

Il Punto Organico: una storia italiana

(The “Punto Organico”: an Italian history)

Paolo Rossi*

Abstract The Recruitment of professors and researchers by Italian public Universities is limited not only by the financial constraints imposed by National laws, but also by the conversion of the financial resources into positions according to a rule established a few years ago by the Ministry of Education and expressed by the so-called “Punto Organico” (P.O.).

The origin of the notion of P.O. is traced back to some statistical studies performed more than a decade ago . Its subsequent application to university recruiting follows from a sequel of administrative actions taken by the Ministry but it is not based on an explicit (and formally required) legal formulation.

The recent structural evolution of the university system and some changes in the legislation have further weakened the justification for such a constraint. An alternative (and legally consistent) mechanism for keeping under control the projected expenses for personnel is proposed..

Keywords Recruitment in Italy

Il sistema universitario italiano sembra ormai paralizzato e incapace di esprimere una strategia di programmazione e sviluppo per i prossimi anni, cruciali per il mantenimento della posizione di relativo prestigio che la nostra formazione superiore e la nostra ricerca ancora conservano nel panorama internazionale (cheché ne pensino disinformati e malevoli detrattori e pennivendoli di ogni risma).¹

Tra i molti problemi che ci assillano, quello del reclutamento e delle carriere può apparire, all’osservatore superficiale, il più autoreferenziale e corporativo, ma è purtroppo uno tra i più

* Dipartimento di Fisica dell’Università di Pisa e C.U.N. paolo.rossi@df.unipi.it

¹ I dati SCImago, reperibili all’indirizzo web <http://www.scimagojr.com/countryrank.php>, mostrano che l’Italia si colloca all’ottavo posto nel mondo non solo per numero di documenti scientifici prodotti ma anche per numero di citazioni ricevute, malgrado il numero comparativamente limitato di ricercatori

ineludibili, perché l'Università è fatta soprattutto di persone, che devono essere brave e motivate, e se non lo sono il sistema è votato allo sfacelo.

Ma i bravi trovano più facilmente spazio fuori dai confini nazionali,² e quelli che restano, per mantenere la propria motivazione, devono pur vedere qualche prospettiva di miglioramento della propria condizione se, come avviene per la maggior parte degli interessati, la posizione attuale è largamente inadeguata in rapporto al lavoro svolto e all'impegno richiesto.

A determinare la paralisi del reclutamento (dai 62 mila docenti di fine 2006 siamo passati agli attuali 51.800) concorrono da un lato le normative, continuamente cangianti e sempre più restrittive, e d'altro canto la disponibilità delle risorse finanziarie, in gran parte largamente ridotta dai continui "tagli",³ ma fortemente limitata anche da un criterio di calcolo delle quote spendibili consistente nella conversione del valore monetario in "Punti Organico".

Comprendere la storia del "Punto Organico" è dunque interessante non soltanto per i pochi "addetti ai lavori" che ne possono trarre spunti di meditazione sulle difficoltà che possono nascere dall'uso e dall'abuso di una normativa tanto rigida nelle intenzioni quanto interpretabile in modo arbitrario., all'atto della sua applicazione. Questa storia può essere anche un punto di partenza per un serio ripensamento e un adeguamento della normativa stessa che tenga conto di alcuni errori concettuali di base e soprattutto delle mutate condizioni di contesto.

Percorreremo quindi ogni singolo passaggio di questa vicenda, chiedendo anticipatamente perdono per il lessico burocratico che non mancherà di segnare i passaggi più cruciali.

La storia, per quanto ne sappiamo, nasce (con le migliori intenzioni, come tutte le vie che portano all'inferno) nell'ambito del CNVSU (Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario), un organismo oggi sostituito dall'ANVUR ma che nel corso di un decennio produsse alcuni lodevoli contributi alla comprensione degli aspetti strutturali del sistema.

