1999/2000 per effetto della riforma dei meccanismi concorsuali introdotta dalla legge 210 del 3 luglio 1998 (legge Berlinguer).

Un primo ordine di considerazioni spinge ad assumere quell'azione legislativa come punto di partenza per l'analisi. In effetti soltanto con la legge 210 l'autonomia universitaria giunge a esplicitarsi pienamente anche nel contesto del reclutamento del personale docente, che fino a quella data era strettamente legato al meccanismo dei bandi nazionali, con una programmazione dell'organico decisa a livello ministeriale. Diventa quindi possibile per la prima volta una misura precisa della capacità di autoregolazione di un sistema ormai non più vincolato né condizionato dall'imperscrutabilità delle strategie e dall'erraticità delle scadenze concorsuali, di cui un esempio particolarmente importante anche per i successivi contraccolpi sul sistema è il lunghissimo (e paralizzante) intervallo che intercorse tra l'ultimo concorso nazionale per posti di professore ordinario (1992/93) e le prime valutazioni comparative (1999/2000).

Una seconda considerazione è meno immediatamente evidente ma certo non meno importante ai fini dell'analisi. È stato di recente osservato, ricostruendo la storia della docenza universitaria italiana su un arco di tempo molto lungo, ossia a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, che il rapporto tra il numero degli studenti e quello dei professori, che appare pressoché casuale quando si confrontano dati relativi a uno stesso anno accademico, mostra invece una correlazione precisa e fortissima quando si paragoni il numero degli studenti iscritti in un certo anno con il numero dei professori presenti sei anni dopo. Nel caso degli ordinari, per i quali esistono serie temporali complete, si può verificare che il numero di studenti per professore, misurato in accordo con il criterio sopra indicato, si mantiene pressoché sempre prossimo a 110 per tutto il cinquantennio e fino ai giorni nostri, fatta salva la paralisi degli anni Novanta cui abbiamo già fatto cenno. La spiegazione del fenomeno è *a posteriori* quasi intuitiva: la complessità dei meccanismi decisionali produce un ritardo nella reazione del sistema allo stimolo fornito dalla domanda di formazione, ma tale reazione è sempre qualitativamente simile, per cui l'effetto (reclutamento) risulta, seppure con un significativo scarto temporale, direttamente proporzionale alla causa.

Se, tenendo in mente queste chiavi di lettura, riesaminiamo le vicende concorsuali e le promozioni, apparentemente "selvagge", degli anni 2000-2002, oggetto anche di facile e giornalistico scandalo, ci rendiamo presto conto che il brusco aumento del numero degli ordinari avvenuto in quel periodo è interpretabile come la risposta pressoché fisiologica del sistema a una lunga stagione di blocco del reclutamento, che aveva impedito di riportare a valori *standard* un rapporto numerico studenti/professori alteratosi sfavorevolmente non tanto nell'ultimo lustro quanto in quello immediatamente precedente. Una conferma del carattere sostanzialmente fisiologico del processo di crescita del numero degli ordinari viene dal suo rapido rallentamento, fin quasi all'arresto, nel momento in cui è stato nuovamente raggiunto il livello di equilibrio proprio del sistema, tenuto conto anche del fatto che frattanto il numero degli studenti iscritti aveva cessato di crescere, stabilizzandosi intorno al valore attuale di 1.800.000. Nel contempo il numero dei professori associati rimaneva quasi costante dal 2000 in poi, in quanto il reclutamento, certamente non trascurabile sul piano quantitativo, tuttavia andava soltanto a compensare le promozioni e i pensionamenti (peraltro ancora scarsi).

Un discorso a parte merita l'evoluzione del ruolo dei ricercatori. Bisogna innanzitutto prendere atto del dato quantitativo per cui, dopo la prima immissione in ruolo del 1980, mai come nell'ultimo decennio si sono avuti così tanti bandi di posti di ricercatore. Stiamo parlando di una media di poco meno di 2000 concorsi liberi ogni anno per tutto il periodo 1999-2008, senza contare i quasi 3000 concorsi riservati a tecnici laureati. Molte e giustificate critiche sono state tuttavia mosse alla qualità della selezione, in quanto un meccanismo fortemente localistico e sostanzialmente privo di *feedback* ha spinto a orientare le scelte soprattutto su candidati "interni" che apparissero capaci di assicurare la continuità delle scuole e delle ricerche, sfavorendo quindi la mobilità geografica e soprattutto ostacolando il rinnovamento culturale e la fertilizzazione incrociata che nascono dal confronto di formazioni e di esperienze differenti.

