



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

Audizione presso la Commissione Cultura del Senato della Repubblica relativa all'atto del Governo n. 437, 21 febbraio 2012 ore 12

“Schema di decreto legislativo recante disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei”
(ai sensi degli articoli 5, c. 1, lettere b) e c) e 4, lettere b), c), d), e) ed f) della legge 30 dicembre 2010, n.240)

Il Consiglio Universitario Nazionale rileva, innanzi tutto, come lo schema di decreto in esame non dia solo attuazione, come vuole la sua natura di provvedimento delegato, alla legge 240/2010, ma interpreti, amplificandole, le scelte espresse dal legislatore della recente riforma.

In linea con le indicazioni offerte dalla Legge 30 gennaio 2010, n. 240, il decreto si propone di introdurre incentivi all'autocontrollo e alla qualificazione della spesa per il personale degli atenei, riprende la normativa sulle politiche di indebitamento (cercando di rimuovere, per via gestionale, il vincolo normativo dell'indebitamento come mutuo e investimento) e contempla principi e criteri di processo e di misura per qualificare le decisioni spettanti sia agli Atenei sia al MIUR.

Si tratta di soluzioni nelle quali è facile riconoscere il proseguimento delle politiche di ridimensionamento, o comunque contenimento, del sistema universitario.

Su questo il CUN esprime un parere fortemente critico, in quanto sono molteplici e diffusi nel sistema i segni di una crescente consapevolezza e responsabilità nella gestione delle risorse. Il riconoscimento di una qualificata “autonomia responsabile” negli atenei, con una severa valutazione a posteriori che preveda anche sanzioni esplicite per i casi meno virtuosi, potrebbe rappresentare una formula più adatta rispetto alla sommatoria di norme e parametri per loro natura di difficile gestione e affidabilità.

Dal punto di vista politico-programmatico, lo schema di decreto in esame, destinato a operare solo nei confronti delle Università statali italiane, conferma il ridimensionamento del sistema universitario pubblico avviato dalla Legge n. 133/2008 e proseguito con la Legge n.240/2010, mentre non tocca il settore non statale e telematico. Di seguito, se ne indicano i più significativi indici rivelatori.

Lo schema di decreto riformula l'indicatore delle spese del personale sulle entrate annue e consente agli atenei più “virtuosi”, che presentano un valore inferiore al 70% di tale indicatore, di procedere all'investimento in reclutamenti fino al 50% del turnover con aggiustamenti incrementali successivi. Gli atenei che presentano un valore superiore al 70% e inferiori all'80% (nuovo valore soglia), vale a dire la grande maggioranza, potranno investire quote minori del turnover (intorno al

25%), mentre è concessa una soluzione del 10% agli atenei con l'indicatore oltre l'80%, ma con una posizione debitoria complessiva soddisfacente.

L'assioma che ne risulta può essere sintetizzato in: “meno risorse uguale meno reclutamenti, con spinta verso la ricerca di più fondi da tasse e contributi, e con più efficienza interna”.

E' una linea progettuale che sembra rimuovere il fatto che l'FFO 2012 è programmato in severa discesa a 7.083 milioni di euro, l'FFO 2013 a 6.645 e l'FFO 2014 a 6.595 fermandosi alla soglia dell'ammontare pressoché eguale fra stanziamento statale e livello complessivo delle spese fisse per stipendi nelle università .

Da un lato il decreto introduce principi e criteri condivisibili, utili per mettere in moto processi di autocontrollo locale della spesa, ma dall'altro presenta soluzioni largamente dirigistiche e meccaniche.

E' un decreto che sceglie il passato come base prevalente di riferimento, nel senso che dimensiona possibili politiche di reclutamento sui comportamenti pregressi (di spesa e di tasse), anziché proporre livelli ragionati e calcolati su base modellistica per costruire linee progettuali future.

Il trade off tra incentivi all'autocontrollo nella spesa e sistema dei controlli da parte di MIUR e di MEF mostra uno spostamento significativo sul sistema dei controlli, similmente quello tra innovazione e consolidamento dell'esistente vede prevalere il secondo.

Inoltre, l'indicazione delle tasse e dei contributi degli studenti come denominatore dell'indice delle spese di personale, al quale sono abbinati diversi livelli di possibile reclutamento, corre il rischio di deteriorare l'equilibrio nella natura delle voci considerate a numeratore e denominatore.

Inoltre il decreto non cita il noto vincolo del 20% di tasse e contributi su FFO. Forse prevedere a denominatore in automatico una quota di FFO maggiorata del 20% potrebbe consentire di tener conto di tale ulteriore vincolo, suggerendo nel contempo agli atenei un efficace controllo dei flussi reali di entrata e di spesa.

Il decreto somma ai criteri e ai metodi di progettazione e valutazione delle politiche di bilancio anche quelli relativi alle politiche di reclutamento degli atenei.