In particolare nel documento DOC 9/03, "L'andamento dei costi per assegni fissi al personale di ruolo delle Università", del luglio 2003, oltre a fornire una quantità di dati conoscitivi di grande interesse il CNVSU avanzò la seguente proposta:

"... uno strumento semplice per controllare la percentuale del FFO utilizzata per gli assegni fissi al personale di ruolo. Si può definire un "punto organico" o "unità di conto" come l'equivalente di un professore ordinario, a questo punto un professore associato varrebbe 0,70 punti, un ricercatore 0,50 punti e un non docente 0,33 punti. In questo modo la verifica che non sia superata in termini di "punti" la capienza del FFO (o meglio del 90% del FFO) può essere fatta al momento dell'emanazione dei bandi di concorso, con la garanzia che, se non vengono superati i limiti fissati, gli

² Non esistono dati statistici, ma è di poco tempo fa la notizia di proteste per l'"eccessivo" numero di vincitori italiani nei concorsi per il reclutamento degli enti di ricerca francesi.

³ I "tagli" sistematici al Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università e il blocco del *turnover* ebbero inizio con L'Art. 66 comma 13 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), fortemente voluto dall'allora ministro dell'Economia Giulio Tremonti. Inizialmente limitati al triennio 2009-2011, tagli e blocco furono in seguito iterati e modificati quasi ogni sei mesi dai successivi governi, con ben tredici interventi sul succitato comma 13 e con l'introduzione del comma 13-bis

incrementi di costo derivanti da normative indipendenti dalla gestione dell'ateneo vanno ad incrementare (annualmente) le assegnazioni di FFO.”⁴

L'ultima parte della frase appare sibillina, ma in sostanza pare trattarsi di un “suggerimento” agli Atenei al fine di una corretta gestione degli aspetti finanziari del reclutamento.

Fin qui tutto bene, e niente sembra accadere fino al d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 (*Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, etc.*), convertito con modificazioni dalla l. 31 marzo 2005 n. 43. All'art. 1-ter si stabilisce che a partire dal 2006 le Università saranno tenute, entro il 30 giugno di ogni anno, ad adottare programmi triennali su vari temi, ivi compresa la programmazione del fabbisogno di personale docente e non docente.

Con straordinaria tempestività, con il decreto ancora in attesa di conversione, l'Allegato prot. n.272 del 18 febbraio 2005 (*Nota tecnica per la valutazione della compatibilità dei piani triennali di fabbisogno di personale*) accompagna la procedura informatizzata per la verifica dei piani triennali (oggi PROPER) stabilendo che “*Tale procedura si basa sulla determinazione dei punti organico utilizzabili, da calcolare secondo le modalità illustrate di seguito*”, che sono poi le stesse del CNVSU, salvo la “svalutazione” del personale TA da 0,33 a 0,3, forse perché l'abolizione della seconda cifra decimale fu considerata da qualcuno una “semplificazione”, in mancanza di più significativi alleggerimenti della procedura burocratica.

A questo punto ci permettiamo una prima considerazione, dal momento che consideriamo l'episodio appena citato uno degli snodi fondamentali dell'intera vicenda. La scelta di adottare un criterio statico e non dinamico per la valutazione dei costi del personale presuppone non solo l'immutabilità della legislazione (ipotesi abbastanza inverosimile) ma anche l'assenza di processi evolutivi (o involutivi) interni al sistema. Non sarebbe stato difficile immaginare un meccanismo più adattivo (ne parleremo alla fine), soprattutto nel momento in cui si è deciso di trasformare una raccomandazione in una prescrizione.

Ad ogni modo per qualche tempo non ci furono gravi conseguenze, anche grazie al fatto che iniziava una fase di crescita del *turnover*, e quindi di più ampia disponibilità di risorse, quale che fosse il meccanismo per calcolarle, mentre d'altra parte rallentava, rispetto ai primi anni Duemila, il ritmo delle valutazioni comparative e quindi la domanda di reclutamento.⁵

La puntata successiva della storia non si configura come un provvedimento direttamente rilevante per il reclutamento, in quanto consiste semplicemente in una sequenza di Decreti Ministeriali fotocopia (il D.M. 11 aprile 2006 n. 217 e il D.M. 18 ottobre 2007 n. 506) che, con il solo cambio di