Queste critiche non devono tuttavia far perdere di vista un punto fondamentale: è oggettivamente falso che il sistema universitario, in regime di autonomia, abbia privilegiato le promozioni a scapito del reclutamento. Anche senza entrare nel dettaglio numerico si può con buona approssimazione indicare che nel decennio in esame ogni anno, in media, a fronte di 2000 reclutamenti di ricercatori, si sono effettuate 1500 chiamate di associati e 1000 chiamate di ordinari.

Il fatto che la composizione del corpo docente non abbia assunto la struttura "piramidale" da molti invocata non dipende quindi dalle proporzioni del reclutamento, ma dal profilo demografico della docenza preesistente, caratterizzato per tutte le fasce da una forte concentrazione in poche classi anagrafiche, ancora abbastanza lontane, fino a tempi recentissimi, dall'età del pensionamento, per cui le uscite da ciascuna fascia non potevano giungere a compensare i relativi accessi, come invece avverrebbe in una situazione a regime in cui la composizione anagrafica fosse equilibrata.

In effetti l'evoluzione demografica della docenza risente ancora (e continuerà ancora per qualche tempo a risentire) degli squilibri ingenerati dall'*ope legis* del 1980. Si registra tuttavia ogni anno un numero crescente di pensionamenti, ulteriormente incrementato da una non trascurabile tendenza al pre-pensionamento (l'età media al pensionamento è di circa tre anni inferiore a quella legale). Quest'ultimo aspetto della dinamica non deve assolutamente essere trascurato: i dati più recenti indicano che non soltanto è cessata la crescita, ma è ormai in atto un accelerato processo di decrescita del volume complessivo della docenza universitaria, e in particolare del numero di professori di prima e seconda fascia, con importanti implicazioni per la sostenibilità della didattica, anche qualora l'offerta di formazione fosse ricondotta ai livelli antecedenti la riforma dei cicli e degli ordinamenti (1999).

| Tabella I – Evoluzione quantitativa della docenza dal 1999 al 2011 | | | | |
|--|----------|-----------|-------------|--------|
| | Ordinari | Associati | Ricercatori | TOTALE |
| 31.12.1999 | 12.917 | 18.059 | 19.821 | 50.797 |
| 31.12.2000 | 15.037 | 17.261 | 19.715 | 52.013 |
| 31.12.2001 | 16.898 | 17.882 | 20.098 | 54.878 |
| 31.12.2002 | 18.143 | 18.500 | 20.895 | 57.538 |
| 31.12.2003 | 17.972 | 18.103 | 20.417 | 56.492 |
| 31.12.2004 | 18.095 | 18.117 | 21.179 | 57.391 |
| 31.12.2005 | 19.289 | 18.965 | 22.010 | 60.264 |
| 31.12.2006 | 19.865 | 19.086 | 23.049 | 62.000 |
| 31.12.2007 | 19.642 | 18.728 | 23.562 | 61.932 |
| 31.12.2008 | 18.939 | 18.257 | 25.587 | 62.783 |
| 31.12.2009 | 17.879 | 17.569 | 25.425 | 60.873 |
| 31.12.2010 | 15.852 | 16.953 | 24.939 | 57.744 |
| 31.12.2011 | 15.242 | 16.605 | 24.598 | 56.445 |

