

Una breve storia del reclutamento nell'Università Italiana

di Prof. Giovanni FEDERICO
[European University Institute ed Università di Pisa]
e-mail: Giovanni.Federico@EUI.eu

1) Introduzione: un outing

Questo documento propone un ricordo personale dell'evoluzione del sistema di reclutamento dei professori universitari dagli anni Settanta ad oggi. E' dichiaratamente parziale – nel doppio senso di essere basato solo sulla memoria, coadiuvata da una breve rilettura delle leggi più rilevanti, e di riflettere la posizione personale dell'autore, che verrà resa esplicita nella sezione conclusiva. E' quindi possibile che siano introdotte delle imprecisioni: qualsiasi correzione sarà benvenuta. E' altresì altamente probabile che le idee dell'autore non piacciono ad alcuni, o forse a molti, o financo a tutti i colleghi della lista. Le vicende che tenterò di descrivere suscitarono a suo tempo molte passioni, e lo fanno ancor oggi. Accetto volentieri un contraddittorio, come del resto implicito in una lista. Vorrei evitare, se possibile, insulti personali. Riterrei anzi un dibattito pubblico il più ampio possibile essenziale per il futuro. In primo luogo, i professori reclutati con i meccanismi che descriverò rappresentano una parte ancora consistente, se non maggioritaria, del corpo docente. Questo, sia detto per inciso, è con ogni probabilità una delle cause del vigore polemico (tanto per usare un eufemismo) di alcuni recenti interventi sul tema. In secondo luogo, l'idea di fondo che ispirò la politica universitaria del 1968 al 1980 è tuttora presente se non predominante. Ancora oggi molti ritengono che sia giusto o addirittura essenziale riconoscere i diritti acquisiti dalle persone che già in qualche forma lavorano nelle strutture universitarie – stabilizzando i precari e/o creando per gli insiders progressioni di carriera più favorevoli. Personalmente ritengo tale idea pessima. Ritengo che abbia contribuito in maniera decisiva al degrado dell'università italiana. Ritengo invece che sia necessario offrire a tutti la possibilità di accedere alla docenza. Ritengo altresì che questo obiettivo non possa essere raggiunto mantenendo l'attuale struttura della docenza e il principio del concorso. Nessun meccanismo, locale o nazionale, con elezione o sorteggio dei commissari, con listoni o senza listoni, eviterà mai la promozione dei protetti dei professori in posizione di potere. E' quindi necessario, a mio avviso, ridurre al minimo il potere basato sulle gerarchie ufficiali e, soprattutto, creare forti incentivi per i decisori a scegliere come protetti gli studiosi più promettenti. Su questo, comunque, ritornerò nelle conclusioni

2) Premessa: prima del 1973

Tutto cominciò nel 1968. Prima di tale data, l'accesso all'università era rigidamente regolamentato a seconda del diploma di scuola secondaria (p.es. solo il classico permetteva l'accesso a Lettere). Il numero di studenti era basso

(dell'ordine di 2-300000) e corrispondentemente era ridotto anche il numero di atenei (fra venti e trenta) e di professori (poche migliaia di persone). Il corpo docente si articolava in tre livelli, i professori ordinari ("cattedratici" o più sbrigativamente "baroni"), gli assistenti di ruolo e gli incaricati. Solo i primi erano titolari dei pieni diritti civili. Sedevano negli organi rappresentativi (soprattutto il Consiglio di Facoltà) e potevano presiederli. Soprattutto erano gli unici che potevano giudicare gli altri. Il ruolo degli assistenti era del tutto subordinato. Svolgevano funzioni didattiche integrative (esercitazioni, esami etc.) senza titolarità di insegnamento automatico. Potevano però ricevere dal consiglio di facoltà un incarico di insegnamento. Questa possibilità era però estesa a chiunque il consiglio di facoltà ritenesse idoneo ad insegnare una determinata materia, compresi assistenti e professori in altre università. Gli incarichi erano annuali e rinnovabili. La progressione di carriera comprendeva due passi – il concorso da assistente ed il concorso a cattedra. In ambedue i casi la commissione (locale la prima, nazionale la seconda) nominava tre vincitori, che potevano essere chiamati da qualsiasi università, con un diritto di prelazione per quella che aveva bandito il concorso. Era un mondo piccolo, chiuso, autoreferenziale e dominato da poche persone. L'accesso alla carriera era fortemente limitato dai mezzi di famiglia: infatti il numero di borse di studio per laureati (non esisteva il dottorato di ricerca) era molto limitato e gli aspiranti (graziosamente nominati "assistenti volontari") dovevano mantenersi da soli fino all'entrata in ruolo (o alla concessione di un incarico).