⁴ Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, “*L'andamento dei costi per assegni fissi al personale di ruolo delle università 2000-2002*, DOC 09/03 (luglio 2003), par. 2.10.1 (pag.27), reperibile all'indirizzo <http://www.cnvsu.it/publicdoc/comitato/default.asp>

⁵ La dinamica concorsuale e quella del reclutamento, così come quella delle cessazioni, sono analizzate sistematicamente nei Rapporti annuali del CNVSU (dal 2001 al 2010), reperibili all'indirizzo web <http://www.cnvsu.it/publicdoc/datistat/default.asp>. Per i dati più recenti si veda il Rapporto ANVUR 2013 sullo stato del sistema universitario e della ricerca.

firma del Ministro in carica, stabilivano “*i parametri e i criteri per il monitoraggio e la valutazione dei risultati dell’attuazione dei programmi delle Università*”.

Ciò che ci interessa in questo contesto è il fatto che il concetto di “punti organico” trova qui una nuova applicazione (e una nuova consacrazione) essendo utilizzato per il calcolo degli indicatori di risultato (quindi *ex post*) relativi al fabbisogno di personale.

Un aspetto interessante dei due decreti sta nella citazione in premessa di un “*documento del CNVSU relativo ai criteri e ai parametri per il monitoraggio e la valutazione dei risultati dell’attuazione dei programmi delle Università*” di cui non mi è stato possibile reperire il testo ma di cui è assai facile immaginare il contenuto, visto che gli indicatori di cui parlano i D.M. non se li è certamente inventati il Ministero.

La storia prosegue con il famigerato D.M. 31 ottobre 2007 n. 544, nel quale all’ Art. 11 si definiscono i *requisiti qualificanti* dei corsi di laurea, richiamando esplicitamente, per quanto riguarda gli indicatori da utilizzare, il D.M. 506 emanato pochi giorni prima.

Sempre a tal fine, nell’intento di dissipare ogni residuo dubbio, con la Nota 16 gennaio 2008, (prot. n. 13) il Direttore Generale per l’Università chiarisce che il “*rapporto tra docenti equivalenti e il totale dei docenti di ruolo*” va calcolato con i pesi 1, 0,7 e 0,5 individuati dal CNVSU.

Ora si giunge a un altro snodo cruciale della vicenda, con una nuova Nota del Direttore Generale, del 27 marzo 2009 (prot. n. 478) facente seguito all’entrata in vigore del d.l. 10 novembre 2008 n. 180, convertito nella legge 9 gennaio 2009 n.1, che sulla scia di provvedimenti più generali introduceva precisi limiti alle assunzioni di personale, imponendo che la spesa annuale non dovesse superare il 50% del *turnover* dell’anno precedente.

Nella Nota, con un’apparente forzatura rispetto alla lettera della norma, si chiariva che la spesa autorizzata non doveva essere calcolata in termini monetari ma “*attraverso una contabilizzazione in punti organico*”. La Nota proseguiva con l’inclusione di una complessa Tabella in cui erano indicati non soltanto i valori in punti organico di tutte le tipologie di personale docente e tutti i livelli di personale TA, ma anche il “costo” delle promozioni, peraltro facilmente deducibile dai valori precedentemente elencati.

A fronte di una comprensibile richiesta di chiarimento, visto l’impatto potenzialmente devastante del taglio del *turnover*, giunge finalmente la nota del 12 giugno 2009 (protocollo n. 763) nella quale, per così dire, si svela il mistero di come sia possibile che una comunicazione del Direttore Generale diventi più importante di una legge dello Stato, in apparente violazione del comma 2 dell’art. 6 (Autonomia delle Università) della l. 9 maggio 1989, n. 168, che recita:

“Nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall’articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. E’ esclusa l’applicabilità di disposizioni emanate con circolare.”

