

AUDIZIONE DELLA CRUI

PRESSO LE COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO
DI CAMERA E SENATO SUL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA C1746
- ROMA 9 OTTOBRE 2006 -

Signori Presidenti, Onorevoli Membri delle Commissioni,

la CRUI ringrazia le Commissioni riunite per l'audizione odierna in sede di parere in merito sia al disegno di legge finanziaria 2007 (Atto Camera C1746) sia al decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262 collegato alla legge finanziaria.

Il sistema universitario italiano è cosciente dell'importanza di raggiungere gli obiettivi fissati dal governo di contenimento della spesa e di risanamento del bilancio pubblico. Nel contempo, tuttavia, gli Atenei ritengono doveroso segnalare il rischio che essi siano costretti a venir meno a quella funzione primaria che l'Università italiana svolge da sempre nel campo della formazione dei giovani, della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

Prima di entrare nel dettaglio delle questioni finanziarie e ordinarie sulle quali siamo chiamati a esprimerci, è bene richiamare alcune cifre che testimoniano il ruolo che l'Università ha esercitato e continua a esercitare: offrire ai giovani formazione adeguata e competenze utili per l'ingresso nel mondo delle professioni e del lavoro; promuovere la ricerca e il trasferimento tecnologico necessari a garantire uno sviluppo sostenibile e una ripresa adeguata degli investimenti produttivi; formare, assieme alle imprese ed ai servizi pubblici, nuovi quadri capaci di affrontare la internazionalizzazione dell'economia e dei mercati.

L'Università non si è sottratta al compito di formare gli high skills del Paese e di portare il numero dei laureati a livelli dignitosi rispetto al resto del mondo industrializzato. I numeri lo dimostrano: **nell'anno accademico 2004/2005 gli immatricolati sfioravano le 348.000 unità; prima dell'avvio della riforma del cosiddetto 3+2 il numero era di 295.000; i laureati e i diplomati allora erano 149.000, oggi sono circa 300.000. E' altresì cresciuto, nonostante la minore permanenza nelle università, il numero degli iscritti che da 1.684.000 del 1999 è passato al 1.800.000 del 2004 e si è soprattutto incrementato il numero di immatricolati all'Università rispetto alla platea dei diciannovenni (in diminuzione a causa del calo demografico): nei quattro anni di applicazione della riforma l'incremento è stato del 14,8% rispetto ai tre anni precedenti.** E' aumentata la percentuale di iscritti regolari ed è scesa la percentuale di studenti inattivi, cioè dei soggetti che non sono riusciti nell'anno di riferimento a superare alcun esame e/o a conseguire alcun credito.

Si noti infine che una simile incontestabile crescita nell'efficienza e nella produttività del sistema si è accompagnata con una significativa diminuzione dell'incidenza dei finanziamenti ministeriali rispetto alle altre entrate, incidenza che oggi si aggira attorno al 64% sul totale delle entrate **con un costo per studente di gran lunga inferiore rispetto a quello di altri Paesi europei, circa 4.000 euro rispetto ai 7.500 della Gran Bretagna e ai 10.000 della Germania.**

Un sistema come quello universitario, che mostra dunque un andamento estremamente positivo nella gestione delle risorse assegnate, non può non costituire il perno di quello sviluppo e di quella crescita ai quali il nostro Paese non può sottrarsi se intende affrontare la competitività del mercato globale. Questi obiettivi erano del resto già contenuti all'interno del DPEF che il Governo ha presentato alle Camere immediatamente prima dell'estate. Tuttavia, già in sede di audizione della CRUI sul DPEF era stato sottolineato come mancassero espliciti riferimenti nei confronti della gravissima situazione in cui versano oggi gli Atenei, situazione che rischia di allontanarli definitivamente e irreversibilmente dalla scena internazionale. **E' ben noto che il nostro Paese è molto lontano dall'obiettivo di quel 3% del PIL da destinare all'Università e alla Ricerca che costituisce l'obiettivo dell'Agenda di Lisbona. L'Italia investe oggi infatti circa l'1,1%, cioè il 40% del valore degli Stati Uniti, meno della metà di quelli della Germania, della Francia e della Danimarca. Un valore comunque inferiore a quello di quasi tutti i Paesi europei.** In sede di DPEF la CRUI aveva sottolineato come il quadro fosse drammatico. Allo stato attuale non ci sono purtroppo motivi per cambiare il giudizio espresso allora.