Vari tentativi di riforma negli anni Sessanta fallirono, principalmente per l'ostilità dei professori (una costante nella nostra storia). Il cambiamento fu reso indispensabile da un fattore esterno, la liberalizzazione degli accessi all'università e dal movimento del '68. Il numero di studenti quintuplicò a circa un milione (ora sono 1.8 milioni), creando un'enorme domanda di professori che il rigido e sclerotico sistema di concorsi non poteva gestire. Naturalmente, era impensabile aumentare il carico didattico dei professori ordinari, in genere impegnati in molte altre attività più lucrose. Fra l'altro, a quei tempi, l'insegnamento non era incompatibile con un seggio in parlamento o con altre cariche (Spadolini per un certo periodo fu direttore del Corriere della Sera, parlamentare e professore di Storia Contemporanea a Firenze). La soluzione fu moltiplicare gli incarichi di insegnamento ed il numero di assistenti volontari ed un modesto aumento del numero di borse di studio. Si creò un ceto intellettuale totalmente precario e sottopagato, che iniziò a chiedere qualche forma di riconoscimento dei propri diritti.

3) I provvedimenti urgenti del 1973

Nonostante le richieste da più parti ed un gran numero di proposte, il governo non riuscì a gestire la crisi con un progetto organico di riforma del sistema. Fu quindi deciso di affrontare i problemi con i cosiddetti "Provvedimenti urgenti", presentati nel luglio 1973 come decreto legge (580/1973) e poi convertiti alcuni mesi dopo (legge 766/1973). I tre punti principali erano

i) la stabilizzazione degli incarichi: chiunque avesse avuto un incarico per più di sette anni aveva diritto a mantenerlo, senza passare per il rinnovo annuale. Inoltre i ternati ai concorsi per assistente di ruolo non chiamati vennero automaticamente promossi assistenti.

ii) nuovi stanziamenti per reclutare 7500 nuovi professori ordinari in tre anni, un numero che più che raddoppiava l'organico iniziale. Tali posti dovevano essere assegnati in tre mega-concorsi (uno per anno), con commissioni elette dai professori della disciplina. Veniva abolito il meccanismo della terna: il numero dei vincitori era eguale a quello dei posti.

iii) la distribuzione di 8000 contratti quadriennali *una tantum* e la istituzione di assegni di formazione. I primi erano riservati ad assistenti volontari, borsisti e borsisti CNR, prevedevano uno stipendio lievemente più alto ed il diritto all'assunzione nei ruoli della scuola secondaria alla fine del periodo. Gli assegni erano in teoria riservati a giovani laureati ed a regime avrebbero dovuto essere il primo passo della carriera accademica. In pratica vennero finanziate e bandite solo due tornate annuali, per un totale di 6000 posti, ed il canale si bloccò quasi subito.

Per loro natura, i provvedimenti urgenti lasciarono inalterato l'ordinamento didattico, basato sul corso del professore, coadiuvato da contrattisti ed assegnisti, che svolgevano il ruolo dei vecchi assistenti. Mantennero anche l'assetto verticistico del potere, soprattutto per la progressione di carriera. Essa rimaneva infatti in mano ai professori ordinari. La procedura di nomina della mega-commissione nazionale garantiva inoltre alle lobbies più forti il controllo dello sviluppo della disciplina. A livello locale, gli incaricati stabilizzati ottennero il diritto di partecipare ai consigli di facoltà, ma rimasero in una sorta di limbo. In sostanza si tentò di limitare i "danni" dell'aumento delle dimensioni delle università – nella (a mio parere demenziale) speranza che un sistema funzionale ad un'università di élite potesse funzionare anche per un'università di massa.

