

“Finanziamento delle università, risorse per le università”

Il sistema di finanziamento delle università appare da rivedere, andando oltre FFO e le forme correnti della programmazione triennale; l'attuale sistema ha generato situazioni di contrapposizione, talvolta aspra, senza peraltro portare reali vantaggi agli atenei “migliori” o dare sostegno a quelli che si trovano in oggettiva situazione di difficoltà non derivante da “errori” o scelte improvide.

Ripercorrendo velocemente l'evoluzione delle norme, disposizioni e documenti vari in materia di risorse del sistema universitario appare evidente il progressivo arretramento registratosi in tale campo.

La Legge 168/89, quella dell'autonomia, indicava tre linee di finanziamento statale

-le spese di personale

-i contributi di funzionamento, comprensivi di spese di investimento e edilizia

-contributi per la ricerca scientifica

ma non fu mai attuata.

La Legge 537/93, finanziaria 1994, modificava l'articolazione delle tre fonti di finanziamento, contemplando

-finanziamento ordinario (funzionamento, personale, manutenzioni, parte della ricerca scientifica)

-edilizia e grandi attrezzature scientifiche

-programmazione dello sviluppo del sistema universitario

Il fondo di finanziamento ordinario era articolato in quota base e quota di riequilibrio, da ripartirsi quest'ultima con riferimento a diversi criteri *“tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali”*.

Le spese di personale perdevano la propria specifica fonte di finanziamento.

La stessa legge in tema di personale “congelava” gli organici “di diritto” a quelli assegnati al 1993, consentendo alle università di apportarvi modifiche entro il limite della spesa riferita a tali organici, prevedendo la progressiva implementazione delle dotazioni organiche “di fatto” a misura delle risorse progressivamente assegnate.

La Legge 449/97, finanziaria 1998, introduceva un diverso limite delle spese di personale, ponendolo pari al 90% del FFO assegnato; in tal modo si relazionavano due “grandezze”, una “FFO assegnato” solo molto marginalmente influenzabile dalle università, l'altra le “spese di personale”

teoricamente decisa dalle università, ma fortemente condizionata da incrementi retributivi non oggetto di decisione delle università.

Finché l'ammontare delle risorse finanziarie destinate alle università è stato in crescita, sia pur solo per gli incrementi retributivi, o almeno costante, il metodo di misurazione del limite è apparso, non senza problematicità, gestibile; dal momento in cui le risorse hanno cominciato a comprimersi, prima per il solo mancato riconoscimento degli incrementi retributivi – inizi del nuovo millennio – poi per i “tagli”, lineari e non – dal 2008 – la misura del FFO ha condizionato significativamente la politica del personale, incidendo inesorabilmente sulle scelte programmatiche.

Con una nota ministeriale del 2005, *“per la valutazione della compatibilità dei piani triennali di fabbisogno di personale”*, in assenza di una espressa previsione normativa, fu elaborato ed estrinsecato il “punto organico”, quale misura virtuale della spesa di personale, restando l'effettivo rispetto del limite del 90% calcolato sulla spesa, in termini finanziari, concretamente rilevata alla fine di ogni anno.

Nel 2007 la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, organismo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel documento 2007/3BIS del 31 luglio 2007 *“Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario”* rilevava tra le criticità del sistema universitario

*“il rapporto docenti/studenti inadeguato (più basso che negli altri paesi avanzati) e che non è migliorato, nonostante l'assunzione di numerosi docenti e ricercatori, perché il numero di docenti è cresciuto in linea con quello degli studenti iscritti;”*

nonché in particolare per le risorse finanziarie

*“Per quanto riguarda le risorse disponibili, oltre al già ricordato basso rapporto tra docenti e studenti, l'Italia si segnala per:*

- *un'incidenza della spesa per l'Università sul PIL ai valori minimi fra i paesi di area OCSE, con l'aggravante di un tasso di crescita fra il 2000 e il 2003 fra i più bassi in assoluto;*
- *un costo per studente di soli 5.658 dollari a parità di potere di acquisto, contro la media UE 19 di 6.962 e una media OCSE di 8.093, largamente inferiore a quella di singoli paesi con cui l'Italia compete sui mercati internazionali.”*

e ancora

*“il sistema universitario soffre di una generale carenza di finanziamento, aggravatasi negli ultimi anni a seguito dei tagli imposti dalle leggi finanziarie;”*

*“vi sono in prospettiva seri problemi di squilibrio finanziario, anche nelle Università gestite in modo più oculato, qualora dovesse perdurare la dinamica discontinua del FFO dell’ultimo periodo, con bassi o nulli tassi di crescita in alcuni anni ...”;*

Nel 2008 il d.l. 112 nel limitare la possibilità di utilizzo del turn over del personale ha previsto una progressiva e sempre maggiore riduzione negli anni del FFO.

