

RECLUTAMENTO UNIVERSITARIO

UNA PROPOSTA PER USCIRE DALL'EMERGENZA

aprile 2014



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Adunanza del 9 aprile 2014

IL PRESIDENTE
(Prof. Andrea Lenzi)

In questo documento il Consiglio Universitario Nazionale propone taluni interventi indispensabili e urgenti volti a evitare che la forte contrazione numerica del personale accademico, già in atto, si risolva in un'emorragia di risorse umane il cui unico esito sarebbe il collasso strutturale del sistema universitario italiano.

Le misure che il Consiglio Universitario Nazionale chiede alle sedi istituzionali di porre in essere sono dirette a contenere questo processo: sono soltanto provvedimenti di emergenza per una «messa in sicurezza» del sistema.

Riguardano tutte le figure di personale universitario e sono state definite tenendo conto della loro sostenibilità finanziaria e della loro compatibilità con l'attuale contesto legislativo.



Alcune di queste misure consistono in agevoli interventi di natura amministrativa, qual è il superamento del sistema dei «punti organico». Altre contemplan soluzioni di natura politico-economica, quali: l'anticipazione al 2015 della possibilità di utilizzare nella loro totalità le risorse liberate dal turnover; l'attuazione della seconda tranche del piano straordinario associati; l'attivazione di un piano straordinario di assunzione di ricercatori a tempo determinato e di professori ordinari.

Queste misure saranno di seguito illustrate con dati che ne dimostrano la fattibilità tecnica e finanziaria e con analisi volte anche a raccontare «come e perché» si sia giunti sin qui e «come e perché» sia necessario invertire la rotta «ora».

1. Invertire la rotta.
2. Il personale universitario: la situazione di «oggi» e la situazione di «domani».
3. Uno schema «minimo» di reclutamento.
4. Un piano straordinario di reclutamento.
5. Inoltre: punti organico, turnover e risorse finanziarie.
6. Le proposte del Consiglio Universitario Nazionale «in breve».

Allegati

Il sistema universitario italiano è caratterizzato da importanti punti di forza che però coesistono con profondi problemi strutturali, come già osservato dal Consiglio Universitario Nazionale nella Dichiarazione per l'Università e la Ricerca «Le emergenze del sistema» del 30 gennaio 2013, e recentemente confermato con un'ampia e accurata disanima di dati analitici dal Rapporto sullo «Stato del sistema universitario e della Ricerca 2013» elaborato dall'ANVUR e reso pubblico il 18 marzo 2014.

Fra i punti di forza si segnalano il buon posizionamento della ricerca italiana a livello internazionale e la crescita della percentuale dei laureati tra i giovani.

Mantenere e ancor più migliorare questi risultati risulterà tuttavia impossibile se non si affrontano con urgenza alcune gravi carenze strutturali e di organico nel confronto con i principali Paesi europei, quali:

- I. un forte e crescente sotto-dimensionamento del personale universitario e in particolare del corpo docente, che aggrava il già basso numero di ricercatori rispetto agli altri Paesi europei e il rapporto ancora molto basso tra docenti e studenti;**
- II. un'eccessiva lunghezza del percorso pre ruolo con conseguente innalzamento dell'età di ingresso in ruolo;**
- III. un livello insufficiente dei finanziamenti pubblici e privati all'Università;**
- IV. un diritto allo studio privo di adeguate garanzie;**
- V. un disallineamento tra formazione universitaria e lavoro.**

Negli ultimi anni questo Consesso ha più volte richiamato l'attenzione sulla condizione di progressivo indebolimento del nostro sistema universitario, causato dal pesante apparato normativo con il quale è costretto a confrontarsi, dalla riduzione dei finanziamenti, del personale e dalla diminuzione delle opportunità per gli studiosi più giovani.

In questo documento di analisi e proposte il CUN intende concentrarsi sulla prima di queste carenze strutturali, riservandosi di esaminare in successivi documenti le altre carenze e, in particolare, di avanzare proposte per significative modifiche normative rispetto alla l. 30 dicembre 2010, n. 240 in merito al percorso pre-ruolo e alla carriera dei docenti universitari.

Dati alla mano, il CUN ritiene che sia prioritario affrontare l'attuale condizione di gravissima carenza di personale se si vuole evitare che il sistema universitario pubblico si avviti in una spirale di declino irreversibile, sottraendo all'Italia quegli strumenti indispensabili di innovazione e crescita culturale, economica e sociale di cui le Università da sempre sono centri insostituibili di sviluppo e disseminazione.

È infatti indubbio che la consistenza del corpo docente condiziona la qualità di tutta l'attività universitaria. Ad esempio, dai dati internazionali emerge chiaramente che il rapporto tra laureati e docenti è relativamente uniforme nei diversi Paesi. Questo suggerisce che il basso numero di docenti contribuisca al basso rapporto tra laureati e immatricolati in Italia, anche se certo contano anche altri fattori quali un insufficiente orientamento pre- e infra-universitario.

Con il D.M. 23 dicembre 2013, n.1059 si è reso necessario intervenire sul precedente D.M. 30 gennaio 2013, n. 47, riducendo il numero dei docenti di riferimento da 4 a 3 per anno, proprio al fine di evitare una drastica contrazione del numero dei corsi di laurea attivati. Ciò conferma quanto il corpo docente sia ormai numericamente insufficiente per sostenere l'offerta formativa necessaria a produrre la quantità di laureati che lo stesso Governo ha indicato come obiettivo per il 2020. La necessità di un intervento correttivo, adottato dopo nemmeno un anno dall'adozione della precedente disciplina, evidenzia le drammatiche conseguenze che i provvedimenti restrittivi in materia di reclutamento hanno comportato anche sull'offerta didattica universitaria.