I due documenti, il d.d.l. finanziaria 2007 C1746 e il decreto legge 262/2006, mostrano alcune novità significative e propongono alcune misure di indubbio interesse. Prima tra tutte la creazione dell'Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario (art. 36 D.L. 262/2006) più volte auspicata dalla CRUI. Essa dovrebbe essere uno strumento prezioso per la governance del sistema, risolvendo una criticità nella responsabilizzazione delle autonomie universitarie. Tra le novità introdotte nel collegato guardiamo ancora con estremo favore all'avvio di un piano straordinario di reclutamento per i giovani ricercatori, anche se con modalità e procedure non ancora esattamente determinate (art. 70, c. 4 del d.d.l. C1746), alla limitazione della

proliferazione delle sedi universitarie (art. 71 d.d.l. C1746), alla riduzione del numero di crediti riconoscibile da parte dell'Università in sede di convenzione di cui all'art. 22, c.13 della legge 448/01 (art. 37, c. 2 del D.L. 262/2006), al credito d'imposta per le imprese (art. 20, c. 1 d.d.l. C1746) e per gli studenti fuori sede (art. 20, c. 20 d.d.l. C1746), alla detrazione di imposta per l'acquisto di p.c. da parte dei docenti universitari (art. 20, c. 8 d.d.l. C1746), alla costituzione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica cui viene assegnata una quota incrementale di 300 milioni di euro (art. 106 d.d.l. C1746) anche se non è del tutto chiaro quanto di tale cifra sarà effettivamente destinata alla ricerca universitaria, al divieto di istituzione di nuove università telematiche (art. 37, c. 3 del D.L. 262/2006).

Dobbiamo purtroppo riconoscere che il cuore del d.d.l., ossia la parte propriamente finanziaria, è assolutamente insufficiente, di gran lunga inferiore alle aspettative e in palese contraddizione con i punti più qualificanti del programma elettorale dell'attuale coalizione. La cosa è tanto più grave e più sorprendente se si tiene presente che all'art.64 del d.d.l. finanziaria 2007, per la prima volta nei confronti di personale pubblico, viene introdotto un taglio pari al 50% della misura delle classi di stipendio e degli aumenti periodici biennali del personale docente. Il provvedimento, che per l'ennesima volta dispone una modifica dello stato giuridico (di cui all'art.36 del d.p.r. 382/80) all'interno di una legge finanziaria, non solo è ingiustamente punitivo nei confronti della classe docente, ma si dimostra soprattutto sganciato da qualunque contesto e da qualunque finalità nei confronti del sistema. Si tratta cioè di una riduzione palesemente iniqua oltre che finanziariamente poco significativa (circa 50 milioni di euro sul 2007) nonchè particolarmente contraddittoria se si fa riferimento alle retribuzioni iniziali notoriamente modeste, anche con qualsiasi confronto internazionale. E tutto ciò mentre si richiede ai docenti universitari un impegno molto più gravoso e vincolante.

Ma è dalle assegnazioni contenute nelle tabelle allegate alla Finanziaria che provengono le indicazioni più preoccupanti. Si tenga presente che il sistema universitario ha visto una crescita del FFO delle Università statali di gran lunga inferiore rispetto alla dinamica delle retribuzioni nonché all'indice dell'inflazione. **Fatto 100 il FFO del 2001, il rapporto tra il 2001 ed il 2006 è salito a 112,4: e il 2006 è anche l'anno in cui per la prima volta nella storia d'Italia il FFO invece di crescere è diminuito dello 0,91% rispetto al 2005. Quel che più conta, fatto 100 il livello degli emolumenti fissi per il personale universitario nel 2001, nel 2006 l'indice è salito a circa 124.** Il disallineamento a carico esclusivo degli Atenei è palese.