Fonte: elaborazione su dati CINECA

Per un approfondimento dell'analisi risulta interessante prendere in considerazione la distribuzione dei nuovi reclutati secondo la classe anagrafica. In primo luogo si noti che fino al 2000 l'età media all'accesso nelle varie fasce stava subendo un'inesorabile deriva verso un progressivo innalzamento, per cui durante il ventennio 1980-2000 i neo assunti risultavano ogni anno in media più anziani di tre/quattro mesi rispetto ai loro predecessori. Questo fenomeno era un chiaro segnale dell'inadeguatezza quantitativa del numero di posti annualmente a disposizione: esiste una relazione molto semplice tra il *deficit* di posti a concorso e l'innalzamento dell'età media all'ingresso in ruolo. Viceversa a partire dal 2000, quando il numero dei reclutamenti è diventato adeguato alle dimensioni del sistema, l'età media all'ingresso ha finito per stabilizzarsi, sia pure su valori ormai elevatissimi, e fatti salvi i ricorrenti periodi di blocco delle assunzioni, il cui effetto di innalzamento dell'età d'ingresso è sempre pressoché automatico.

Notiamo poi che anche nei dettagli la distribuzione in età dei reclutati sembra rispondere, per tutto il periodo del reclutamento in regime di autonomia, a una logica demografica che può essere modellata con notevole accuratezza facendo uso degli strumenti analitici propri della statistica inferenziale. Tale logica risulta riassumibile in un singolo principio: il sistema universitario, lasciato a se stesso, tende comunque a reclutare, prima o poi a seconda dei vincoli legali e finanziari di volta in volta presenti, un numero costante di individui per ciascuna classe d'età (ovvero tutti i soggetti "socialmente adatti" alla funzione di docente universitario che il Paese ogni anno produce).

Un discorso a parte merita invece la distribuzione delle risorse tra le differenti aree scientifiche e tra i vari settori disciplinari, sia in relazione al reclutamento vero e proprio che nelle progressioni di carriera. In primo luogo si notano importanti differenze nella velocità di crescita delle aree: se la crescita media nel decennio 1999-2008 è prossima al 25%, vi sono tuttavia aree, come quella economico-giuridica, con una crescita intorno al 45% e altre, in particolare quelle delle scienze matematiche, fisiche e naturali, con crescite inferiori, o di poco superiori, al 10%. La crescita del numero degli ordinari mostra differenze tra le aree del tutto analoghe a quelle sopra descritte, ma con percentuali prossime al doppio di quelle riferite alla crescita complessiva (come era del resto prevedibile sulla base di un modello evolutivo).

Anche il confronto tra differenti Atenei mette in luce significative disomogeneità, che sembrano tuttavia riconducibili più a differenti condizioni di partenza che a precise scelte gestionali. L'evoluzione degli Atenei "storici", con età media dei docenti più elevata rivela tratti comuni, e diversi da quelli tipici di Atenei più piccoli e più "giovani" (sia in senso anagrafico che istituzionale).

Dall'insieme di queste osservazioni e considerazioni si può quindi trarre una sorta di massima: in condizioni di autonomia, con un'adeguata disponibilità di risorse, e finché le norme relative ai ruoli della docenza sono rimaste invariate, il sistema universitario italiano ha manifestato nel suo complesso (ancorché in modo non ovunque omogeneo) una tendenza spontanea a evolvere verso una configurazione di equilibrio, che avrebbe necessariamente richiesto tempi lunghi per essere raggiunta, ma che può essere prefigurata mediante opportune estrapolazioni a partire dai dati disponibili, e che a regime sarebbe stata caratterizzata da una struttura moderatamente piramidale, con un rapporto prossimo a 1,2 tra la popolazione di ciascuna fascia e quella della fascia immediatamente superiore e una probabilità individuale del 60% per ciascun passaggio di fascia. Beninteso questa tendenza, non essendo né governata né facilmente governabile, ma risultando come effetto di forze di natura puramente demografica e socioeconomica, non avrebbe garantito in alcun modo la qualità dei risultati del reclutamento, né tanto meno una distribuzione di risorse calibrata tra i territori e tra le discipline.

2. L'evoluzione della normativa e il suo impatto sul sistema universitario (2005-2010)

A partire dal 2005 alle dinamiche spontanee che abbiamo sopra delineato si sono andati sovrapponendo gli effetti di provvedimenti legislativi spesso complessi e articolati, non sempre tra loro completamente coerenti, e comunque in molti casi carichi di implicazioni relative da un lato allo stato giuridico dei docenti (durata del rapporto di lavoro, tempi e modi del reclutamento e del pensionamento, obblighi didattici), dall'altro alle risorse finanziarie degli Atenei e alle condizioni e ai vincoli per il loro utilizzo, in particolare ai fini del reclutamento.

