

Libero Sesti Ossè

IL DOPO "TZUNAMI". RIFLESSIONI SUGLI EFFETTI DELL'OPE LEGIS DEL 1980

Premessa



L'organizzazione dell'università italiana, nella didattica, nella ricerca, nel reperimento di risorse umane, culturali sociali ed economiche, è fondata su alcune pietre angolari: la dimensione pubblica (che privilegia gli interessi della collettività su quelli privati), il diritto di tutti all'istruzione (che deve essere garantito a ciascuno indipendentemente dalle proprie possibilità economiche), la libertà d'insegnamento e di ricerca, il rifiuto d'ogni

discriminazione. Alla sintesi di questi principi si è arrivati attraverso un percorso culturale e normativo durato decenni. Molti, all'interno dell'università, percepiscono come a rischio alcuni di questi principi e li sentono minacciati dall'esterno, ad opera di una politica che sentono ostile. Pur non negando l'importanza di tale fattore, in questo contributo si evidenzieranno invece le responsabilità interne al mondo accademico.

Verso l'università di massa

Sul finire degli anni Sessanta con la modernizzazione della società italiana si è realizzata una maggiore mobilità sociale. Il mezzo principale attraverso cui è stata promossa tale mobilità è stata la laurea: attraverso il conseguimento di un titolo di laurea, infatti, si poteva ottenere un lavoro più remunerato, più prestigioso e meno faticoso e quindi una migliore posizione sociale. Il passaggio da un'università d'élite ad una di massa è stato dunque parte di un più complessivo ridisegno sociale del Paese. I processi sociali che hanno condotto ad una riforma dell'università sono stati a loro volta lunghi e complessi (ne prova una sintesi legislativa il documento della CRUI *Scheda sulla legislazione in materia d'università*).

Dopo numerose mancate riforme, il D.L. 580/73 del ministro Malfatti, intitolato «Misure urgenti per l'Università», preludeva (si noti: già allora attraverso lo strumento inadeguato della decretazione d'urgenza) ad una revisione complessiva del sistema universitario attraverso la programmazione di nuove università, l'adozione di un nuovo regime d'impiego dei professori (a tempo pieno o parziale) e attraverso il riordino delle fasce di docenza.

Il dibattito sull'università, ravvivato dal Decreto Malfatti, proseguì in varie forme per altri sette anni, fino all'approvazione del DPR 382/1980 (la cosiddetta "riforma universitaria"). Il DPR 382/1980, ormai oggetto di analisi sempre più approfondite, si ispirava ad un sistema di governo dell'università ampiamente partecipativo e, attraverso le logiche dell'autogestione e della partecipazione democratica, prendeva atto della nuova condizione dell'università italiana, ad accesso libero e di massa. La "riforma universitaria" legiferava sull'intera configurazione della vita e della carriera accademica, istituendo tre

fasce per la docenza (i docenti venivano divisi in ordinari, associati e ricercatori) fissando obblighi e organizzazione interna degli organi accademici. La legge prevedeva inoltre dei piani di sviluppo per le università italiane e attraverso una normativa transitoria inquadrava entro nuove posizioni il personale già in servizio negli atenei. Proprio tale normativa transitoria, nota agli addetti ai lavori come *ope legis*, ha generato forti scompensi all'interno dell'università italiana, lasciando dilagare una sorta di "ondata occupazionale", dovuta all'immissione di un elevato numero di docenti in un arco di tempo molto ristretto.

Lo "tsunami" generazionale e la crisi di gioventù

È impressionante il dato riportato dal senatore Ignazio Marino in una sua lettera al «Corriere della Sera» dell'11 gennaio 2007 in cui si dice che: «nel 1987 l'età media dei ricercatori era di 38 anni», mentre nel 2009 l'età media (rilevata su dati dell'ufficio statistica del MIUR) è di oltre 51 anni. In ventidue anni il sistema è quindi invecchiato di ben 13 anni. La foto di gruppo dei nostri docenti assume, insomma, tinte sempre più grigie. Basterebbe questo solo dato a mostrare la crisi in cui versa l'università italiana.