Insomma nella finanziaria 2007 ci si sarebbe attesi un consistente incremento. **Un incremento pienamente giustificato dagli automatismi e dalle vere e proprie obbligazioni** che gli Atenei sono costretti ad affrontare per diversi motivi. **Per riportarsi almeno alla situazione reale del 2005 - quindi (si badi) non per crescere né tanto meno per garantire un qualunque incremento di fondi, ma semplicemente per sopravvivere - le Università necessiterebbero di circa 530 milioni di euro** sulla tabella C (cap.1694 'art.5, c.1, lett. a) Legge 537/93'). Questi 530 milioni si ottengono dalla somma di 75 milioni di euro per il ristoro (dal 2002 al 2006) degli incrementi anteriori al 2001 di cui al decreto legge 25 settembre 2002, n. 212 art. 4 convertito in legge 22 novembre 2002, n. 268, 43 milioni di euro prelevati dal piano di sviluppo 2004/2006 di cui al D.M. 262/04, 56 milioni di euro corrispondenti al reintegro della già citata riduzione del FFO tra il 2005 e il 2006, 30 milioni di euro già impegnati per la mobilità interregionale dei docenti, 15 milioni di euro impegnati per le chiamate dirette di cui effettuate per il cosiddetto "rientro dei cervelli", 23 milioni di euro relativi alla competenza 2006 da trasferirsi sul 2007; a questi vanno addizionati ovviamente circa 290 milioni di euro che corrispondono agli incrementi retributivi per il 2005 ed il 2006 (si badi, di nuovo, senza alcun riferimento al 2007 e senza considerare alcun incremento inflattivo).

A fronte della dinamica delle spese e delle minori entrate appena descritta e delle esigenze del sistema il d.d.l. propone per contro un incremento reale rispetto al FFO 2005 di appena 94 milioni di euro, con un mancato adeguamento di 436 milioni di euro (senza considerare, lo ripetiamo, gli incrementi di spesa del 2007).

Ancor più grave, se possibile, è la situazione dei fondi per l'edilizia: la somma finalizzata all'edilizia universitaria era già stata enormemente diminuita nell'anno 2006 rispetto agli stanziamenti degli esercizi precedenti. Se, infatti, nel 2005 lo stanziamento, (prevalentemente impegnato con accordi di programma pluriennali che in questi anni determinano una indisponibilità di risorse da destinare a nuove iniziative e adeguamenti strutturali), di gran lunga insufficiente rispetto a un sistema universitario cresciuto enormemente negli ultimi anni, era di 154.430 milioni di euro, oggi sulla tabella D il rifinanziamento del fondo unico per l'edilizia universitaria è di appena 10 milioni di euro.

Le risorse destinate al diritto allo studio ex Legge 147/1992 (da trasferire agli enti regionali) passano da 177 milioni di euro del 2006 a 157 milioni di euro previsti per il 2007 con una riduzione di ben 20 milioni di euro, una somma mediante la quale risulterà per l'ennesima volta impossibile per le Regioni dare la borsa a tutti gli studenti capaci e meritevoli costituzionalmente garantiti.

Noi ci auguravamo una finanziaria che restituisse al sistema non meno di 700 milioni di euro. Ce lo auguravamo noi; se lo augurava il Ministro Mussi onde ripristinare il finanziamento del sistema universitario ad un livello almeno di sopravvivenza. Dobbiamo una volta ancora considerare i nostri

auspici, ispirati da una logica di sopravvivenza del sistema, e di avvio, nei limiti delle possibilità, delle sue esigenze di rilancio nel contesto europeo, come del tutto illusori e senza speranza? Con tutte le conseguenze, di vario ordine, che è giocoforza ricavarne?