Nell'analisi degli effetti di quest'evoluzione normativa è opportuno partire dalla legge 230 del 4 novembre 2005 (legge Moratti), le cui disposizioni più rilevanti ai fini di questa discussione riguardano la nuova normativa concorsuale, i compiti didattici e l'età di pensionamento dei docenti assunti dopo l'entrata in vigore della legge stessa, e infine la messa a esaurimento del ruolo dei ricercatori, prevista per l'anno 2013.

La revisione della normativa concorsuale non è mai diventata realmente operativa, ma ha comunque prodotto effetti assai rilevanti in quanto, nelle more dell'applicazione della legge 230, i momenti concorsuali sono stati di volta in volta gestiti sulla base di proroghe della legislazione precedente o di nuove norme transitorie *ad hoc*, fino a quello che, a partire dalla fine del 2008, si configura come un vero e proprio blocco dei concorsi per la prima e la seconda fascia dei professori. Merita in questo contesto ricordare, tra le nuove norme previste dalla legge, l'introduzione della possibilità di chiamate dirette di docenti, italiani e stranieri, già operanti all'estero in posizioni equipollenti a quelle loro offerte in Italia.

Le modifiche allo stato giuridico abbinata alle modifiche relative all'età di pensionamento, unite alla possibilità di opzione per il nuovo *status* attribuita ai docenti già in servizio, hanno a loro volta prodotto alcune conseguenze peculiari, soprattutto per la fascia degli associati, ai quali l'esercizio dell'opzione permetteva, in cambio dell'assunzione di maggiori obblighi didattici (120 ore di didattica frontale) la permanenza in ruolo dopo il sessantacinquesimo e fino al settantesimo anno d'età, fino a quel momento concessa soltanto agli ex-incaricati stabilizzati (entrati in ruolo nei primi anni Ottanta), che costituiscono la componente più anziana, e ormai nettamente minoritaria, della fascia stessa.

Infine la prevista messa a esaurimento del ruolo dei ricercatori ha da un lato aumentato la pressione per una immissione nel ruolo stesso del maggior numero possibile di giovani prima che tale possibilità fosse definitivamente preclusa, dall'altro ha invece stimolato in molte sedi l'esplorazione e l'utilizzo di nuove modalità di reclutamento temporaneo (ricercatori TD, assegnisti, borsisti), la cui attivazione largamente incontrollata ha di fatto finito col produrre un'ulteriore ampia fascia di ricercatori "precarì" le cui richieste e aspettative non potevano non condizionare il dibattito sull'evoluzione normativa e finanziaria del sistema.

Nel corso degli anni 2006 e 2007 il Ministro *pro tempore* dell'Università e della Ricerca, on. Mussi, ha avviato diverse iniziative volte a ridefinire le regole relative al reclutamento e allo stato giuridico dei docenti universitari.

Con la legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (Finanziaria 2007) all'Art.1, commi 647 e 648 si prevedeva l'emanazione di un Decreto Ministeriale volto a disciplinare in via transitoria nuove modalità di svolgimento dei concorsi per ricercatori universitari, definendo anche un numero aggiuntivo di posti di ricercatore da assegnare alle Università. Nel comma 650 era anche prevista la copertura finanziaria per la suddetta assegnazione (140 milioni di euro nell'arco del triennio 2007-2009). Tuttavia il tentativo di giungere a una sostanziale revisione delle norme di reclutamento dei ricercatori non giunse a compimento in quanto l'iter del provvedimento fu interrotto dalla fine anticipata della legislatura, mentre la ripartizione dei cosiddetti "fondi Mussi" ebbe comunque seguito, sia pure con qualche ritardo e qualche problema interpretativo.