Nel 2012 il d.l. 95 nel dettare ulteriori contrazioni nell’uso del turn over, sottrae alle università il suo diretto utilizzo, sia pur nei limiti previsti anche dal d.lgs 49 – nuovo limite del 80% e soprattutto nuove modalità di calcolo - dello stesso anno, conferendo direttamente al ministero l’attribuzione alle singole università del contingente delle assunzioni possibili e il ministero procede utilizzando il meccanismo dei “punti organico”.

Tale sistema, legato alle cessazioni avvenute nell’anno precedente nelle diverse sedi, risulta condizionato dalla realtà storica e non mostra di tener conto dell’evoluzione complessiva delle capacità di bilancio dei singoli atenei.

Pur prendendo atto che nel 2014 il complessivo stanziamento per FFO, dopo numerosi anni, non è inferiore a quello dell’anno precedente, non può non rilevarsi come il rapporto con il PIL sia complessivamente peggiorato passando da circa lo 0,5% del 2009 a poco più dello 0,4%, ben al di sotto dei rapporti che si rilevano per gli stanziamenti di altri stati europei (es. Francia e Germania).

La parte premiale del FFO, in opportuna crescita all’interno del fondo, stenta a sortire i suoi effetti perché rimanendo parte del tutto determina un semplice spostamento di risorse tra atenei, senza portare nuova linfa nel complesso del sistema universitario; pur nel particolare e non positivo momento dell’economia nazionale e internazionale, andrebbe rivalutata la funzione di

investimento per il futuro delle spese per l'istruzione di tutti i livelli, ma ancor più di quello universitario.

La novità costituita dall'attuazione del meccanismo del "costo standard", di forte contenuto innovativo, dovrebbe essere accompagnata da uno stringente monitoraggio che consenta di valutarne la sostenibilità; la gradualità applicativa ipotizzata è senza dubbio da leggersi con favore, ma va ricordato che l'applicazione stessa necessita di adeguati indicatori per una misurazione attendibile dell'output e di sistemi di rilevazione contabile omogenei.

Nella gestione delle risorse umane appare ormai necessario superare la logica dei "punti organico" che ha portato nel recente passato ad effetti anche estremi (atenei assegnatari senza disponibilità finanziarie, in confronto ad altri atenei fortemente limitati pur in presenza di risorse che avrebbero consentito azioni di reclutamento); in sostanza dovrebbe essere osservata solo la capacità degli atenei di sostenere gli oneri grazie alla solidità ed affidabilità dei propri bilanci, potendosi ben questo accompagnare ad indirizzi programmatori che favoriscano le opportunità generazionali dei più giovani.

La programmazione delle università in tema di personale, strumento primario nel consolidamento e sviluppo della più generale azione programmatoria, dovrebbe essere scevra da vincoli non sostanziali, che svolgono una funzione contabile di profilo non elevato (segmentazioni per singole parti, scadenze meramente cronologiche ecc.).

In generale si ritiene che si debba e possa creare un nuovo sistema generale di attribuzione delle risorse, immediatamente finanziarie e non, nella consapevolezza che gli atenei non sono imprese commerciali o industrie, e che questa condizione non è modificata dall'introduzione della contabilità di natura privatistica.

Sistema che dovrebbe andare nella direzione di premiare e incentivare il miglioramento della qualità e delle performance, non dimenticando le situazioni di assolutamente oggettiva, cioè quelle che ovviamente non siano dipendenti da specifiche responsabilità.

Alla luce del rapido esame di come si è evoluta la situazione del finanziamento delle università nel corso degli anni, sia sotto l'aspetto puramente finanziario, sia dal punto di vista più generale delle

risorse, anche di personale – capacità assunzionali e punti organico – rispetto a quello che sarebbero gli sviluppi auspicabili per favorire un'efficace azione delle università, il gruppo ha sostanzialmente convenuto:

-la necessità perché la premialità sia reale e dia concrete positive risposte, che essa sia attuata con risorse nuove;

-il criterio della spesa storica deve essere superato, ma la metodologia di costruzione dei “costi-standard” deve essere opportunamente e attentamente seguita, affinché non conduca a situazioni ben oltre il voluto, che in questa fase, lunga, di risorse basse, potrebbero avere effetti devastanti;

-va ribadita l'esigenza che le assegnazioni alle università siano definite in esordio di anno e non in prossimità della conclusione, anzi le stesse dovrebbero essere note quando si formulano le previsioni budgetarie, a tal fine appare necessaria una stabilità dei criteri e delle assegnazioni almeno triennale, per un periodo analogo a quello della programmazione;

-la metodologia dei “punti organico” coniugata alle cessazioni va superata, sostituendola con l'osservazione della sostenibilità di bilancio, naturalmente mantenendo controlli assolutamente rigorosi per evitare il presentarsi o il ripresentarsi di situazioni poco responsabili.