Per quel che riguarda l'attività di ricerca, basti ricordare che anche la capacità di competere sui finanziamenti per la ricerca a livello europeo e internazionale dipende fortemente dal numero di docenti/ricercatori/tecnici presenti nel sistema, oltre che naturalmente dalla presenza di adeguate infrastrutture.

Non si dimentichi infine che non poter offrire un'adeguata prospettiva di collocazione stabile ai giovani più capaci e preparati, formati a ottimo livello dalle Università con alti investimenti statali, li induce a lasciare o l'Italia, per far ricerca altrove, o la stessa attività di ricerca, con un inaccettabile spreco di risorse umane e finanziarie.

Una significativa inversione di rotta richiede investimenti straordinari e una più attenta programmazione delle politiche in materia di reclutamento, diritto allo studio, semplificazione normativa, amministrativa e organizzativa.

Tuttavia, nell'attuale situazione della finanza pubblica e nel quadro delle politiche di gestione delle risorse pubbliche perseguite dagli ultimi Governi, il Consiglio Universitario Nazionale, in ragione del «punto di non ritorno» cui crede stia rapidamente giungendo il sistema universitario italiano, ritiene di dover proporre alcuni interventi minimi, realizzabili nel quadro della normativa vigente, esclusivamente finalizzati a evitare una crisi irrimediabile nel brevissimo termine.

Tali proposte hanno perciò come unico obiettivo quello di «puntellare» un sistema prossimo al tracollo e non devono esimere dal programmare interventi e investimenti più ampi nel medio e lungo termine.

2. IL PERSONALE UNIVERSITARIO: LA SITUAZIONE DI «OGGI» E LA SITUAZIONE DI «DOMANI»

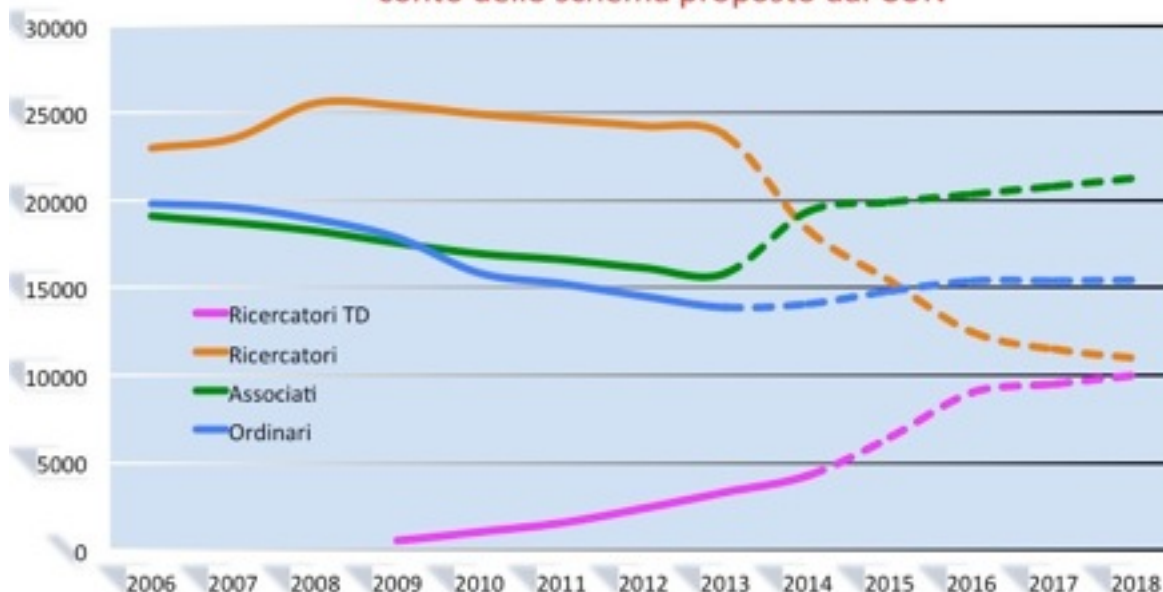
Il sotto-dimensionamento del corpo docente universitario italiano, e più in generale del complesso degli addetti alla ricerca universitaria, emerge evidente dal confronto europeo, e peggiora ogni anno di più. **La consistenza numerica attuale è in Italia inferiore di almeno il 25% alla media dei valori di Germania, Francia, Spagna e Regno Unito**, solo per limitarsi ai Paesi più simili al nostro per dimensioni e tradizioni.

Per l'effetto combinato della riduzione dei finanziamenti, dei blocchi del *turnover* e dei concorsi, e dell'abbassamento dell'età di pensionamento, negli ultimi sette anni si è verificato un crollo verticale del numero di professori in servizio (-30% per gli ordinari, -17% per gli associati), ben maggiore della contemporanea modesta riduzione del numero degli studenti. Va altresì ricordato che la terza fascia dei docenti universitari, quella dei ricercatori, è stata posta a esaurimento.

Le leggi vigenti prevedono inoltre che, sino al 2018, si potrà procedere a un'utilizzazione solo parziale delle risorse rese disponibili dai pensionamenti; dal 2018 in poi queste risorse potranno essere interamente reimpiegate, ma non si potranno comunque recuperare i posti perduti nei precedenti dieci anni.