Viceversa ha avuto pienamente corso quanto disposto al comma 434 dell'art. 2 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (Finanziaria 2008), ovvero la progressiva, ma sostanzialmente rapida, abolizione del collocamento fuori ruolo dei professori universitari, un istituto (risalente all'immediato dopoguerra) che permetteva ai professori di rinviare il pensionamento fino al compimento del settantacinquesimo anno d'età. In questo contesto è importante rilevare che in pratica la norma aveva finito col riguardare soltanto i professori ordinari entrati in ruolo fino al 1980, in quanto per tutti gli altri professori la possibilità di collocamento fuori ruolo (per tre anni e comunque fino al compimento dei settanta anni) era alternativa a una permanenza in ruolo che poteva invece protrarsi fino ai settantadue anni grazie all'opzione per il biennio di servizio aggiuntivo prevista dall'Art. 16 del d.lgs. n.503/92. Occorre inoltre ricordare che una sentenza della Corte Costituzionale ha disposto il reintegro nella posizione di "fuori ruolo" fino al termine del triennio per i docenti che già si trovassero in quella posizione al momento dell'emanazione della legge, ossia in pratica per gli ordinari nati nel 1935: vedremo più avanti alcune conseguenze di quella sentenza.

Giova in questo contesto richiamare anche un'altra iniziativa del Ministro Mussi, che decise di sciogliere in sede amministrativa un'ambiguità relativa alla norma della legge 230/05 volta a rendere possibili le chiamate dirette di studiosi operanti all'estero. Il Consiglio Universitario Nazionale, cui la legge imponeva la formulazione di un parere di merito sulle chiamate dirette, aveva nel corso del 2006 giudicato non potersi procedere all'applicazione della norma nel caso in cui ne fossero oggetto i beneficiari del programma di "rientro dei cervelli". In effetti tali soggetti, italiani e stranieri, pur essendosi qualificati per quel programma proprio in virtù dell'aver trascorso un sufficiente periodo di attività scientifica in un Paese estero, non si trovavano più all'estero al momento della chiamata, in quanto appunto "rientrati". Nel corso del 2007 fu chiesto al C.U.N. un riesame delle pratiche, sotto il mero profilo dell'adeguatezza scientifica dei profili, e nei casi di giudizio scientifico positivo il Ministro espresse *motu proprio* parere favorevole alla chiamata.

Hanno avuto importanti conseguenze sull'evoluzione della docenza anche i provvedimenti legislativi varati nel corso del 2008 per iniziativa rispettivamente dei Ministri Tremonti e Gelmini, ovvero il Decreto Legge n.112 del 25 giugno 2008 (convertito in legge 133/08) e il Decreto Legge n.180 del 1 novembre 2008 (convertito in legge 1/2009).

Il DL 112 aveva obiettivi di natura prevalentemente economica che, nel contesto universitario, furono realizzati da un lato prevedendo importanti tagli ai fondi di finanziamento ordinario (Art.66 comma 13), legati specificamente al risparmio derivante dal *turnover* del personale, e imponendo di conseguenza pesanti limitazioni al nuovo reclutamento, ma dall'altro agendo anche direttamente su alcuni elementi di stato giuridico, in particolare con l'introduzione della discrezionalità da parte dell'Amministrazione (Art.72 comma 7) nella concessione del già citato biennio di proroga *ex-Art.16* e con la facoltà di procedere in via amministrativa (Art.72 comma 11) al pensionamento dei dipendenti che abbiano raggiunto i 40 anni di versamenti di contributi previdenziali (anche su base volontaria), facoltà che si è poi ribadito essere applicabile anche alla categoria dei ricercatori universitari (ma non a quella dei professori).

Il DL 180 era invece specificamente indirizzato alle problematiche universitarie, e interveniva su diverse materie, tra l'altro modificando parzialmente le procedure concorsuali relative alle ultime valutazioni comparative bandite nel 2008 e introducendo regole stringenti per il parziale utilizzo delle risorse derivanti dal *turnover* ai fini del reclutamento e delle chiamate di idonei (spendibilità di non più del 50% dei risparmi, con almeno il 60% della spesa impegnato per posti di ricercatore e non più del 10% per posti di ordinario, blocco delle assunzioni per chi ha già impegnato per assegni fissi più del 90% del finanziamento ordinario). Fu poi consolidata con forza di legge l'estensione interpretativa della norma relativa alle chiamate dirette. Si trattava comunque dichiaratamente di interventi transitori dettati nell'attesa di una legge organica.