Come ampiamente prevedibile, in assenza di una riforma organica il processo di cambiamento fu governato dall'esplosione di una nuova emergenza, il cosiddetto movimento dei precari. Con tale nome si auto-designarono i contrattisti e gli assegnisti quando, all'avvicinarsi della scadenza delle loro borse, iniziarono a chiedere di essere assunti in ruolo. Tutta una serie di altre categorie – perfezionandi della Scuola Normale, borsisti CNR, MIUCA etc.- iniziarono ad agitarsi parallelamente con tutti i mezzi (incluso lobbying diretta presso ministri e parlamentari) per essere aggiunti alla lista degli aventi diritto alla stabilizzazione, salvo poi a confluire nel movimento complessivo una volta ottenuto tale obiettivo. Il movimento chiedeva l'assunzione in ruolo di tutti i precari senza se e senza ma. Il vero punto di scontro, al suo interno, era se includere anche i "cultori della materia", come richiesto dalla componente più radicale, o no, come suggerito dai sindacati, timorosi che un numero eccessivo di aventi diritto (si parlava di 30-40000 "cultori della materia") pregiudicasse il buon esito della stabilizzazione. Gli incaricati stabilizzati e gli assistenti ordinari rimasero relativamente defilati dal movimento dei precari ma probabilmente agivano dietro le quinte.

Il governo reagì con una serie di controproposte, inizialmente ispirate all'idea di selezionare i "migliori" fra i precari (mi ricordo un progetto Valitutti per 7000 posti di assistente ordinario). Di fronte alla vigorosa opposizione del movimento, spalleggiato dai sindacati e dai partiti di sinistra, l'idea fu progressivamente abbandonata. Dopo un anno di agitazioni, si arrivò all'approvazione della 382/80

4) La 382/80

La legge introdusse importanti novità, come l'istituzione del dottorato di ricerca e dei dipartimenti, su cui non è possibile soffermarsi. Dal punto di vista delle carriere, rappresentò un cedimento totale al movimento o più precisamente alla posizione maggioritaria ("moderata") al suo interno. Infatti prevedeva

a) la creazione di due nuove fasce docenti – i professori associati ed i ricercatori. La normativa configurava per questi ultimi una posizione analoga a quella degli assistenti di ruolo prima del 1973. Erano esclusi dalla titolarità dell'insegnamento ed il loro stipendio era collegato a quello degli insegnanti di scuola superiore, non a quello dei professori veri e propri.

b) l'accesso alle due nuove fasce attraverso giudizi di idoneità riservati ad un certo numero di categorie indicate nella legge. Le commissioni giudicatrici, formate da ordinari, erano nazionali per gli associati e locali per i ricercatori. Nella formulazione iniziale, la lista degli aventi diritto comprendeva per la seconda fascia incaricati stabilizzati ed assistenti di ruolo (ruolo posto ad esaurimento) più categorie minori. In caso di giudizio positivo, un incaricato poteva quindi diventare professore senza mai aver passato un concorso. La lista degli aventi diritto per la fascia dei ricercatori includeva contrattisti, assegnisti, borsisti CNR e categorie minori. All'inizio si prevedeva una tornata unica di giudizi, più tornata di riparazione per coloro che non fossero passati al primo tentativo. In realtà una serie di leggi e disposizioni amministrative aggiunse altre categorie, col risultato che le tornate furono tre o quattro.

c) un nuovo meccanismo concorsuale. La 382/80 mantenne il meccanismo del concorso nazionale per tutti i posti disponibili (detto libero per differenziarlo dai giudizi), estendendolo ai posti di professore associato. Inoltre, ammise i professori associati a partecipare alle commissioni per la fascia (3 ordinari e 2 associati) e per ricercatore (2 ordinari ed un associato). Infine, modificò la procedura di selezione dei commissari, introducendo un sorteggio insieme all'elezione. In particolare, i commissari ai concorsi di prima fascia avrebbero dovuto essere sorteggiati fra gli eletti, mentre quelli per i concorsi di II fascia avrebbero dovuto essere eletti fra i sorteggiati. Tale meccanismo, incredibilmente barocco, avrebbe impedito, si diceva, alle lobbies baronali di gestire le commissioni.