La figura mostra che in assenza di interventi si avrà un'ulteriore pesante contrazione del corpo docente. In assenza di subentri, i professori ordinari in servizio nel 2018 saranno la metà di quelli in servizio nel 2008. Analogamente, sempre ipotizzando che non vi sia alcuna nuova assunzione o promozione, i professori associati nel 2018 saranno il 27% in meno di quelli del 2008.

Numerosità storica dei docenti e proiezione al 2018 tenendo conto dello schema proposto dal CUN



La l. n. 240/2010 ha previsto un piano straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia, finora inattuato e di cui comunque è stata finanziata solo la prima *tranche*, per un totale prevedibile di circa 5.000 nuovi posti.

Questi posti saranno però coperti in gran parte da ricercatori a tempo indeterminato del ruolo ad esaurimento, non intaccando quindi la riduzione complessiva del corpo docente di ruolo che nel suo complesso, nel 2018 vedrebbe una contrazione del 29% rispetto al 2008.

Tale decremento sarebbe aggravato da eventuali politiche di pensionamento anticipato, i cui oneri finanziari non consentirebbero il recupero di un numero comparabile di posizioni.

Questi dati mostrano l'evidente gravità del problema. Oltre alle conseguenze già segnalate, ricordiamo che l'attuale ordinamento riserva ai professori di prima fascia una serie di funzioni cruciali di direzione e di valutazione nelle Università. La colossale diminuzione numerica in corso, che porterà tra quattro anni al dimezzamento della fascia degli ordinari, se non arrestata, renderà improponibile la corretta gestione e sviluppo del sistema universitario e della ricerca del nostro Paese, spingendolo oltretutto in direzione contraria a quanto sta avvenendo nei maggiori Paesi europei.

Altrettanto improponibile è la persistenza della chiusura del sistema universitario ai giovani ricercatori, aggravata ancora una volta da interventi normativi (come la messa a esaurimento della fascia dei ricercatori) che, sconvolgendo il regime ordinario di carriera nell'organico docente, per di più in un momento di carenza di risorse, hanno innescato incertezze e meccanismi di instabilità esiziali per l'ordinaria attività didattica e di ricerca.

Per quanto riguarda il personale tecnico-amministrativo, componente essenziale per garantire il funzionamento e l'erogazione dei servizi offerti dal sistema universitario, le recenti disposizioni legislative ne hanno bloccato le possibilità sia di carriera che di sviluppo economico. Inoltre si è verificata una significativa riduzione numerica, dalle 56.366 unità del 2008 alle 50.733 del 2012 (-10%).

una scelta non rinviabile

Mettere al centro dell'agenda politica l'istruzione e la ricerca è una scelta indispensabile se l'Italia vuole rimanere all'interno della società e dell'economia della conoscenza. Tale scelta richiede in prospettiva il potenziamento del sistema universitario in termini di risorse umane, di finanziamenti e di infrastrutture. Ma innanzitutto si deve impedirne ora il collasso con alcuni interventi assolutamente urgenti e indispensabili per la sua tenuta.

3. UNO SCHEMA «MINIMO» DI RECLUTAMENTO

Per individuare uno schema minimo di reclutamento e di impegno finanziario capace di mettere in sicurezza il sistema universitario, bloccando una riduzione di personale docente tale da pregiudicarne il funzionamento, occorre far necessariamente riferimento non solo al contesto europeo ma anche al contesto sociale e culturale italiano e ai valori individuati per il reclutamento su base storica (si veda Allegato A). L'analisi dei dati mostra che il numero dei reclutati per anno di nascita si è mantenuto sostanzialmente costante a partire dalla fine degli anni Ottanta, con valori stimabili intorno ai 1.700 ricercatori, 1.250 professori associati e 750 professori ordinari per anno.

Tenuto conto degli effetti della l. n. 240/2010, che pone a esaurimento il ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato e introduce figure di ricercatori a tempo determinato non di ruolo, un modello di reclutamento *minimo di docenti di ruolo*, che permetta di mantenere un corretto rapporto numerico tra le due fasce, deve necessariamente prevedere di immettere in ruolo ogni anno almeno 1.250 professori associati e tra 750 e 950 professori ordinari (Allegato B), a cui deve obbligatoriamente accompagnarsi un congruo reclutamento di ricercatori a tempo determinato indispensabili per la sostenibilità complessiva del sistema.

Applicare un tale schema di reclutamento può inoltre portare a un numero totale *stabile* di professori pari a circa 40.000, a un rapporto numerico tra le due fasce che rimane tendenzialmente stabile intorno al 43% (che è il valore previsto per la fine del 2014), a un'età *media* di ingresso nella fascia degli associati che si abbassa a circa 38 anni, e può favorire eque opportunità di carriera per i professori associati. Il modello è comunque compatibile con una consistenza del corpo docente che sia non solo stabile numericamente ma anche *auto-sostenibile finanziariamente*, nel senso che, a regime, i risparmi per le cessazioni andranno a compensare le spese per nuove assunzioni e per scatti stipendiali (al netto dell'inflazione).

Un reclutamento di tale entità non solo è vitale per la sopravvivenza stessa del sistema universitario italiano, ma è altresì necessario per non disperdere un'importante quota di capitale umano qualificato la cui formazione all'insegnamento e alla ricerca ha rappresentato per il Paese un significativo costo economico. A causa del protrarsi del blocco delle assunzioni negli ultimi sei anni, anche l'adozione di simili provvedimenti «minimi» richiede un intervento straordinario, sia pure limitato nel tempo e realistico nell'impegno finanziario. Un tale intervento è *urgente*, se si vuole evitare un'ulteriore riduzione del numero dei docenti e l'innalzamento dell'età media di reclutamento e della docenza, che come illustrato precedentemente, porterebbero inevitabilmente il sistema al collasso.