È molto interessante esaminare in dettaglio gli effetti del combinato disposto delle nuove norme alla data del 1 novembre 2010. In quell'unica data si è imposto il pensionamento degli ordinari nati nel 1935, ancora fuori ruolo per la succitata sentenza, di quelli nati nel 1937, aventi diritto alla proroga biennale e a un anno di fuori ruolo, di quelli nati nel 1938, aventi ancora diritto alla proroga biennale, di quelli nati nel 1939, aventi diritto a un anno di fuori ruolo, degli ordinari e degli associati ex-stabilizzati nati nel 1940, degli associati nati nel 1942 che avevano esercitato l'opzione prevista dalla legge 230, di quelli nati nel 1945 che non avevano esercitato l'opzione, dei ricercatori nati nel 1943 aventi ancora diritto alla proroga biennale, dei ricercatori nati nel 1945 che non avevano richiesto la proroga, e infine dei ricercatori con 40 anni di contributi versati. Di conseguenza negli ultimi mesi del 2010 sono usciti dal sistema universitario oltre tremila professori (per più di due terzi ordinari) e più di ottocento ricercatori.

La presentazione di questa complessa casistica ha lo scopo precipuo di mettere in evidenza come un insieme di interventi non coordinati e non calibrati tra loro, ancorché spesso individualmente giustificabili, possa produrre effetti addirittura devastanti su un sistema già contemporaneamente sottoposto a forti *stress* organizzativi (la riforma degli ordinamenti) e finanziari (i tagli al fondo di finanziamento ordinario). A questo esodo massiccio gli Atenei non hanno potuto peraltro rispondere con un'altrettanto massiccia politica di reclutamento a causa della crisi finanziaria e dei vincoli normativi. Per la fascia dei ricercatori una parziale compensazione delle perdite si è avuta per effetto delle procedure di valutazione comparativa bandite nella seconda sessione del 2008, il cui numero (1354) è stato reso rilevante (come già accadde nel caso della seconda sessione del 2007) dall'iniezione di risorse derivanti dal "fondo Mussi" e dall'attivazione di un meccanismo di cofinanziamento.

Al di là di ogni considerazione meramente quantitativa, non ci si può esimere dal sottolineare a questo punto le gravi, e forse non completamente valutate, conseguenze organizzative e culturali che un tale fenomeno di esodo di massa dalla docenza potrà produrre. Il sistema della formazione superiore è in primo luogo un meccanismo di produzione e trasmissione della conoscenza, ma il meccanismo, per funzionare, ha bisogno tanto di continuità quanto di ricambio. Le "scuole" non si creano in un giorno, ma per formarsi e consolidarsi richiedono un'assidua mutua frequentazione tra maestri e allievi (dove per "allievi" non basta certo intendere soltanto gli studenti) e una continuità generazionale che permetta di mantenere la piena condivisione dei linguaggi, senza la quale anche la comunicazione diventa difficile. Le strutture accademiche richiedono poi una specifica competenza di gestione, anch'essa difficile da acquisire e impossibile da improvvisare, per cui a ogni generazione più matura si deve affiancare abbastanza a lungo una nuova generazione di soggetti che diventino con il tempo capaci di assumere pienamente le responsabilità di governo dell'istituzione. La decapitazione del mondo accademico, specialmente se estesa simultaneamente a un grande numero di classi d'età, può apparire un processo riformatore, se non addirittura rivoluzionario, ma in realtà rischia di essere un atto meramente distruttivo, che non apre la strada all'innovazione ma lascia soltanto un grande vuoto culturale e gestionale, eliminando una classe dirigente senza che ve ne sia un'altra già pronta a occupare il posto della prima.

