



Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca

Consiglio Universitario Nazionale

**Audizione presso la VII Commissione della Camera dei Deputati
15 marzo 2012**

Schema di decreto legislativo recante disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei in attuazione della delega prevista all'articolo 5, comma 1, lettere b) e c) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 secondo i principi normativi e i criteri direttivi di cui al comma 4, lettere b), c), d), e) ed f) e al comma 5.

1. Una valutazione d'insieme: verso il "ridimensionamento" del sistema universitario pubblico. -2. Le "politiche di reclutamento": tra nuove restrizioni e controlli esterni. -3. (segue) e alcune criticità tecniche. -4. La valutazione delle politiche di reclutamento: le possibili distorsioni. -5. Le incertezze del disegno: per concludere.

1. Una valutazione d'insieme: verso il "ridimensionamento" del sistema universitario pubblico

Lo schema di decreto in esame si propone di dare attuazione alle indicazioni offerte dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240, introducendo misure volte a incentivare il controllo e la qualificazione della spesa per il personale da parte degli Atenei statali.

Benché ad altre sedi istituzionali sia consegnata la funzione di verificare "come" i legislatori delegati interpretino e attuino le deleghe loro conferite, tuttavia, il Consiglio Universitario Nazionale non può non rilevare, preliminarmente, come le scelte accolte, nel provvedimento in esame, amplifichino, nella portata e negli effetti, quella che potrebbe ritenersi la volontà del legislatore ordinario espressa dai principi e dai criteri direttivi nel cui rispetto deve esercitarsi la delega.

Per quanto concerne il merito del provvedimento, il Consiglio Universitario Nazionale ritiene che lo schema di decreto introduca soluzioni di principio anche condivisibili, utili a mettere in moto processi di autocontrollo locale della spesa, benché si affidi poi a interventi di natura dirigitica, da applicare meccanicamente.

A questo proposito, non si può non evidenziare altresì, in via preliminare, che lo schema di decreto, in quanto destinato ad applicarsi alle sole "istituzioni universitarie italiane statali, ivi compresi gli istituti universitari a ordinamento speciale" (art.1, co.1, lett.b e art.2, co. 2, schema d.lgs.), rechi in sé le tracce di una politica i cui effetti, a giudizio del Consiglio Universitario Nazionale, possono definirsi di "contenimento e/o ridimensionamento" del sistema universitario pubblico. Politica avviata dalla l. n. 133/2008 e proseguita dalla l. n.240/2010.

2. Le “politiche di reclutamento”: tra nuove restrizioni e controlli esterni

Fra i tanti indici rivelatori di un siffatto orientamento, merita di essere menzionata, innanzi tutto, la circostanza che lo schema di decreto riformuli l'indicatore delle spese del personale sulle entrate annue e consenta 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' questa una linea progettuale che sembra dimenticare 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.

Nel complesso delle scelte espresse in proposito, si può dunque dire che il decreto scelga il passato come base prevalente di riferimento, in quanto dimensiona possibili politiche di reclutamento sui comportamenti pregressi (di spesa e di tasse), anziché fondarsi su indicazioni progettuali pro futuro.

Soprattutto, è un provvedimento che, oltre a scegliere una politica di consolidamento dell'esistente più che di innovazione, affida la qualificazione della spesa al sistema dei controlli da parte di Miur e Mef più che a incentivi all'autocontrollo.

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.

A ciò si aggiunga che 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, genera il rischio di deteriorare l'equilibrio nella natura delle voci considerate a numeratore e denominatore.

Lo schema di decreto, inoltre, 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.