La Nota n. 763 in realtà non fa altro che ritrasmettere a tutti gli Atenei la nota MEF n. 66344 dell’ 11 giugno 2009 (notare le date), nella quale lo scrivente Ispettore Generale Capo (firma illeggibile) rileva che la Commissione bilancio del Senato, in sede consultiva, nella seduta pomeridiana del 26 novembre 2008, ha espresso sul disegno di legge di conversione del d.l. n.180 un parere di nulla osta “*nel presupposto che, in relazione alle procedure di cui all’articolo 1, comma 3, con riguardo al mancato riferimento al*

numero dei cessati, siano definite a cura del MIUR d'intesa con il MEF specifiche modalità applicative allo scopo di evitare che, a fronte di cessazioni di personale in possesso di retribuzioni unitarie condizionate da un consistente maturato economico, si tenga esclusivamente conto della retribuzione iniziale dei nuovi assunti, trascurando le prevedibili dinamiche retributive." Tale parere viene agganciato dall'Ispettore Generale Capo a quanto disposto dall'articolo 35 comma 3 del D.L. 30 dicembre 2008 n. 207 (convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009 n.14) in relazione al comma 14 dell'art. 66 del D.L. 25 giugno 2008, n.112 (convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n.133) finalizzato alla disciplina delle assunzioni negli enti pubblici di ricerca.

Merita sottolineare che, sempre alla luce della succitata legge sull'autonomia, tale aggancio è perfettamente arbitrario in quanto il d.l. 207 non fa espresso riferimento alle Università, mentre il d.l. 112 contiene in effetti norme relative alle assunzioni negli Atenei (commi 13 e 13-bis del succitato art. 66), con prescrizioni specifiche (peraltro più volte modificate negli anni successivi) e ben distinte da quelle contenute nel comma 14.

Da questo punto in poi la strada prosegue in discesa, con gli annuali decreti "*criteri e contingente assunzionale delle Università*", dove le risorse spendibili sono sempre espresse in punti organico, sino alla Nota del Direttore Generale per l'Università, 17 ottobre 2013, in cui si introducono alcune modeste variazioni alla Tabella dei punti lasciando immutata la parametrizzazione delle figure docenti di ruolo introdotta dal CNVSU più di dieci anni prima.

Ma la storia non finisce qui, perché il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, ha disposto (con l'art. 3, comma 2) che in relazione al computo delle economie di spesa risultanti dal *turnover* negli enti di ricerca "*A decorrere dal 1 gennaio 2014 non si tiene conto del criterio di calcolo di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14*".

Ci troviamo quindi oggi nella paradossale situazione per cui una norma che probabilmente non avrebbe mai dovuto applicarsi alle Università oggi si applica soltanto alle Università.

Non abbiamo alcun titolo (anche se abbiamo le nostre opinioni in merito) per giudicare tutta questa vicenda sotto il profilo della legittimità, ma ci sono alcune osservazioni "tecniche" che riteniamo dovrebbero essere prese seriamente in esame anche da chi crede che questo meccanismo sia il modo corretto per gestire le risorse destinate al reclutamento universitario.

In primo luogo i calcoli del CNVSU fanno riferimento a una normativa di stato giuridico della docenza universitaria da tempo superata.⁶

⁶ Gli interventi legislativi sono stati numerosi e raramente hanno avuto carattere sistematico. Segnaliamo per la loro importanza soltanto la legge 4 novembre 2005, n. 230, il D.L. 10 novembre 2008, n. 180 (convertito con modificazioni dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1), il D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) e la legge 30 dicembre 2010, n. 240, che ha confermato la messa a esaurimento dei ricercatori, ha stabilito l'eliminazione dello straordinario e della conferma in ruolo, rivedendo nel contempo il trattamento economico dei docenti.

- con l'eliminazione del fuori ruolo e della possibilità di estendere di un biennio la permanenza in ruolo di professori e ricercatori;
- con la messa a esaurimento dei ricercatori universitari a tempo indeterminato;
- con l'eliminazione dello straordinariato e della conferma in ruolo;
- con il reiterato blocco degli scatti stipendiali e il vincolo di un'attribuzione per merito;
- con l'ulteriore accorciamento della durata delle carriere dovuto alla progressiva crescita dell'età anagrafica media di immissione nei vari ruoli.⁷

Tutti questi fattori contribuiscono, e contribuiranno sempre più con il passare del tempo, a ridurre la “forbice” stipendiale tra le diverse fasce della docenza, e pertanto ad alterare i rapporti numerici determinati dal CNVSU su base empirica e in riferimento a un preciso periodo in cui lo stato giuridico era ancora quello stabilito dal d.P.R. n. 382 del 1980.