Affinché le considerazioni precedenti non appaiano astratte e generiche, è bene qui ricordare che il sistema universitario italiano ha sofferto, per gli strascichi delle vicende degli anni Settanta e dell'*ope legis* del 1980, una crisi del reclutamento che ha di fatto escluso dal sistema un'importante frazione di quanti, nati negli anni Cinquanta, erano giunti a una prima maturazione scientifica proprio nei primi anni Ottanta. Proprio su quella generazione, numericamente depauperata, potrebbe presto ricadere l'onere di far fronte da sola ai gravi compiti di direzione scientifica e organizzativa che solo da poco ha cominciato a condividere con le ben più folte generazioni degli attuali ultrasessantenni.

3. La normativa più recente e i nuovi scenari evolutivi

A modificare profondamente, almeno in prospettiva, lo scenario fin qui descritto sono intervenuti, alla fine dell'anno scorso, due ulteriori provvedimenti legislativi: la Legge n. 220 del 13 dicembre 2010 (Legge di stabilità), con particolare riferimento al comma 24 dell'Art.1, e la Legge n. 240 del 30 dicembre 2010. Anche se cronologicamente precedente, il disposto della Legge 220 acquista il suo pieno significato soltanto alla luce della Legge 240, ed è quindi necessario esaminarlo in quel contesto.

La Legge 240, fortemente voluta dal Ministro Gelmini, si propone di intervenire organicamente su tutti gli aspetti gestionali e organizzativi del sistema universitario, e in particolare dedica l'intero Titolo III ai temi del reclutamento del personale docente e della riforma dei meccanismi concorsuali. I punti di maggior rilevanza ai fini di una valutazione dei possibili scenari evolutivi sono: l'immediata messa a esaurimento del ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato; la creazione di due nuove tipologie di posti di ricercatore a tempo determinato, di cui solo la seconda, di durata triennale, corrisponde a un vero e proprio *tenure track* (Art. 24); l'introduzione dell'abilitazione nazionale per l'accesso ai ruoli di professore, a numero aperto ma vincolata alla applicazione di criteri e parametri definiti con Decreto Ministeriale (Art.16); la previsione di concorsi strettamente locali, ma riservati ad abilitati e docenti già in servizio, in Italia o all'estero, con il vincolo che almeno un quinto delle chiamate sia riservato a soggetti esterni alla sede (Art.18); il vincolo che in ogni sede il numero degli ordinari non possa superare quello degli associati; la possibilità di chiamata diretta per ricercatori *tenure track* abilitati e per docenti e ricercatori operanti all'estero (Artt.24 e 29).

All'ultimo dei punti sopra elencati si collega un'importante previsione transitoria: la chiamata diretta può applicarsi, per i primi sei anni, anche ai ricercatori a tempo indeterminato e agli associati abilitati al ruolo superiore. Proprio in relazione alle chiamate su posti di associato entra in gioco la succitata Legge 220, che destina per sei anni una quota parte del finanziamento pubblico all'attivazione di un piano straordinario di reclutamento di professori di seconda fascia, svincolato da alcune delle norme previste dalla legislazione previgente sulle assunzioni nel pubblico impiego e nelle Università. Con l'Art.29, comma 9, della Legge 240 la previsione della Legge 220 si concretizza nella destinazione all'implementazione del piano straordinario di 80 milioni di euro in più ogni anno, per il triennio accademico 2011/14. Tenendo conto dei costi e dei vincoli di legge sul reclutamento questa cifra corrisponde approssimativamente alla possibilità di reclutare circa duemila professori associati all'anno.

La chiave di lettura di queste disposizioni è abbastanza semplice: si è voluta accompagnare, ed esorcizzare, la messa a esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato con provvedimenti atti a "traghettarne" il maggior numero possibile, e nel più breve tempo possibile, nella fascia degli associati, con l'ulteriore beneficio di allargare in misura importante, e a un costo tutto sommato ridotto, il numero dei soggetti istituzionalmente tenuti a compiti di docenza, fortemente ridotto dalle crescenti ondate di pensionamenti, dal prolungato blocco del *turnover* e dal formale riconoscimento che tali compiti non sono obbligatori per i ricercatori. Risulta invece molto difficile fare previsioni sulle possibilità di passaggio dalla fascia degli associati a quella degli ordinari, che comunque nel complesso sembrano fortemente disincentivate a causa dei vincoli normativi e della costante riduzione delle risorse finanziarie disponibili per il reclutamento.