Le cifre che seguono ripropongono con ulteriore evidenza il quadro appena tracciato:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fondo ordinario delle università statali	5.784.317	6.198.232	6.189.130	6.225.000	6.545.000	6.983.900	6.920.300
Edilizia universitaria	284.501	278.887	1.549.937	1.58.228	1.53.773	1.54.430	90.000
Piani triennali di sviluppo	77.468	126.532	123.293	121.964	121.724	122.558	122.000
Diritto allo studio	103.291	129.114	125.809	124.453	144.208	147.092	177.000
Totale statali	6.249.577	6.692.765	6.593.189	6.629.645	6.964.705	7.407.980	7.309.300
Fondo ordinario delle università non statali	100.709	108.456	108.196	104.355	114.149	124.423	133.000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Incremento PIL reale	3,00%	1,80%	0,40%	0,30%	1,30%	2,10%	1,90%
Inflazione	2,50%	2,70%	2,50%	2,70%	2,20%	1,90%	1,90%*
Incremento finanziamenti alle università statali	8,09%	7,09%	-1,40%	0,55%	5,05%	6,36%	-1,33%
Incrementi stipendi di docenti	2,08%	2,60%	4,31%	2,75%	1,38%	2,82%	
Incrementi stipendi di non docenti			5,66%		5,01%		

Si tratta di cifre drammatiche. Con cifre del genere il sistema rischia il collasso e vengono particolarmente colpiti gli Atenei situati nei contesti più fragili del Paese, impossibilitati da un canto ad incrementare la contribuzione studentesca, come pure si sarebbe costretti a fare al pari degli enti locali, e dall'altro poco sostenuti da risorse esterne al finanziamento statale.

D'altronde lungo la stessa linea di insufficienza delle risorse si collocano gli stanziamenti per il cosiddetto piano "giovani ricercatori": 20 milioni di euro per il 2007, 40 milioni nel 2008 e 80 milioni nel 2009 (art. 70 ,c. 5).

In materia di assunzioni la situazione è assai preoccupante. L'art. 70 c. 1 del d.d.l prevede di fatto un blocco della crescita degli organici in palese violazione dell'autonomia universitaria e in particolar modo di tutte le prerogative riconosciute agli Atenei dal combinato disposto di cui alle leggi 168/89 e 537/93. Le Università, già impegnate in una attenta programmazione delle spese con i limiti della normativa in vigore (contenimento delle spese per assegni fissi al personale di ruolo entro il 90% del FFO assegnato) infatti non potranno più programmare in funzione del *budget* di volta in volta disponibile ma sulla base del solo *turn over* che "fotografa" la situazione del 2007; si tratta in sostanza dello *slogan*: "un autista un ricercatore". Gli unici posti programmabili dall'Università si baserebbero sulle vacanze disponibili a seguito di cessazioni. **Una norma del genere è palesemente iniqua per due ordini di motivi: in primo luogo perché penalizza gli Atenei più giovani che possono contare su una quota assai bassa di *turn over*, in secondo luogo perché produce un'equiparazione tra le diverse categorie del personale che di fatto non esiste, distorcendo quindi la programmazione degli Atenei.** Peraltro, considerata anche la giusta preoccupazione di prevedere un massiccio ingresso di giovani nel sistema, detta programmazione si ridurrebbe a una vera e propria beffa. Soprattutto il meccanismo equivarrebbe a un congelamento obiettivo delle risorse umane e impedirebbe qualunque scelta mirata e responsabile delle autonomie universitarie nei confronti dello sviluppo.

Sul fronte delle assunzioni di personale a tempo determinato la situazione si aggrava ulteriormente rispetto agli anni precedenti. La finanziaria riduce il limite di spesa già previsto dalla scorsa finanziaria (60%) riducendolo al 40% rispetto alla spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2003. Di nuovo un'indebita intrusione nelle scelte autonome degli Atenei.

L'art. 69 del d.d.l. prevede per l'Università un incremento del fabbisogno del 3% rispetto a quello dell'anno precedente. Ciò comporta una riduzione dell'1% rispetto al limite di incremento del 4% previsto negli anni precedenti e ribadito nel d.d.l. per gli Enti di ricerca, il che comporterà indubbi problemi operativi nel rispettare le obbligazioni assunte. **Sarebbe bene precisare che da quando è in vigore la norma di contenimento dei fabbisogni di cassa il sistema delle università non ha mai superato i limiti programmati, contrariamente a quanto avvenuto per altri servizi pubblici.**

La finanziaria riproduce per il 2007 una serie di disposizioni specifiche volte a ridurre le spese per consulenze, relazioni pubbliche, pubblicità, convegni, mostre e spese di rappresentanza, acquisto, manutenzione, noleggio e

esercizio auto di servizio, indennità e compensi di organi vari. **Tali misure non fanno che accrescere la mortificazione dei principi di autonomia universitaria.**