L'intervento straordinario complessivo per raggiungere e stabilizzare una consistenza minimale auto-sostenibile del corpo docente dovrebbe prevedere **un minimo di 4.600 assunzioni di professori ordinari e 14.250 assunzioni di professori associati nel quinquennio 2014-2018**. Queste cifre comprendono sia le sostituzioni delle cessazioni (per pensionamento o per promozione) sia i nuovi posti, nell'ipotesi semplificatrice che i nuovi professori ordinari provengano tutti dalla fascia dei professori associati. Questo schema di reclutamento va naturalmente completato con uno analogo per i ricercatori a tempo determinato che consenta una congrua e qualificata alimentazione a regime della fascia dei professori associati (non più provenienti solo dalla fascia a esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato), e il rispetto del vincolo di legge che prevede che il numero delle assunzioni degli ordinari non possa superare quella dei ricercatori a tempo determinato destinatari di contratti di tipologia b).

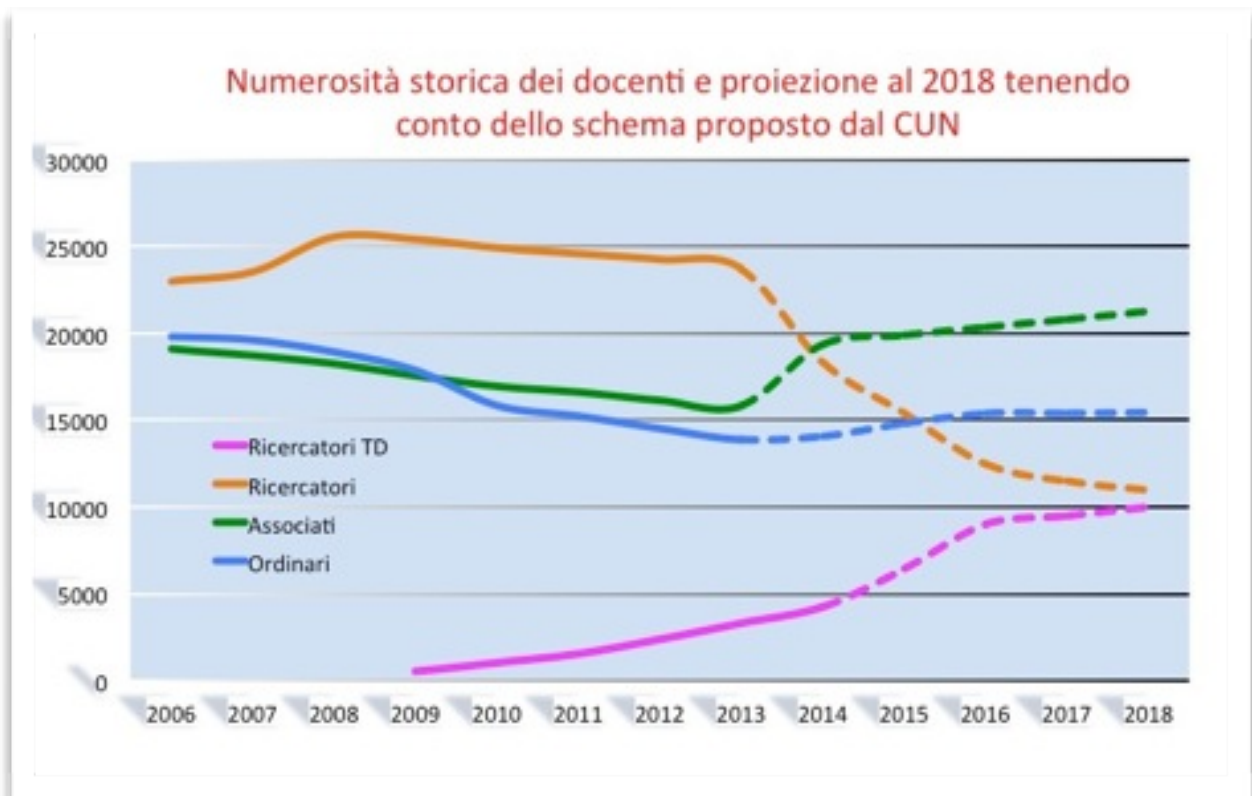
Infine, anche per quanto riguarda il personale tecnico-amministrativo, va assicurata un'adeguata programmazione del reclutamento. In assenza di criteri più calibrati, al momento non facilmente definibili, sembra comunque opportuno almeno ipotizzare il mantenimento di un rapporto quantitativo 1:1 tra personale tecnico-amministrativo e personale docente in servizio, avviando quindi anche in questo caso un meccanismo regolare di reclutamento, volto a garantire un *turnover* pressoché integrale in termini numerici.

4. UN PIANO STRAORDINARIO DI RECLUTAMENTO

Il CUN propone di attivare immediatamente una prima *tranche* di intervento straordinario compatibile con la situazione attuale e con gli obiettivi di sistema indicati. Questa prima *tranche* deve prevedere **4.000 assunzioni di ordinari e 10.000 di associati nel triennio 2014-2016**. La seconda *tranche* dell'intervento straordinario può essere realizzata nel biennio successivo.

Lo scaglionamento in due *tranche* e in un quinquennio dell'intervento straordinario tiene conto, oltre che delle compatibilità finanziarie, anche della necessaria gradualità nei reclutamenti e nelle promozioni, nonché della presenza nel corpo docente dei ricercatori a tempo indeterminato della fascia a esaurimento, il cui attuale contributo alla ricerca e alla sostenibilità della didattica non può essere dimenticato.