Le stime sulla dinamica dei pensionamenti, tenuto conto non soltanto di quelli obbligatori, ma anche di quelli volontari, che come si è già detto abbassano l'età media di quiescenza di circa tre anni rispetto a quella legale, portano a quantificare il numero delle future fuoriuscite per anzianità di professori e ricercatori in circa 2.000 unità annue a partire dal 2012 e per tutto il quinquennio. Durante tutto il periodo circa la metà delle fuoriuscite sarà dovuta a pensionamenti di ordinari, mentre l'altra metà si ripartirà in quote circa uguali tra associati e ricercatori.

Sulla base di questi dati, e ipotizzando a livello puramente congetturale un *turnover* del 50% per la fascia degli ordinari, la dinamica prevedibile per il prossimo quinquennio comporta una riduzione annua di circa 500 unità per la fascia degli ordinari e un aumento annuo di circa un migliaio di associati. Il numero complessivo dei professori crescerebbe quindi di circa 500 unità ogni anno a partire dal valore attuale di 31.665 (al 31.12.2011). Ricordiamo a tale proposito che già nel 1992, e per tutti gli anni Novanta, i professori erano circa 31.000, e da allora la popolazione studentesca universitaria è aumentata del 50%. Si verificherebbe invece, tra pensionamenti e promozioni, una rapida riduzione del numero dei ricercatori a tempo indeterminato (circa 2.500 unità in meno ogni anno), difficilmente compensabile, per motivi soprattutto finanziari, con l'assunzione di ricercatori a tempo determinato. Non si vede quindi come potrà essere mantenuta nel tempo, a queste condizioni, un'offerta formativa e un'attività di ricerca anche ridimensionata, ma comunque adeguata alle reali esigenze del Paese.

L'insieme degli elementi di analisi fin qui raccolti e presentati sembra suggerire almeno una conclusione: la programmazione del reclutamento e delle progressioni di carriera della docenza universitaria deve poter essere gestita a livello locale per quanto riguarda le scelte scientifiche e didattiche (fatta salva l'esigenza di una sistematica prassi di valutazione qualitativa e la necessità di prevederne chiare conseguenze premiali e punitive), ma è comunque indispensabile una gestione centrale delle risorse globalmente disponibili e della loro destinazione strategica, e tale gestione deve potersi basare su elementi di stabilità finanziaria e su una forte capacità di previsione (anche quantitativa) delle conseguenze a medio termine delle scelte effettuate.

Riferimenti bibliografici

I dati individuali sulla docenza universitaria resi pubblici dal CINECA sono reperibili all'indirizzo

<http://cercauniversita.cineca.it/php5/docenti/cerca.php>

I dati aggregati sulla distribuzione anagrafica sono forniti dall'Ufficio di Statistica del MIUR all'indirizzo

<http://statistica.miur.it/scripts/personalediruolo/vdocenti0.asp>

Numerose dettagliate analisi sono contenute nei Rapporti annuali sullo Stato del Sistema Universitario Italiano, curati dal CNVSU e accessibili all'indirizzo

<http://www.cnvsu.it/publidoc/datistat/default.asp>

Analisi, statistiche e modelli formalizzati dell'evoluzione della docenza universitaria sono contenuti in particolare nei documenti seguenti:

P. Rossi, *Le dinamiche di reclutamento e di carriera dei fisici*, Nuovo Saggiatore 23, 3-4 (2007) p. 3,

P. Rossi, *Le dinamiche di reclutamento e di carriera del personale docente nel sistema universitario italiano* (presentazione al C.U.N. del 25 maggio 2008),

P. Rossi, *Lo stato giuridico della docenza universitaria: anacronismi e prospettive*, VS La Rivista n. 19-20, Anno IV, ottobre 2008,

reperibili anche all'indirizzo

<http://www.df.unipi.it/~rossi/documenti.html>

Un contributo rigoroso e di grande interesse è anche quello offerto dal saggio *I ricercatori non crescono sugli alberi*, di Francesco Sylos Labini e Stefano Zapperi, Editori Laterza 2010