Con un approccio altrettanto empirico, abbiamo verificato su un significativo campione di ricercatori e di associati “abilitati” che il costo medio (nel tempo) della loro promozione sarebbe di almeno il 20% inferiore a quello calcolato con i punti organico, dal momento che il costo medio iniziale delle promozioni sarebbe di oltre il 40% inferiore alla differenza tra i costi medi calcolati sulla base dell'attuale valore dei punti.⁸ Ma in particolare nel caso dei ricercatori la situazione è comunque necessariamente in continua evoluzione, in considerazione del fatto che, a causa della messa a esaurimento, la loro età media non può fare altro che aumentare di anno in anno.

Esiste una semplice alternativa alle difficoltà che abbiamo appena finito di elencare, e tale alternativa sarebbe a mio parere anche più aderente alla lettera e allo spirito della legislazione in materia. Basterebbe calcolare il valore monetario del *turnover* annuale al netto degli oneri derivanti dagli aumenti stipendiali riconosciuti nello stesso anno di riferimento, e poi permettere che la cifra risultante (o la frazione di essa che il legislatore vorrà destinare al reclutamento) sia utilizzata facendo esclusivo riferimento agli oneri derivanti dalla copertura della prima annualità successiva al reclutamento stesso. In condizioni “normali” (ovvero in presenza di scatti stipendiali riconosciuti e

⁷ L'età media al reclutamento, che nel decennio 1990-1999 era stata di 46,9 anni per gli ordinari, di 41,3 anni per gli associati e di 33,6 anni per i ricercatori, nel quinquennio 2009-2013 era salita a 51,0 anni per gli ordinari, 44,9 anni per gli associati e 37,3 anni per i ricercatori, con un aumento medio di circa quattro anni in ognuna delle tre fasce.

⁸ Lo studio, effettuato sugli abilitati alla fascia superiore dell'Università di Pisa, mostra che il costo medio del passaggio di un ricercatore alla fascia degli associati sarebbe inizialmente inferiore ai 15 mila euro (contro una differenza in P.O. di circa 25 mila euro), mentre il costo del passaggio dalla fascia degli associati a quella degli ordinari sarebbe inizialmente inferiore ai 20 mila euro (contro una differenza in P.O. di circa 37 mila euro)

in assenza di tagli) il calcolo mostra che la quota di *turnover* spendibile si potrebbe aggirare intorno al 60% della cifra totale, e permetterebbe il ripristino di tutte le posizioni perdute per quiescenza.

Non occorre molto per convincersi che questo meccanismo assicura comunque (a budget costante, come del resto implicito anche nella nozione di punto organico) la copertura permanente degli oneri derivanti dal reclutamento, in quanto ogni eventuale eccesso sarebbe rapidamente riassorbito dal prelievo sul *turnover* degli anni successivi.

Per sommo scrupolo si potrebbe comunque immaginare, nel quadro di quanto già previsto dagli artt. 3, 4 e 5 del d.lgs. 29 marzo 2012, n. 49 in merito alla programmazione degli Atenei e ai limiti sulle spese per il personale, un meccanismo di verifica *ex post*, su base triennale, dell'adeguatezza delle scelte finanziarie effettuate, prevedendo ulteriori e più stringenti limitazioni soltanto nel caso in cui vi sia un evidente rischio di insostenibilità delle politiche adottate.

Nella gestione ordinaria competerebbe soltanto agli organi di governo degli Atenei, in regime di autonomia, valutare di volta in volta l'opportunità di "spendere" e quella di "risparmiare", operando all'interno di un quadro di programmazione che, ove soggetto alla semplice regola qui ipotizzata, non potrebbe comunque dar luogo a sostanziali "sforamenti".