Inoltre è indispensabile reclutare nel triennio 2014-2016 almeno **9.000 ricercatori a tempo determinato**, in modo da formare il bacino da cui ottenere i futuri professori associati, evitando di esporre il sistema al rischio di una ulteriore contrazione e alla perdita di generazioni di giovani studiosi il cui percorso pre-ruolo potrà anche concludersi tra diversi anni ma deve assolutamente iniziare prima possibile.



5. INOLTRE: PUNTI ORGANICO, TURNOVER E RISORSE

Per poter gestire in modo efficiente il futuro reclutamento, il CUN reputa indispensabile **superare lo strumento dei cosiddetti «punti organico»**, introdotto con una circolare ministeriale del 27 marzo 2009. In tal modo, l'allora Direttore Generale per l'Università intendeva assicurare un'applicazione della disciplina in materia di regime di assunzioni delle Università atta a garantire la stabilità finanziaria degli Atenei in presenza di un evidente scarto tra il valore reale delle retribuzioni individuali dei docenti al momento della cessazione e quello delle retribuzioni all'atto del reclutamento nel medesimo ruolo.

Con questo intervento di portata integrativa, e per certi aspetti anche innovativa della disciplina legislativa, l'autonomia universitaria è stata sottoposta a vincoli amministrativi di incerta opportunità e che oggi paiono critici anche sotto altri profili. Lo strumento dei punti organico, infatti, anche in presenza di una stabilità delle norme e di un rigido assetto dei profili demografici e di carriera del personale docente, potrebbe generare difficoltà interpretative, e perciò applicative, a fronte di una normativa sul turnover che opera un espresso riferimento alla disponibilità finanziaria reale derivante dal turnover stesso e al reale impegno di bilancio in sede di reclutamento. La situazione diventa ancor più critica quando intervengano modifiche strutturali nella composizione e retribuzione del personale docente tali da inficiare gli stessi presupposti concettuali sui quali si basa il calcolo dei punti organico (Allegato C).

Di qui, la necessità di superare il riferimento a questo strumento, liberando l'autonomia universitaria dal «Governo per circolari», e di sostituirlo con un controllo *esclusivamente budgetario* che imponga agli Atenei di prevedere ogni anno assunzioni *solo* all'interno delle risorse finanziarie liberatesi con i pensionamenti e solo dopo aver detratto la quota riservata al pagamento degli scatti stipendiali del personale in servizio.

Inoltre, proprio per realizzare, in una logica di gestione budgetaria, il piano straordinario con le risorse finanziarie minimali che saranno indicate sotto e per garantire il pagamento degli incrementi stipendiali, è necessario (Allegato D) che **l'utilizzazione al 100% delle risorse di turnover sia anticipata, con un opportuno provvedimento legislativo, al 2015**, anno in cui saranno ripristinati gli scatti stipendiali.

Supponendo quindi di poter utilizzare per intero le risorse liberate dai pensionamenti (di tutte le fasce docenti) e di poter procedere ad assunzioni entro il vincolo budgetario sopra indicato, si può valutare il costo complessivo della prima *tranche* del piano straordinario.

Notiamo innanzitutto che, per la parte riguardante gli associati, 5.000 nuovi professori associati possono essere immediatamente assunti nel 2014 con le risorse già stanziare dal piano straordinario per la chiamata dei professori di seconda fascia della l. n.240/2010. Gli altri 5.000 corrispondono alla seconda *tranche* 2014-2016 dello stesso piano straordinario *già prevista dalla legge*, per la quale sono necessari 75 milioni di euro annui a decorrere dal 2015.

Per quanto riguarda i 4.000 ordinari da assumere nel triennio 2014-2016, si può stimare un costo di 100 milioni annui a partire dalla fine del 2016. Per quanto riguarda i 9.000 ricercatori a tempo determinato da assumere nello stesso triennio, i relativi costi possono essere stimati in 450 milioni annui a partire dalla fine del 2016. D'altra parte, si può valutare che circa 100 milioni di euro l'anno saranno resi disponibili come differenza tra le risorse che si liberano per le cessazioni per pensionamento e quelle che vanno riservate al pagamento degli scatti stipendiali.

Ne consegue dunque che **il costo totale aggiuntivo dell'intervento straordinario qui proposto, fatto salvo il completamento del piano straordinario associati, è di 250 (100+450-300) milioni di euro annui a partire dalla fine del 2016**. Dal 2017 in poi non sarà necessario alcun nuovo stanziamento a parità di docenti, se non quello della seconda *tranche* dell'intervento straordinario per portare il numero complessivo dei professori da 35.000 a 40.000.

Per quanto riguarda il personale tecnico-amministrativo la già citata anticipazione al 2015 dell'uso del 100% del *turnover* garantisce il mantenimento degli attuali livelli occupazionali.

Infine, è importante osservare che l'intervento richiesto è totalmente compatibile sul piano normativo con quanto già previsto ai fini del reclutamento dalla l. n. 240/2010.