E' poi paradossale in un quadro di tal fatta che l'Università continui ad essere annoverata tra gli enti pubblici non territoriali soggetti al contenimento delle spese di funzionamento ex art. 22, c. 1 della Legge 4 agosto 2006, n. 248 di conversione del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (decreto Bersani). Il provvedimento comporta un ulteriore onere stimabile per il sistema tra i 200 e i 250 milioni di euro destinati ad affluire dalle casse delle Università anche se provenienti da attività finanziate con entrate proprie, alle casse dello Stato. Si tratta di una vera imposizione indiretta e si ricorda che il taglio dei consumi intermedi è equivalente, come effetto finale, a una riduzione del FFO dovendo comunque gli Atenei coprire quelle necessarie per incrementare le loro attività e per garantire agli studenti un livello adeguato di servizi. Un combinato esiziale con quanto iscritto nelle tabelle della finanziaria 2007.

Per avviare a tutto ciò la CRUI sottopone a voi, Sigg. Presidenti e Onorevoli Deputati e Senatori le 4 proposte che seguono:

- 1. Incrementare la consistenza del FFO in tabella C (per un totale almeno pari 530 milioni di euro)**
- 2. Prevedere un Fondo unico per l'edilizia universitaria di entità adeguata (almeno 150 milioni di euro, con previsioni di crescita per gli anni successivi)**
- 3. Svincolare le Università dai meccanismi che legano le assunzioni al solo turn over in quanto in violazione con l'autonomia universitaria ed esclusiva conferma dei vincoli già in atto e derivanti dalle leggi 449/97, 311/2004 e 43/2005 e dalla normativa relativa al personale di area sanitaria.**
- 4. Escludere le Università dalla riduzione delle spese di funzionamento (legge 4 agosto 2006, n. 248, Decreto Bersani)**

Di fronte alla situazione descritta è indispensabile, a nostro giudizio, una vera e propria **revisione di rotta** che ci auguriamo possa prodursi a seguito di una serie di interventi emendativi dell'attuale d.d.l. che, così come è oggi formulato, appare oneroso e mortificante per il sistema universitario italiano.

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati, Onorevoli Senatori,

ci si permetta di ricordare **ancora una volta e non retoricamente** che l'Università è la principale rete di ricerca e di alta formazione del Paese. **Tocca a lei presidiare** in particolare la ricerca fondamentale, oggi ancor più necessaria per alimentare quella diffusione scientifica e tecnologica, che è alla base della nuova concorrenza internazionale.

Indebolire questa rete vorrebbe dire rendere non credibile l'obiettivo di uno sviluppo basato su innovazione ed alta tecnologia, perché la stessa applicazione industriale della ricerca è oggi sempre più legata alla presenza diretta nella ricerca fondamentale. **Per non dire del ruolo diretto crescente, negli ultimi anni, di numerosi atenei italiani nella ricerca applicata e nel trasferimento tecnologico.**

Indebolire il sistema universitario significherebbe **in ogni caso** minare alla base molti saperi, **che – al di là dei loro riflessi diretti o indiretti, che pure non mancano, sulle attività produttive ed economiche - costituiscono la fonte insostituibile della nostra identità culturale e motivano e alimentano in maniera determinante la nostra capacità di interlocuzione non subalterna nel contesto internazionale.**

La Conferenza dei Rettori delle Università Italiane è consapevole delle grandi difficoltà oggi presenti per ricondurre sotto controllo la finanza pubblica, ma nel contempo sente fortemente la responsabilità di tutelare e gestire il sistema universitario italiano, nella convinzione che questo richieda non solo alcuni necessari punti di eccellenza, ma anche un vasto e complesso insieme di istituzioni che garantiscano ai nostri giovani un reale diritto di accesso all'istruzione superiore e permetta alle diverse aree del paese di insediare strutture di ricerca, necessarie per uno sviluppo equilibrato ed integrato dell'intera comunità nazionale.

Grazie della Vostra attenzione.