Sempre in merito alle “politiche di reclutamento” che questo schema di decreto viene a delineare, il Consiglio Universitario Nazionale rileva altre criticità. In particolare:

- a) tre anni per realizzare l'equilibrio del massimo di 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;
- b) inoltre, sempre l'art.4, co.2, lett.a) dello schema di decreto impone un rapporto di consistenza interno al personale docente (min. 60% associati, max. 40% ordinari) senza sia individuato alcun rapporto di consistenza tra docenti e ricercatori, né tra docenti e personale tecnico-amministrativo (rimesso a successivo decreto ministeriale della successiva lett.b), laddove

l'art.5, co.4, lett. d) della l. n.240/2010 indica come criterio di esercizio della delega "la predisposizione di un piano triennale diretto a riequilibrare ... i rapporti di consistenza del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo".

- c) la regola così posta nell'art.4, co.2, del decreto delegato conosce peraltro una immediata eccezione laddove nel successivo comma 3 è stabilito che il rapporto ordinari/associati non si applica agli istituti a ordinamento speciale. Invece, per i "migliori" dipartimenti universitari che si classificano nel primo decile della VQR, la percentuale massima di ordinari può salire solo fino al 50% (nella stessa lettera a).
- d) 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);

Di conseguenza, si ritiene che l'indicazione dei tempi e dei flussi di implementazione delle attività previste nel Decreto sarebbe opportuna, anche come documento in allegato allo stesso.

3 (segue)...e alcune criticità tecniche

Il Consiglio Universitario Nazionale rileva altresì alcune criticità tecniche. Fra queste, paiono meritare una particolare attenzione:

- a) le difficoltà che si riscontrano nel raccordare principi e linee guida per veicolare comportamenti programmatici con regole prescrittive per loro natura cogenti e meccaniche;
- b) 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";
- c) 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;
- d) 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;
- e) 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;
- f) l'evidente necessità di verifiche e aggiustamenti successivi.

4. La valutazione delle politiche di reclutamento: le possibili distorsioni

A giudizio del Consiglio Universitario Nazionale una peculiare attenzione critica meritano altresì gli indicatori selezionati, nell'attuale art.9 dello schema, per la valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei.

A questo proposito si rileva come:

- a) appaia limitativa la scelta di valutare queste politiche solo sulla base dei risultati di performance delle pubblicazioni scientifiche. Si ritiene, infatti, che dovrebbero essere considerate anche altre variabili relative ad esempio alla didattica, alla capacità di attivare relazioni con altri soggetti, esterni ed interni al sistema universitario, di apportare risorse, di formare giovani validi e capaci;

- b) rischi di produrre effetti distorsivi la scelta di privilegiare una internazionalizzazione declinata come mera acquisizione di studiosi da paesi esteri, laddove l'internazionalizzazione dovrebbe essere valutata anche come capacità del personale accademico interno di attivare rapporti con altri studiosi e comunque di collocare le attività di ricerca in uno spazio internazionale o sovranazionale;
- c) appaia fuorviante il riferimento ai risultati della VQR (è da presumersi 2004-2010, in assenza di altre identificazioni offerte), come criteri alla cui stregua misurare la qualità delle pubblicazioni, in quanto valutazione volta all'analisi e alla ottimizzazione dei risultati delle strutture e non dei singoli studiosi, senza tener conto del fatto i risultati finali certificati della VQR 2004-10, se a quella ci si riferisce, saranno disponibili dall'estate 2013.

5. Le incertezze del disegno: per concludere.

Infine, il Consiglio Universitario Nazionale segnala le numerose incertezze gravanti sul disegno: alcune inerenti il 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 le seguenti:

- a) 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?
- b) art. 5, co. 2, lett e) cosa si potrà inserire nei "contratti di insegnamento"?
- c) la scadenza annuale di febbraio di ciascun anno è praticabile alla luce delle scadenze per i consuntivi annuali e per gli inserimenti PROPER?
- d) art. 7, co. 3, come si farà "nella predisposizione del piano a tener conto anche della situazione di indebitamento degli enti e delle società partecipate"?
- e) art 4, co. 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"?
- f) art 9, vengono indicati diversi parametri, ma come saranno integrati e usati?
- g) art. 4, c 2, lett a), come si raccorda il 40% in ateneo col possibile 50% dei dipartimenti nel primo decile VQR?