Per capire come mai siamo "invecchiati" tanto, può essere interessante partire dall'analisi di Enrico Santarelli contenuta nell'articolo *Atenei tra due decreti: purché 35 anni non siano passati invano*. La tesi di fondo dell'articolo è che paghiamo ancora le conseguenze della *ope legis* 382/80. Sui riflessi organizzativi di questo decreto, peraltro, è incentrato anche il contributo di Francesco Sylos Labini e Stefano Zapperi *Lo tsunami dell'università italiana*, da cui traggio la seguente citazione:

l'elemento che salta subito all'occhio è il numero sproporzionato di coloro che appartengono alla fascia compresa tra i 55 ed i 60 anni (oggi tra i 59 e 64 anni, n.d.r.) rispetto alle classi di età adiacenti. Questo picco anomalo si sposta nel tempo man mano che il personale invecchia e ricorda la propagazione di un'onda solitaria: lo tsunami. Il "terremoto" che lo ha provocato è la legge 382/1980 che ha assunto *ope legis* come ricercatore e professore associato una vasta classe di figure orbitanti nel mondo universitario.

Gli effetti dello "tsunami" in cifre

Dai dati disponibili presso l'Ufficio Statistica del Ministero dell'Università, i docenti oggi in servizio che avevano tra i 34 ed i 45 anni al momento della riforma attualmente si trovano in una fascia d'età compresa fra 64 e i 75 anni. Di questi 6106 sono professori ordinari, (il 32,3% del numero totale di ordinari), mentre complessivamente sono 8619 docenti, cioè il 13,7% dell'organico. L'età avanzata dei professori universitari è dovuta ad una intricata normativa che tiene conto di diritti pregressi e delle autonomie locali degli atenei. Per intenderci, abbiamo in questo momento professori ordinari, la cui età pensionabile è prevista per i 75 anni (se assunti prima del 1980), per altri è invece fissata a 72 o a 70 anni, mentre per i professori associati e i ricercatori è prevista a 65 o a 67 anni. La permanenza prolungata in servizio è stata un po' mitigata con la legge finanziaria 2008 che ha disposto, dal 1 gennaio 2010, l'abolizione dei docenti "fuori ruolo" (cioè in servizio oltre il limite della pensione d'anzianità). In tal modo, a partire da quest'anno tutti i pensionamenti d'anzianità dei professori vengono fissati per gli associati e i ricercatori a 65 anni, mentre per gli ordinari l'età pensionabile è di 70 anni.

Attualmente (come mostrato in Figura 1), un ordinario su tre ha dunque più di 64 anni. Certamente tra questi vi sono i professori che hanno dato un contributo all'attuazione della

“riforma universitaria” del 1980. Molti di questi, peraltro, si sono trovati con lo “scettro” in mano nella fase di espansione degli organici. Dopo la riforma, c’è stata infatti un’ampia crescita del personale, rilevabile sulla base dell’analisi della distribuzione dei docenti di età compresa tra i 28 e i 33 anni nell’anno 1980, cioè del campione contiguo a quello precedente, appena più giovane. Complessivamente si tratta di 12358 professori, d’età compresa tra i 58 ed i 63 anni, corrispondenti al 19,7% dell’organico totale attualmente in servizio. Di questi 5716 sono professori ordinari e corrispondono al 30,2% del totale. La percentuale di professori ordinari tra i 58 e i 75 anni è dunque pari al 62,4% del totale. In conclusione due ordinari su tre appartengono alla generazione che ha goduto dei benefici della Legge 382/80.