Una politica volta a traghettare, nell'arco del triennio 2014-2016, il sistema universitario verso una configurazione del corpo docente che, pur rimanendo largamente insufficiente rispetto alle esigenze del Paese e al confronto internazionale, abbia il vantaggio di essere stabile numericamente e auto-sostenibile finanziariamente prevenendo il collasso strutturale del sistema, potrebbe quindi articolarsi nei seguenti capisaldi:

- I. abolizione del sistema dei punti organico in favore di un vincolo esclusivamente budgetario sulle risorse per il personale, che obblighi le Università a utilizzare le risorse liberatesi con i pensionamenti solo dopo aver effettuato l'accantonamento preliminare delle risorse necessarie per la copertura (annua) degli incrementi stipendiali del personale in servizio (al netto dell'inflazione);
- II. anticipazione al 2015 della possibilità di utilizzare al 100% le risorse di turnover;
- III. attuazione della tranche 2014-2016 del piano straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia (già prevista dalla legge) con lo stanziamento di 75 milioni di euro consolidati a decorrere dal 2015;
- IV. attivazione della prima tranche (2014-2016) di un piano straordinario per l'assunzione di ricercatori a tempo determinato (9.000 posti) e di ordinari (4.000 posti) con lo stanziamento di 80 milioni di euro per il 2015, di 160 milioni di euro per il 2016 e di 250 milioni di euro annui a decorrere dal 2017.

Una seconda tranche di assunzioni straordinarie di ordinari, associati e ricercatori a tempo determinato dovrebbe essere effettuata nel triennio successivo per portare il numero complessivo dei professori a 40.000 unità e quello complessivo del personale docente al di sopra di 50.000 unità, valori minimi indispensabili al di sotto dei quali il sistema universitario non sarebbe in grado di assicurare livelli accettabili di didattica e ricerca. In tabella è riportato l'onere finanziario derivante dalla proposta del CUN.

Unità di personale da reclutare tramite i piani straordinari proposti dal CUN

	2014	2015	2016	2017	2018
Ricercatori a tempo determinato	2500	3000	3500	3500	4000
Professori associati	5000	2500	2500	2000	2000
Professori ordinari	1000	1500	1500	1000	1000
Totale	8500	7000	7500	6500	7000

Onere finanziario annuale cumulativo dei piani straordinari proposti (milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
Il tranche piano straordinario PA		75	75	75	75
Piano straordinario PO+RTD		80	160	250	250
Piano straordinario PO+PA+RTD					75
Totale		155	235	325	400

Le cifre in grassetto rappresentano i valori consolidati, ossia gli oneri cumulativi al termine di ciascuna tranche.

Si ribadisce infine che le analisi e le proposte qui sviluppate hanno lo scopo di mettere in sicurezza il sistema universitario all'interno del quadro fornito dalla l. n.240/2010 e della struttura del corpo docente che ne deriva.

Di là da queste proposte il CUN considera comunque irrinunciabile e urgente un ripensamento complessivo delle strategie nazionali in materia di reclutamento, organizzazione e finanziamento del sistema universitario se si vuole che l'Italia non resti fuori dalle dinamiche economiche e sociali dell'Europa della conoscenza.

IL RECLUTAMENTO DEI DOCENTI IN ITALIA DAL 2007 AL 2013

Alla fine del 2006 la docenza universitaria di ruolo aveva raggiunto il suo massimo storico, con quasi 62 mila docenti quasi uniformemente ripartiti tra le tre fasce, e scontava addirittura un lieve eccesso di ordinari (quasi 20 mila) rispetto al numero degli associati (circa 19 mila). Questa situazione, solo apparentemente patologica, era in realtà il frutto di una complessa dinamica demografica.

In effetti un'analisi del reclutamento per coorte mostra che, una volta depurato da un certo numero di "incidenti" storici, di cui il principale è certamente l'immissione in massa dei primi anni '80 di un numero ristretto di coorti annuali con la successiva esclusione di un altro piccolo gruppo di coorti per effetto della precedente saturazione dei ruoli, il numero dei reclutati per anno di nascita si è mantenuto di fatto sostanzialmente costante a partire dalla fine degli anni '80, con valori stimabili intorno ai 1.700 ricercatori, ai 1.250 associati e ai 750 ordinari per anno.

Tuttavia le suddette immissioni di massa, con età medie al reclutamento che negli anni '80 erano di circa 32 anni per i ricercatori, circa 40 anni per gli associati e circa 45 anni per gli ordinari, hanno creato un "accumulo" di docenti destinato ad alterare i profili demografici per tutta la durata della permanenza in ruolo di quelle coorti, ossia per quasi un trentennio.

Di conseguenza il picco di docenza registrato nel 2006 era destinato a sparire naturalmente nel giro di pochi anni, anche se si fosse mantenuto un tasso di reclutamento annuale conforme ai valori medi per coorte sopra indicati. Si era infatti ormai giunti a un valore quasi stabile dei pensionamenti annuali, con valori medi intorno ai 1000 ordinari, ai 500 associati e ai 500 ricercatori che uscivano (e ancora usciranno) dal servizio ogni anno (numeri raddoppiati nel 2010 per l'accumularsi degli effetti di un insieme di norme indipendenti).