A questo proposito il CUN rileva come:

- da un lato appaia limitativo il criterio di valutare tali politiche solo sulla base dei risultati di performance di pubblicazione scientifica; dovrebbero essere considerate anche altre variabili relative ad esempio alla didattica, alla capacità di attivare relazioni, di apportare risorse, di formare giovani validi e capaci e così via;
- dall'altro risulta particolarmente deviante privilegiare in modo automatico l'importazione di studiosi da Paesi esteri, senza valutare la possibilità di premiare anche la capacità di reclutare e trattenere studiosi italiani di qualità o studiosi che formano accademici che emigrano verso enti e atenei internazionali.

Anche la citazione dei risultati VQR 2004-10 come chiave per misurare la qualità delle pubblicazioni è fuorviante, perché tale valutazione è mirata all'analisi e alla ottimizzazione dei risultati delle strutture e non dei singoli studiosi.

Infine, il decreto presenta delle problematiche sul versante temporale:

- tre anni per realizzare l'equilibrio del massimo 40% di professori di prima fascia sul totale di ordinari e associati (art. 4) dipende largamente dai tempi delle abilitazioni nazionali e dalle composizioni strutturali di partenza di ciascun ateneo; più agevole sarebbe se la realizzazione dell'obiettivo partisse ad abilitazioni nazionali avviate e se situazioni di partenza particolarmente problematiche, anche dal punto di vista della articolazione interna fra dipartimenti, potessero muoversi su una tempistica superiore ai tre anni;
- la richiesta (art. 3) di un piano economico-finanziario triennale comprensivo di un budget economico e di un budget degli investimenti potrà essere esaudita dal 2014 (scadenza dell'avvio dell'utilizzo della contabilità economico-patrimoniale);
- i risultati finali certificati del VQR 2004-10, di cui agli articoli 4 e 9, saranno disponibili dall'estate 2013.

Una specie di "road map" allegata al Decreto con indicazione dei tempi e dei flussi di implementazione delle attività previste nel Decreto appare necessaria.

A proposito delle criticità tecniche, il Consiglio Universitario Nazionale ritiene che una particolare attenzione meritino:

- le difficoltà che si riscontrano nel raccordare principi e linee guida per veicolare comportamenti programmatici con regole prescrittive per loro natura cogenti e meccaniche;
- la contraddizione fra la definizione di indebitamento ristretto (per legge) a mutui e investimenti e la diversa specificazione dell'indice che lo misura, il quale ammette a numeratore "... altre forme di indebitamento a carico del bilancio dell'ateneo";
- la problematicità indotta dall'usare il tema dell'indebitamento (su mutui e investimenti ma si vorrebbe anche sulla spesa corrente, per il quale si chiede informativa) per regolare la capacità di spesa destinata al reclutamento; a questo proposito, si rileva altresì come la griglia dei livelli e delle combinazioni appaia complessa e tale da sollecitare soluzioni "caso per caso", ragione per cui una sua semplificazione appare opportuna;
- la contraddizione insita nel prevedere che l'indebitamento non possa superare il 15% per poi legittimarlo come variabile per il calcolo della programmazione della spesa per il reclutamento;
- le problematiche indotte dai tempi di applicazione delle nuove disposizioni, rispetto ai differenziali di partenza fra atenei. Infatti quegli atenei che, quando ancora non vigevano queste nuove regole, hanno applicato politiche di contenimento delle tasse - aderendo all'idea di Università come Istituzione sociale - si misurano con difficoltà nei reclutamenti superiori a quelle che incontrano atenei che hanno applicato tasse elevate;
- l'evidente necessità di verifiche e aggiustamenti successivi.

A ciò si aggiungano le numerose incertezze gravanti sul disegno. Alcune inerenti al modello di programmazione (il rapporto fra dimensione della spesa e sua traduzione in punti budget riconosciuti dal Ministero). Altre connesse al rinvio a decreti successivi, laddove sarebbe opportuno un quadro procedurale a 3-5 anni. Altre ancora derivanti da scelte terminologiche.

A titolo esemplificativo si segnalano di seguito alcuni dubbi:

- art. 5, c 5, la dizione "entrate supportate da norme, accordi o convenzioni" consentirà di considerare i fondi di entrate proprie per ricerca che consentono reclutamenti a tempo determinato del personale docente e tecnico amministrativo il cui importo si trova a numeratore?
- Art. 5, c 2, lett e) cosa si potrà inserire nei "contratti di insegnamento"?
- la scadenza annuale di febbraio di ciascun anno è praticabile alla luce delle scadenze per i consuntivi annuali e per gli inserimenti PROPER?
- Art. 7, c 3, come si farà "nella predisposizione del piano a tener conto anche della situazione di indebitamento degli enti e delle società partecipate"?

- Art 4, 2, b, cosa significa “equilibrato rapporto fra organico personale dirigente e tecnico amministrativo e il personale docente e ricercatore, entro valori di riferimento definiti con decreto del Ministro, che tengano conto delle dimensioni, dell’andamento del turn over e delle peculiarità scientifiche e organizzative dell’ateneo”?
- Art 9, vengono indicati diversi parametri, ma come saranno integrati e usati?
- Art. 4, c 2, lett a), come si raccorda il 40% in ateneo col possibile 50% dei dipartimenti nel primo decile VQR?