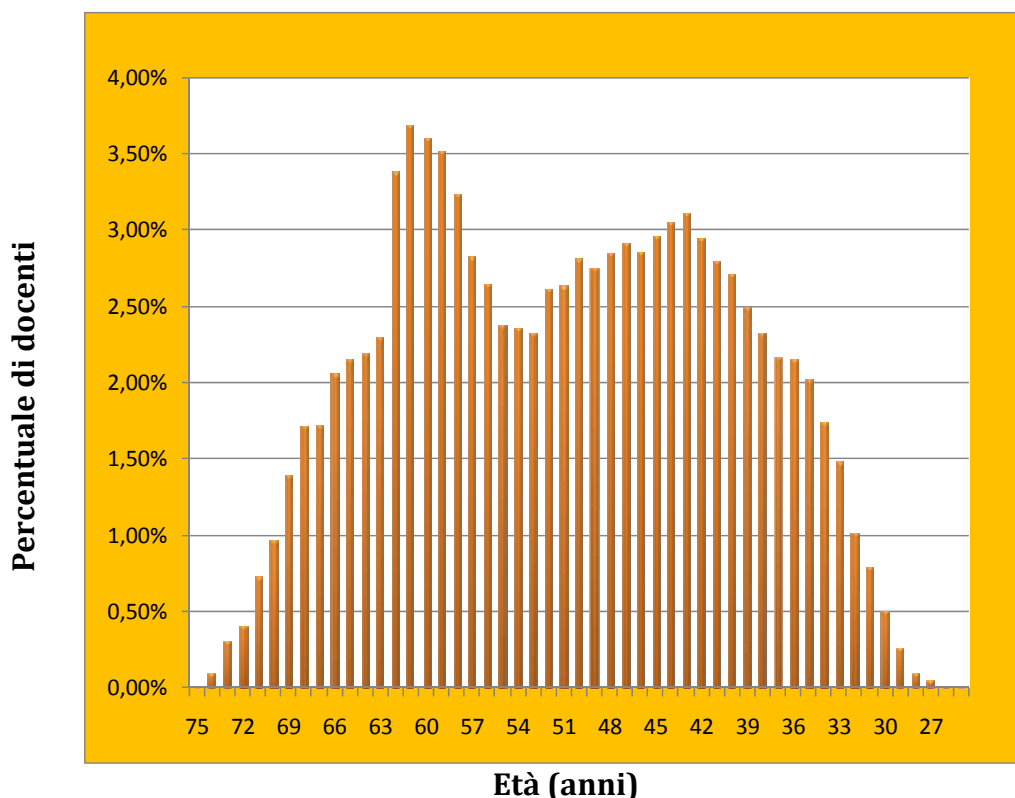


Fig. 1 - Percentuale di professori in funzione dell’età anagrafica. Numero totale di professori: 62 768. (Fonte: Ufficio Statistica Miur, anno accademico 2008-2009).

Ancora Santarelli, nell’articolo prima citato, evidenzia le conseguenze sul piano organizzativo ed istituzionale nelle nostre università di queste scelte:

del combinato disposto del D.L. 580 e del D.P.R. 382 paghiamo ancora i costi, con una generazione di docenti che, immessi in ruolo tutti insieme e senza una reale selezione, dopo aver completato rapidamente la carriera durante le prime tornate dei concorsi nazionali per ordinario (dominate dal criterio dell’anzianità), si sono specializzati nella gestione del potere accademico. Non di rado con una progressione verticale che li ha portati ad occupare in sequenza le posizioni di direttore di dipartimento, preside, pro-rettore e rettore. Con il senno di poi – ma intellettuali come Paolo Sylos Labini lo denunciarono subito, puntando l’indice contro le stabilizzazioni ope legis e preconizzandone le conseguenze negative – si è trattato di una misura demagogica che ha pesato come un macigno sui tentativi successivi di costruire un sistema universitario efficiente.

Ancora oggi l'università è dunque largamente egemonizzata da quella classe dirigente. A conferma di questa tesi basta riportare l'età dei rettori, eletti, come è noto, tra gli ordinari. La loro età media è di 61,5 anni e di essi il 75% ha un'età superiore ai 58 anni. In figura 2 è riportata la funzione di distribuzione cumulativa dell'età dei rettori nelle università italiane.