Viceversa l'acritica interpretazione del dato quantitativo come puro "eccesso di docenti" e come "mancanza di una struttura piramidale" (che invece in realtà si sarebbe prodotta come conseguenza naturale dell'evoluzione del sistema, una volta smaltito il transitorio), la messa a esaurimento del ruolo dei ricercatori, fissata al 2013 dalla Legge 230/2005 e poi anticipata al 2010 dalla Legge 240/2010, la crisi economica e il conseguente taglio del FFO che ha impedito agli Atenei di sfruttare anche i residui margini lasciati al reclutamento hanno portato di fatto alla chiusura di tutti i canali di assunzione, al punto che il numero degli ordinari e degli associati reclutati nel settennio (rispettivamente 1934 e 3307) è risultato pari a circa il 40% del "fabbisogno" teorico stimabile dai dati sul reclutamento per coorte.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Studenti Iscritti (x1000)	1824	1810	1809	1814	1800	1782	1751	1718
Ricercatori TD				510	1031	1548	2384	3309
Ricercatori	23037	23549	25569	25424	24934	24597	24266	23746
Associati	19080	18732	18255	17564	16956	16617	16143	15830
Ordinari	19849	19620	18929	17875	15851	15242	14522	13883
TOTALE DOCENTI	61966	61901	62753	60863	57741	56456	54931	53459
TOTALE PROFESSORI	38921	38350	37185	35445	32805	31847	30664	29713
Personale TA	54263	54521	56366	55094	53553	52165	50733	

L'ovvio corollario di tale scelta, combinato per di più con modifiche normative (abolizione del fuori ruolo, abolizione del biennio opzionale di permanenza in ruolo, nuove norme per il pensionamento) tutte volte ad abbassare l'età legale di pensionamento di professori e ricercatori, è stato il crollo rapido e quasi verticale del numero dei docenti in servizio che, se rapportato all'anno 2006, si quantifica oggi in una diminuzione del 30% del numero degli ordinari e del 17% del numero degli associati, con una riduzione complessiva del corpo docente di ruolo di poco inferiore al 14%, mentre il numero degli studenti iscritti, pur contraendosi, non si riduceva in misura nemmeno lontanamente paragonabile.

Un ulteriore e inevitabile corollario è l'innalzamento dell'età media all'ingresso, che secondo gli ultimi rilevamenti statisticamente significativi, vale ormai 37 anni per i ricercatori, 44 anni per gli associati e 51 anni per gli ordinari.

CALCOLO DEI VALORI DI RIFERIMENTO PER LO SCHEMA MINIMO DI RECLUTAMENTO

Osserviamo in primo luogo che se non si vuole disperdere un'importante quota di capitale umano qualificato, la cui formazione ha comunque rappresentato per il Paese un significativo costo economico e sociale, occorre prevedere un reclutamento che, per ciascuna coorte demografica (e quindi in media per ciascun anno di reclutamento) non scenda mai al di sotto dei valori individuati su base storica (1250 associati e 750 ordinari).

Notiamo poi che, pur assumendo tali numeri come valori minimali di riferimento, non possiamo inferirne automaticamente una proposta per i valori del reclutamento annuale nella fase attuale, che dipendono anche dalle dimensioni complessive ipotizzate per il sistema e dallo scarto tra le dimensioni teoriche e quelle attuali. Tale scarto, evidentemente determinato dal precedente scorporo tra il reclutamento effettuato e quello necessario, deve essere comunque colmato con un maggiore reclutamento quando si voglia raggiungere un assetto potenzialmente stabile, ancorché minimale.

Per effettuare il calcolo delle dimensioni complessive occorre specificare, oltre l'entità del reclutamento annuale, anche il numero medio di anni in cui il ruolo è tenuto, ovvero in alternativa l'età media ipotizzata per l'ingresso nei ruoli.

In questo contesto stiamo ipotizzando un'età media di reclutamento per i professori associati che non superi i 37-38 anni, una permanenza non inferiore a un decennio nel ruolo degli associati prima dell'(eventuale) promozione e di conseguenza un'età media di reclutamento intorno ai 48-49 per i professori ordinari. Questi valori sono motivati dall'esigenza di disegnare un percorso che, almeno nella media, non comporti un intervallo superiore al decennio tra il conseguimento del dottorato e il raggiungimento dell'abilitazione e della *tenure*.

A questo punto è semplice calcolare le dimensioni minimali del sistema, ottenendo per il complesso dei professori un valore prossimo a 40.000 ($=1.250 \times 32$ anni), che non può essere in alcun modo ulteriormente compresso in un Paese delle dimensioni dell'Italia.

Ipotizzando poi un rapporto tra professori ordinari e totale dei professori compreso tra il 40% e il 50%, il numero dei professori di prima fascia potrebbe attestarsi tra i 16.000 e i 20.000 ($=750-950 \times 21$ anni), e quindi il numero degli ordinari da reclutarsi annualmente dovrebbe essere compreso tra 750 e 950. Un tale sistema dovrebbe necessariamente essere integrato da un numero non inferiore a 10.000 di ricercatori a tempo determinato, distribuiti su circa sette anni di anzianità di servizio, con una media annuale di primo reclutamento valutabile in circa 1.500 unità, per garantire un'adeguata base di reclutamento per gli associati. Tenuto conto dell'esigenza, attualmente prevista dalla normativa, di reclutare con contratti di durata triennale, per coprire un periodo di sei-sette anni occorre raddoppiare la cifra indicata e quindi prevedere circa 3000 contratti all'anno.

Per quanto riguarda il calcolo dell'onere finanziario di un reclutamento dell'entità prevista dal presente schema, notiamo innanzitutto che sulla base di una stima relativamente conservativa il *turnover* del personale docente nel triennio 2013-2015 potrebbe liberare risorse finanziarie nella misura di poco inferiore a 200 milioni di euro all'anno. Tuttavia l'attuale normativa ne lascerebbe spendibile per il reclutamento poco più della metà, ossia circa 300 milioni di euro nel complesso del triennio.

D'altra parte considerazioni sul costo medio degli scatti stipendiali suggeriscono che l'importo realmente erogabile senza rischi finanziari per gli Atenei sia di paragonabile entità, tenuto conto del fatto che l'onere aggiuntivo derivante annualmente dagli scatti è quantificabile in circa 100 milioni annui per l'intero sistema.

