

CONSEGUENZE E PROSPETTIVE DELLA MANOVRA ECONOMICA DEL GOVERNO PER L'UNIVERSITA'

Documento della CRUI
approvato all'unanimità dall'Assemblea straordinaria del 3 luglio 2008

1. La CRUI, viste le misure relative all'Università contenute nella Manovra di finanza pubblica predisposta con il decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 dal Governo, prende atto degli obiettivi ivi enunciati di contenimento della spesa e di rispetto dei parametri europei, riaffermati anche nel DPEF per il 2009.

La CRUI ribadisce d'altra parte la propria volontà di contribuire attivamente a una riconsiderazione della questione universitaria nel nostro Paese in una prospettiva di riqualificazione della spesa, di valorizzazione della qualità e del merito, di piena attuazione di un sistema di valutazione a partire dall'esperienza positiva di CNSU e CIVR, di chiara individuazione degli obiettivi ai quali collegare risorse e investimenti, di revisione della governance degli Atenei superandone gli aspetti controproducenti di autoreferenzialità.

La CRUI non può però non rilevare con vivo allarme e preoccupazione l'entità delle ripercussioni negative che, in assenza di correttivi, le misure per l'Università previste dalla Manovra avrebbero sulla vita universitaria, compromettendo ogni ipotesi di serio rinnovamento e mettendo in gravi difficoltà il funzionamento stesso degli Atenei.

Il perno della manovra, per quel che riguarda l'Università, è infatti costituito dalla riduzione progressiva, su un arco quinquennale, del Fondo di finanziamento ordinario, collegata alla parallela limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato. Queste ultime dovrebbero essere contenute da parte di ogni Università fino al 2012 entro il 20% delle cessazioni dal servizio: un vincolo che, per come è stato formulato, non tiene conto né degli impegni legati alla revisione in atto degli ordinamenti didattici in applicazione del DM 270/2004, né dei posti già banditi di professore e ricercatore e dei conseguenti impegni di assunzione, né della diversa distribuzione degli organici presso gli Atenei, né del diverso costo tra le varie fasce, con una conseguente penalizzazione delle possibilità di accesso, che andrebbero invece incentivate, dei giovani ricercatori.

Appare in ogni caso incongruo il diverso trattamento rispetto a quello previsto per gli enti di ricerca, giustamente esclusi dal blocco del turn over, quasi che non fossero proprio le Università a fornire nel loro complesso la quota più alta e percentualmente di gran lunga maggioritaria della ricerca pubblica del Paese.

E non si può non rilevare come si voglia intervenire anche sulle condizioni retributive del personale docente, ivi compreso quello alle prime fasi di carriera, caratterizzate notoriamente da stipendi particolarmente bassi. Per quel che riguarda il personale tecnico e amministrativo, la riduzione del fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa e il drenaggio dei relativi ammontari mette per altro verso in discussione quote ormai considerate fisse e continuative di salari già percepiti, a loro volta estremamente esigui.

2. La CRUI registra positivamente la posizione espressa dal Ministro Gelmini, “convinta che, nel corso dell’iter parlamentare di conversione del decreto legge, possano aprirsi spazi per consentire una più ponderata valutazione delle criticità emerse e una possibile correzione migliorativa degli interventi”. La CRUI sottolinea in particolare la decisione del Ministro di allargare la riflessione a tutti gli aspetti correlati in vista del “superamento di alcune criticità di sistema”, costituendo presso il Ministero un apposito “Tavolo di consultazione” con CRUI, CUN e CNSU.

La CRUI auspica che nella sede suddetta si trovi modo di intervenire anche per accelerare l’iter di provvedimenti non più procrastinabili, a cominciare dalla revisione del sistema di reclutamento della docenza, secondo linee che garantiscano ad un tempo rigore e trasparenza della valutazione scientifica e semplicità e linearità delle procedure, distinguendo, per queste ultime, tra promozione e reclutamento vero e proprio.

Va peraltro sin d’ora chiarito che senza una riconsiderazione sostanziale dei contenuti finanziari della Manovra la sua portata (di un miliardo e mezzo sui cinque anni) risulterebbe dirompente e non sopportabile.

3. Sul piano del contenimento della spesa, le previsioni di riassorbimento del Governo sono infatti di passare dai 63,5 milioni nel 2009 ai 455 milioni nel 2013. Ma l’onerosità per gli Atenei sarebbe sull’arco temporale in questione ben maggiore dal momento che - a differenza di quanto accade per le altre amministrazioni pubbliche coinvolte dal provvedimento, ma coperte, per quel che riguarda gli aumenti del personale in servizio, dai relativi stanziamenti statali - nel caso del personale delle Università le spese aggiuntive e obbligatorie per fare fronte agli aumenti automatici di loro pertinenza ricadono sui bilanci di queste ultime, come la CRUI non ha mancato di evidenziare in tutti questi anni.