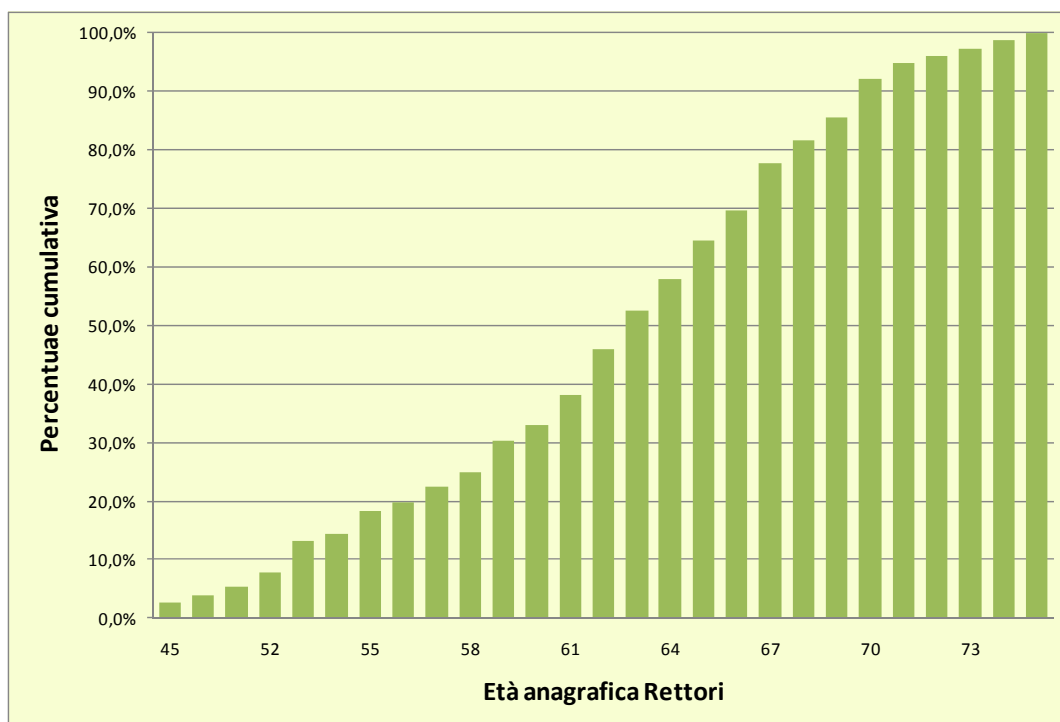


Fig. 2 - Percentuale cumulativa dell'età dei rettori nelle università italiane (campione: 76 università aderenti alla Conferenza dei rettori, CRUI. Elaborazione di dati desunti dal sito www.cruil.it il 4 maggio 2010).

Finalmente autonomi e irresponsabili

I dati sopra riportati chiariscono a quale generazione appartengano coloro che hanno gestito l'università italiana negli ultimi trent'anni. Come spesso accade, dopo l'ondata di assunzioni di cui abbiamo detto, vi sono stati anni in cui l'organico degli atenei è rimasto immutato, con la piccola eccezione dell'assunzione di un certo numero di ricercatori, selezionati con concorsi locali sulla base di fondi ministeriali. L'aumento dei professori, invece, a causa d'una norma che prevedeva concorsi nazionali e centralizzati, è stato ridottissimo e ben al di sotto delle esigenze.

Solo a partire dalla metà degli anni Novanta, le università italiane sono state investite da un altro processo di riforma, che ha toccato molti aspetti della vita universitaria. Il sistema è stato rimesso in moto dalla concessione dell'autonomia finanziaria agli atenei, attuata attraverso la legge finanziaria 537/1993, art. 5. I meccanismi di funzionamento delle università si sono così radicalmente modificati. In particolare è stato istituito un fondo per il finanziamento ordinario delle università (il cosiddetto Ffo); è stata delegificata la normativa sulle tasse universitarie e sono state abolite le piante organiche (ovvero l'organigramma del personale docente stabilito dal ministero). Da quel momento in poi gli atenei - prima

schiacciati tra l'eccesso di regolamentazione del centro e la consuetudine dei rettori di contrattare con il ministero ogni singola micro risorsa - sono stati dotati di autonomia finanziaria e investiti di piena responsabilità nella gestione delle risorse economiche. Di lì a qualche anno (con l'approvazione della legge 210/1998 per il decentramento dei concorsi per i professori universitari) sarebbero poi stati forniti alcuni strumenti per attuare tale autonomia. Secondo la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, istituita dal secondo governo Prodi (2006-2008) infatti:

l'università italiana ha attraversato negli ultimi 15 anni un profondo cambiamento, le cui tappe più significative sono rappresentate dall'attribuzione dell'autonomia finanziaria (legge 537/1993), dal decentramento dei concorsi (legge 210/1998) e dalla riforma degli ordinamenti didattici (cosiddetto 3 +2, di cui al DM 509/1999).