5) L'applicazione della legge e le vicende successive

Come ampiamente prevedibile, una percentuale elevata degli aventi diritto passò il giudizio di idoneità, se non alla prima alla seconda tornata. La legge stabiliva una dotazione organica di 15000 ordinari, 15000 associati e 15000 ricercatori,

ma con la possibilità di deroga qualora il numero di idonei superasse tale tetto. Alla fine del processo, il corpo docente era composto da circa 12000 ordinari, 24000 associati e 20000 ricercatori. Molti di essi rimangono tuttora in servizio, anche se in larga maggioranza con qualifiche diverse (moltissimi ricercatori sono divenuti associati e moltissimi associati ordinari). Costituiscono una parte consistente del corpo docente e la loro presenza spiega la ben nota concentrazione nella fascia di età 55-65 anni.

In pratica il nuovo meccanismo concorsuale si rivelò lentissimo e inefficiente. Nonostante la legge prevedesse concorsi biennali alternati (un anno per I fascia, un anno per II) il primo concorso (per ambedue le fasce) fu bandito solo nel 1984 ed il secondo nel 1988. Inoltre, i professori ordinari continuarono a dominare le commissioni. Gli associati, salvo lodevoli eccezioni, erano troppo sottoposti al ricatto della propria carriera per essere realmente autonomi nel giudizio (fra l'altro era possibile essere contemporaneamente commissario in un concorso e candidato in un altro).

La 382/80 regola ancora molti aspetti della progressione delle carriere – a partire dalla distinzione in tre fasce. Sono però da segnalare due importanti novità legislative. La prima, che risale alla fine degli anni Ottanta, riguarda i ricercatori. Quelli confermati furono autorizzati a tenere corsi di insegnamento per supplenza o per incarico. Inoltre, il loro stipendio fu agganciato a quello dei professori ordinari, ebbero il diritto di far domanda ai finanziamenti nazionali per la ricerca (allora 40% ora PRIN) e di partecipare alle commissioni di concorso per posti da ricercatore. Questi provvedimenti oggettivamente migliorarono lo status dei ricercatori, pur senza concedere loro formalmente lo status di docenti. La seconda novità fu la legge Berlinguer sui concorsi del 1997. E' inutile qui illustrare i meccanismi concorsuali da essa previsti, a tutti ben noti. In prospettiva storica, basterà notare come l'idea dei concorsi locali con commissari eletti razionalmente e terne di vincitori riprendesse il meccanismo precedente i provvedimenti urgenti.

6) Una valutazione personale

Il combinato effetto dei provvedimenti urgenti e della 382/80 è stato a mio avviso estremamente dannoso per l'università italiana per tre motivi – il ricorso ai giudizi di idoneità, l'estensione all'università del principio del diritto alla stabilizzazione sulla base del lavoro pregresso e la mancanza di incentivi alla selezione dei migliori.

i) Il giudizio di idoneità è per definizione ingiusto, in quanto riservato a determinate persone, mentre un concorso è aperto a tutti (si ricordi che i concorsi universitari sono ufficialmente aperti a stranieri e persino ai non laureati). Questa affermazione è del tutto indipendente dalla correttezza dei giudizi stessi. Il meccanismo sarebbe comunque dannoso per l'università: un giudizio di idoneità deve accertare se X abbia dei requisiti minimi per ottenere un posto di ruolo. Il possesso di tali requisiti da parte di X non esclude la possibilità che esista, fuori dal circolo happy few (non tanto happy e non così few nel caso in questione), uno studioso Y "migliore" di X, cioè in grado di svolgere meglio i compiti di