La Legge finanziaria per il 2008 ha bensì reintrodotta uno stanziamento specifico finalizzato agli aumenti in questione. Ma di questo non vi è per il momento traccia nella presente Manovra. In tal modo già nel 2009 il decremento effettivo rispetto al 2008 supererebbe ampiamente i 63,5 milioni previsti, mentre il rapporto medio tra spese fisse per il personale e FFO, attestato per il 2007 a 88,48 salirebbe rapidamente ben oltre il 90%, arrivando addirittura oltre il 100%.

4. E’ evidente come un simile quadro prospettico contraddica e capovolga radicalmente tutte le ipotesi legate alle conclusioni formulate nello scorso luglio dalla Commissione per la finanza pubblica operante presso il MEF e parzialmente trasferite nel cosiddetto Patto per l’Università al quale la CRUI aveva dato la propria adesione. Al di là dei mezzi finanziari messi effettivamente a disposizione, sembrava infatti un dato finalmente acquisito il riconoscimento della condizione di oggettivo sottofinanziamento del sistema universitario italiano rispetto agli standard internazionali, una condizione alla quale si contava di fare fronte con un piano pluriennale di incrementi da sviluppare sull’arco della legislatura, vincolato alla riqualificazione della spesa e a ben definiti obiettivi di rilancio, ivi compresi gli investimenti, oggi praticamente azzerati, in edilizia e infrastrutture.

La Manovra che abbiamo di fronte non solo non fa propria questa linea con riguardo al prossimo anno finanziario, ma disegna un percorso pluriennale di segno diametralmente opposto, di forte decremento del Fondo di finanziamento ordinario, con conseguenze rovinose per la gestione del sistema e per ogni prospettiva di sviluppo. E il rilievo vale anche per le Università non statali, oggetto di un pesante taglio lineare dei finanziamenti secondo il disposto della legge 243/1991.

5. Un primo dato che emerge è, in ogni caso, che, dopo questo pesante intervento, il FFO ha cessato di essere il punto di riferimento funzionale rispetto al quale riferire, come si è fatto finora la percentuale dei contributi studenteschi. Il limite in questione non potrà d'ora in avanti essere riferito, secondo la CRUI, che al complesso delle entrate di ciascun Ateneo, escluse le partite di giro. Analogamente, considerare ancora il FFO come unico termine di riferimento per le spese del personale a tempo indeterminato appare contraddittorio rispetto ad un disegno che vuole stimolare gli Atenei all'acquisizione di fondi propri. E anche la configurazione del modello di finanziamento delle Università andrà rivista al più presto alla luce della nuova situazione.

Se la prospettiva rimane quella indicata, sarà d'altra parte obbligato per le Università cercare di salvaguardare, per quanto ancora possibile, i propri bilanci con riguardo sia alle voci in entrata (da aumentare pur in una congiuntura difficile come l'attuale) sia a quelle di uscita (da ridurre anche a costo di ulteriori pesanti sacrifici che finora si è cercato di evitare). E ne devono essere chiare sin d'ora le ragioni e le responsabilità.

6. Il punto d'arrivo - quasi immediato per alcuni Atenei, di poco posticipato per tutti gli altri - sarebbe in ogni caso inevitabile.

La prospettiva che emerge chiaramente dalla Manovra è infatti quella di un sostanziale, progressivo e irreversibile disimpegno dello Stato dalle sue storiche responsabilità di finanziatore del sistema universitario nazionale, con ripercussioni che non potranno peraltro non riguardare anche gli Atenei non statali. Appare di particolare rilievo la presenza, nel decreto-legge in discussione, di un articolo che prevede la possibilità per le Università pubbliche (alle quali devono essere affiancate anche le Università non statali) di trasformarsi in fondazioni di diritto privato, con l'evidente significato di prospettare una via alternativa, che non è peraltro percorribile, anche se si intendesse farlo, partendo da condizioni di dissesto e in assenza di altre garanzie.

Non è comunque ammissibile che mutamenti di tanta portata del modello istituzionale e funzionale degli Atenei possano essere definiti frettolosamente e sull'onda di mere considerazioni di spesa, per di più tramite un decreto legge e con i conseguenti vincoli per la discussione parlamentare, prescindendo da una visione d'insieme delle esigenze dell'intero sistema, considerato nelle sue specificità.

Ogni e qualsiasi confronto, al quale la CRUI certamente non si sottrae, e rispetto al quale ribadisce in ogni caso la propria disponibilità anche nelle prospettive indicate dalla Manovra, non può comunque prescindere dal dato di fondo, inequivocabile e evidente. Con i tagli prospettati, gli Atenei sono messi immediatamente in serissime difficoltà e arriveranno tutti, molto rapidamente, al dissesto. E non è pensabile che si possa affrontare responsabilmente un tema centrale e di valenza strategica per la vita del Paese come quello di una eventuale revisione istituzionale e organizzativa del sistema universitario sotto la minaccia del suo tracollo annunciato e inevitabile.

La CRUI chiede con forza, anche in questa prospettiva, una sostanziale revisione delle misure per l'Università contenute nella Manovra in discussione e dà mandato alla Presidenza e alla Giunta di operare in tal senso alla luce degli elementi e delle proposte specifiche emerse nel corso dell'Assemblea, riservandosi ogni decisione sulle eventuali iniziative da intraprendere in relazione all'andamento della discussione parlamentare.