Attuata l'autonomia, in breve, le università si sono ritrovate libere di gestire i propri bilanci e di stabilire il proprio numero di docenti. Oggi ne conosciamo gli effetti macroscopici: un notevole incremento del numero di ordinari ed associati ed una significativa crescita di progressioni di carriera interne. Tutto ciò è avvenuto senza prevedere un piano degli oneri finanziari dettagliato e a lunga scadenza e quindi mettendo a rischio i bilanci di molti atenei.

I dati dell'autonomia e i conti dell'irresponsabilità

Tullio Jappelli ha analizzato l'impatto dei concorsi su base locale riscontrando una sostanziale *Immobilità dei professori universitari*. Ne è risultato che «tra i professori ordinari il 90,4% dei professori proveniva dallo stesso ateneo». In alcune università la percentuale ha raggiunto cifre ancora superiori, al Nord come al Sud, in piccoli e grandi atenei (a Palermo, all'Orientale di Napoli, al Politecnico di Bari, all'Università della Basilicata si è arrivati al 100%. Mentre a Pisa, a Genova e a Lecce si è giunti oltre il 98%).

La crescita del numero dei professori è anch'essa assai significativa. Dal 1998 (anno di prima applicazione dei concorsi su base locale) al 2008, i dati dell'ufficio statistiche del Ministero dell'Istruzione e della Ricerca riportano che il numero dei professori ordinari è cresciuto in Italia del 36%, il numero dei professori associati del 17%, il numero dei ricercatori del 21%, con un conseguente incremento di costi del personale - al netto dell'inflazione - superiore al 25%. Nello stesso periodo, in Campania si è giunti ben al di sopra della media nazionale: il numero complessivo di professori è cresciuto del 42%, mentre il numero dei professori ordinari è aumentato del 54%.

Pur ricordando che l'università veniva da molti anni di sostanziale blocco delle assunzioni e che gli atenei più giovani avevano organici da completare, i dati riportati assumono proporzioni tali da lasciare perplessi, soprattutto in relazione all'insufficiente apertura alle giovani generazioni e alla scarsa sostenibilità finanziaria di tali politiche a lungo termine. L'autonomia, basata su una legge che, malgrado tutto, ha sbloccato le lente e farraginose procedure centralizzate, è stata applicata dalla classe dirigente universitaria con scarso senso di responsabilità. Il declino che oggi dobbiamo affrontare andrebbe letto anche alle luce delle cattive scelte compiute dalla nostra classe dirigente.

NOTA BIBLIOGRAFICA

La *Scheda sulla legislazione in materia d'università* elaborata dalla CRUI è reperibile su http://cnu.cineca.it/docum06/scheda_leggi_universita.pdf. Essa riporta una sintesi del dibattito parlamentare e delle principali leggi che hanno interessato l'università italiana.

L'articolo *Atenei tra due decreti: purché 35 anni non siano passati invano* di Enrico Santarelli è stato pubblicato su «Lavoce.info» dell'08.01.2009.

La definizione Tsunami in riferimento all'ondata occupazionale conseguente alla Legge 382/1980 è presa a prestito da Francesco Sylos Labini e Stefano Zapperi che la hanno definita *Lo tsunami dell'università italiana* in un articolo pubblicato su «Lavoce.info» del 23.01.2006.

Alcune interessanti riflessioni sul DPR 382/80 sono contenute nel contributo di Massimo Rossi, *L'ope legis del 1980 e il degrado dell'università in Italia*, in «Allegoria», n. 59, gennaio-giugno 2009 pp. 228-237.

L'articolo *L'immobilità dei professori universitari*, di Tullio Jappelli, affronta il problema del localismo dei concorsi universitari. È stato pubblicato su «Lavoce.info» del 10.09.2002.

In riferimento alla crescita del numero dei professori in Campania dal 1998 al 2008 spicca in particolar modo l'Università di Salerno. Nel decennio indicato è documentato un incremento del 118% dei professori ordinari (da 133 a 290), dell'85% dei professori associati (da 163 a 301), del 54% dei ricercatori universitari (da 284 a 437).