insegnamento e di ricerca. Nel caso italiano, l'ingiustizia fu generazionale. I laureati fra la fine degli anni Sessanta ed i primi anni Settanta, hanno avuto un accesso estremamente facile alla carriera universitaria. Ovviamente, la loro presenza in ruolo ha ridotto brutalmente ristretto le opportunità di carriera della generazione successiva. Nel caso della Scuola Normale, la disparità di trattamento è addirittura clamorosa. A differenza delle altre università italiane, infatti, ha continuato a distribuire borse di studio ("perfezionamenti") anche dopo il 1975. Questo ha creato una prima disuguaglianza rispetto ai promettenti giovani laureati di Milano o Palermo, che non avevano in loco la possibilità di concorrere a borse di studio. Inoltre i perfezionandi delle classi fino al 1978 inclusa hanno avuto diritto a partecipare ai giudizi di idoneità per ricercatore, quelli delle classi successive ne sono stati esclusi, pur avendo vinto lo stesso concorso a distanza di un anno o due.

ii) il principio del diritto alla stabilizzazione sulla base del lavoro pregresso contrasta con la Costituzione, che stabilisce, come noto (ma spesso dimenticato) l'accesso ai ruoli dello stato per pubblico concorso. Si è rivelato a mio avviso molto dannoso per l'università per due motivi. In primo luogo ha impedito di tenere conto delle reali esigenze di didattica e di ricerca nella determinazione delle dimensioni del corpo docente. Il numero dei professori e ricercatori in ciascuna sede/struttura è stato determinato da una serie di circostanze, spesso casuali (come evidente dall'enorme differenza fra pianta organica e numero di docenti effettivamente assunti dopo la fine dei concorsi). Per esempio, la Scuola Normale si è trovata ad avere un enorme numero di ricercatori/assistenti assolutamente inutili, dato il bassissimo numero di studenti. Solo nel corso degli anni la maggioranza di loro si è trasferita presso altre sedi (che non li avevano scelti) dove la loro opera poteva essere più utile. In secondo luogo, la stabilizzazione ha cristallizzato in rapporti di lavoro permanenti decisioni che avrebbero dovuto essere, secondo il quadro legislativo vigente al momento della decisione, temporanee. Assegnare una borsa di studio quadriennale o un incarico revocabile è evidentemente diverso da concedere un posto di ruolo. Inoltre il processo di selezione ha inevitabilmente favorito gli studiosi locali, in possesso delle necessarie informazioni (p.es. sui bandi di concorso) e soprattutto di buoni contatti personali.

iii) Il problema della selezione dei migliori è tipico di tutti i sistemi di cooptazione ma si è rivelato particolarmente grave nel caso dei giudizi di idoneità. I membri delle commissioni dovevano avere una notevole tempra morale per rifiutare il passaggio in ruolo, contro le richieste dei colleghi, che pur avevano inizialmente assunto i candidati, il clima prevalente nelle università e nel paese ed anche, in casi estremi, le possibili conseguenze personali (era il periodo del terrorismo, ed alcuni docenti furono uccisi o gambizzati). Il problema si è comunque posto anche nei concorsi liberi successivi, nonostante il numero di fisso di posti da assegnare. E' infatti impossibile un accordo collusivo pieno (todos caballeros), dato che in ultima analisi la vittoria di X pregiudica quella di Y. D'altra parte i commissari hanno tutti gli incentivi a far passare i propri allievi, o gli allievi degli amici, a danno di studiosi di valore maggiore ma senza raccomandazioni. E' ovviamente possibile e sicuramente auspicabile che i commissari non cedano a

questa tentazione. L'esperienza (e le continue polemiche) mi suggerisce che nella maggioranza dei casi non è così. Sarebbe necessario (e "facile", almeno sulla carta) istaurare meccanismi tali da penalizzare tali comportamenti e premiare quelli virtuosi.

In conclusione, vorrei sottolineare come il mio giudizio fortemente negativo sulla vicenda narrata riguardi molto più la classe politica ed il clima politico generale che gli allora precari. Questi ultimi facevano i propri interessi. La classe politica avrebbe dovuto tutelare gli interessi della collettività e degli studenti (avere un'università efficiente) ed anche dei potenziali professori (avere tutti le stesse opportunità di carriera). Negli anni Settanta ed Ottanta fallì clamorosamente. Personalmente spero che l'esperienza non si ripeta, anche se, devo dire, vedo segnali poco incoraggianti.