L'insieme dei costi stimati (per il solo personale docente), sulla base del modello presentato, risulta invece pari a circa 625 milioni di euro annui al termine del triennio di riferimento.

Una volta sottratti dal calcolo i 75 milioni ipotizzati per l'applicazione della seconda *tranche* del Piano Straordinario, resterebbe ancora un fabbisogno complessivo di circa 550 milioni al termine del triennio, con uno scarto di circa 250 milioni rispetto alla disponibilità (*reale*, non puramente nominale) derivante dal *turnover*.

I «PUNTI ORGANICO»

La situazione indotta dall'utilizzo del sistema «punti organico» diventa poi insostenibilmente critica quando intervengono modifiche strutturali nella composizione e retribuzione del personale docente tali da inficiare gli stessi presupposti concettuali sui quali si basa il calcolo del P.O.

Ci riferiamo principalmente e specificamente ai seguenti fattori:

- la messa ad esaurimento del ruolo dei ricercatori universitari, che determina un costante innalzamento della loro età e retribuzione media e quindi la necessità, almeno teorica, di una continua modifica del loro valore in termini di P.O. al momento della promozione o cessazione;
- l'innalzamento dell'età media d'ingresso nelle fasce docenti, che riducendo la durata media delle carriere porta ad uno scarto tra i valori medi delle retribuzioni calcolati a una certa data e i valori proiettati del costo medio per le coorti di più recente assunzione;
- la modifica degli schemi stipendiali conseguente alla riforma introdotta dalla legge 240/2010 e dai relativi decreti applicativi;
- il blocco degli scatti d'anzianità che, combinandosi anche agli altri effetti sopra descritti, produce un ulteriore disallineamento tra i valori medi calcolati in modo statico e quelli risultanti dalle proiezioni di medio e lungo periodo.

In una situazione caratterizzata da dinamiche così complesse sarebbe assai più semplice e «naturale», oltre che contabilmente più corretto, rinunciare alla nozione stessa di P.O. e ridefinire il *turnover* come differenza tra l'importo monetario *reale* del risparmio derivante dalle cessazioni nell'anno precedente e l'onere finanziario *reale* dei maggiori costi derivanti dagli (eventuali) aumenti retributivi previsti per l'anno di riferimento. La cifra risultante potrebbe essere quindi utilizzata sulla base del costo *reale* annuale dei reclutamenti previsti per l'anno di riferimento, in quanto ogni maggior onere successivo relativo ai reclutamenti stessi sarebbe automaticamente coperto in quanto defalcato dalla futura quota di *turnover*.

Merita sottolineare che le nuove regole relative al bilancio degli Atenei, le modifiche introdotte nella *governance* e i meccanismi di controllo locale e centrale della gestione finanziaria offrono un'ulteriore garanzia che il meccanismo qui prefigurato non si presti a decisioni di spesa azzardate e suscettibili di produrre nel tempo situazioni di dissesto.

Non è ipotizzabile, se non come caso di scuola e comunque in via del tutto transitoria, l'eventualità che le risorse derivanti dalle cessazioni, che sono tipicamente il doppio di quelle richieste per la copertura degli scatti, risultino in un particolare anno e in una particolare sede insufficienti a tale copertura. In ogni caso tale eventualità non è affrontata, ed è anzi aggravata, dal meccanismo dei P.O., che potrebbero in tal caso assicurare una disponibilità finanziaria «virtuale» anche in assenza della copertura reale.

ALLEGATO D

LE POLITICHE SUL *TURNOVER* DAL 2008 AL 2018

A partire dal 2008 le regole relative all'utilizzo del *turnover* sono cambiate in continuazione, per effetto di manovre finanziarie, leggi di stabilità e relativi emendamenti, a partire dal comma 13 dell'articolo 66 del d.l. n.112/2008 convertito nella l. n. 133/2008, che negli anni successivi ha subito ben 12 modifiche, al ritmo pressoché costante di due modifiche all'anno.

A tale normativa si è poi sovrapposto (e talvolta giustapposto) il D.Lgs. n.49/2012 volto a disciplinare l'assegnazione e l'utilizzo delle risorse da parte dei singoli Atenei. Tra i capisaldi del D.Lgs.49 vanno ricordati il principio per cui il numero degli ordinari non deve superare quello degli associati e la regola per cui ad ogni reclutamento di un professore ordinario deve corrispondere il reclutamento di almeno un ricercatore a tempo determinato di tipologia b) (*tenure track*).

La norma vigente al momento (marzo 2014) prevede che nel 2014 e nel 2015 risulti spendibile per il reclutamento il 50% del *turnover*, per poi passare al 60% nel 2016, all'80% nel 2017 e al 100% a partire dal 2018.

Questa norma è in evidente contrasto con il fabbisogno degli Atenei, che nell'immediato devono affrontare l'emergenza derivante dall'enorme riduzione del personale docente e tecnico-amministrativo avvenuta negli ultimi anni, mentre una volta superata la fase presente, ovvero fra 4-5 anni, essendo stato posto a esaurimento il ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato e liberandosi ciclicamente le risorse necessarie per la copertura dei posti di ricercatore a tempo determinato, il fabbisogno corrispondente al reclutamento di circa 2.000 professori all'anno (di cui meno del 40% in prima fascia) può essere approssimativamente valutato ai 2/3 del futuro *turnover*, mentre il restante terzo dovrà essere destinato alla copertura del costo degli incrementi retributivi ("scatti")