

UNIVERSITAS

STUDI E DOCUMENTAZIONE

DI VITA UNIVERSITARIA



Una strategia per l'università italiana

*Un patto per l'università?
Lo scoglio della Finanziaria
I requisiti minimi
per i corsi di laurea
La programmazione 2007-09*

Il finanziamento degli atenei non statali

Puglisi

Università senza qualità

Finocchietti

Dossier

Università e ricerca in Israele

Erasmus Mundus: il punto, il futuro

Lantero

106

ASSOCIAZIONE RUI

Perché L'UNIVERSITÀ

*Riflessioni
sull'etica del sapere*

a cura di
ISABELLA CECCARINI
PIER GIOVANNI PALLA

edimond

Nell'immaginario collettivo, frutto spesso di un'informazione parziale, il termine "università" evoca sovente un potere accademico ottenuto con procedure discutibili, una gamma di complicate offerte didattiche, una laurea da conquistare a caro prezzo quale viatico per accedere a posizioni professionali di prestigio.

Con minor frequenza si considera il valore aggiunto che gli studi universitari apportano ai singoli cittadini e all'intera società in termini di conoscenze, di abilità, di crescita personale.

Il volume contiene una selezione di articoli e saggi pubblicati nella rivista "Universitas", accomunati dal riferimento ai valori universali e allo spirito accademico su cui fondare l'università ideale, affinché questa recuperi il senso di comunità che l'ha sempre caratterizzata.

Gli Autori

BALLESTEROS – BERTOLINO – BETTINI – BLASI
BRICALL – CAMPBELL – CAPASSO – CECCARINI
CIAPPEI – CORRADINI – DAHRENDORF – DALLA TORRE
FARRI – FERRAROTTI – FINOCCHIETTI
GIOVANNI PAOLO II – LLANO – LOBKOWICZ – LORENZELLI
MATVEJEVIC – MAYOR – MCGETTRICK – MORIN – MOTTINI
NEAVE – PALLA – PELÁEZ – RATZINGER – RAZZANO – REVOJERA
RUBERTI – SABUZI GIULIANI – SAMEK LODOVICI – SCOTT
SETTIS – TOSI – URBANI – VITALE – ZAMAGNI – ZICHICHI

www.edimond.com

edimond@edimond.com

tel. 075 8521451 – fax 075 8520907

EDITORIALE

2
Sussurri e grida
Pier Giovanni Palla

IL TRIMESTRE
Una strategia
per l'università italiana

4
L'università all'esame
della Finanziaria
Andrea Lombardinilo

13
Il Patto per l'università: mossa
tattica o riflessione strategica?
Ludovica Sabatini

16
I requisiti minimi
per i corsi universitari
Antonello Masia

23
La programmazione delle
università 2007-2009
Aldo Cottini e Angelo Siddi

NOTE ITALIANE

29
Il finanziamento
degli atenei non statali
Giovanni Puglisi

32
L'Anagrafe nazionale
degli studenti
Rossella Marchesi

35
Educare al tempo
e alla memoria
Elena Cersosimo

ANALISI

36
Il mercato delle lauree fasulle
e degli atenei non accreditati
Carlo Finocchietti

43
Agraria: la nuova
offerta didattica
Enrico Porceddu

DOSSIER

46
Technion di Haifa:
tra hi-tech e ricerca
Manuela Borraccino

49
Ben-Gurion University:
sulle orme dei pionieri
si proietta nel futuro

50
La nostra sfida? Creare
imprese e lavoro nel deserto
Intervista a Jimmy Weinblatt

DIMENSIONE
INTERNAZIONALE

53
La sfida della qualità
Jan Sadlak

58
È ancora tempo di *ranking*
Caterina Steiner

60
Erasmus Mundus II:
la cooperazione europea
con i paesi terzi
Luca Lantero

BIBLIOTECA APERTA

63
Qualità per l'università
Roberto Peccenini

Si ringrazia il Technion di Haifa
per aver fornito le foto che
illustrano questo numero, e in
particolare Barbara Frank per la
gentile collaborazione

Comitato scientifico

Paolo Blasi, Cristiano Ciappei, Giorgio Bruno
Civello, Luciano Criscuoli, Carlo Finocchietti,
Stefania Giannini, Vincenzo Lorenzelli,
Marco Mancini, Olimpia Marcellini, Antonello
Masia, Fabio Matarazzo, Alfredo Razzano, Enrico
Rizzarelli, Roberto Schmid, Guido Trombetti

Direttore responsabile

Pier Giovanni Palla

Redazione

Isabella Ceccarini (segretaria di redazione), Mario
Ciampi, Giovanni Finocchietti, Stefano Grossi
Gondi, Lorenzo Revojera, Emanuela Stefani

Editore

Associazione Rui

Direzione, redazione, pubblicità,
abbonamenti

Viale XXI Aprile, 36 - 00162 Roma
Tel. 06/86321281 Fax 06/86322845

E-mail:
universitas@fondazionerui.it (direzione)
odv@fondazionerui.it (abbonamenti)

Abbonamento annuale

Italia: euro 50,00 Estero: euro 85,00

Conto Banco Posta n. 36848596 intestato a:
Associazione Servizi e Ricerche Rui
(oppure ASRUJ);
c/c bancario 074003000237 intestato Associazione Rui
presso Banca INTESA SAN PAOLO
filiale n. 93, viale XXI Aprile 24/26, 00162 Roma
CIN O, ABI 03069, CAB 03326
IBAN IT10 0030 6903 3260 7400 3000 237
BIC BCITITMM

Registrazione

Tribunale di Roma n. 300 del 6/9/1982
già Tribunale di Bari n. 595 del 2/11/1979

Iscrizione al Registro degli
operatori di comunicazione n. 5462

Stampa

Finito di stampare nel mese
di gennaio 2008 dalla Edimond srl
di Città di Castello (PG)



In copertina: Sarah and Moshe Zisapel
Nanoelectronics Center del Technion di Haifa

L'UNIVERSITÀ ALL'ESAME DELLA FINANZIARIA

Andrea Lombardinilo

Segreteria tecnica del direttore generale per l'Università del Ministero dell'Università e della Ricerca

Si aggrava il regime di *austerity* per gli atenei italiani. La riduzione netta del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università, decretato dalla legge finanziaria per il 2008 (circa 266 milioni di euro), non fa che accentuare lo stato di sofferenza in cui versa il nostro sistema universitario, aggravato peraltro dai tagli perpetrati dalla Finanziaria 2007 e dagli incrementi stipendiali (determinati dal Governo con appositi DPCM annuali). Negli ultimi quattro anni gli stipendi del personale universitario sono aumentati del 2,9%¹. Una situazione che ha determinato una vera e propria emergenza sul piano delle risorse, acuita dagli ultimi esercizi finanziari e in particolare da alcune norme contenute nella precedente legge finanziaria².

Il campanello d'allarme era scattato il 26 luglio dello scorso anno con l'approvazione al Senato del maxielemento governativo al pacchetto Visco-Bersani, che aveva stabilito il taglio del 10% delle spese di gestione degli atenei e degli enti pubblici di ricerca. Non si trattava di un limite alla spesa futura, ma della restituzione di tali somme entro il mese di ottobre (legge n. 248/06, art. 22). Ben duecento milioni di euro, secondo i calcoli della Conferenza dei Rettori, una cifra consistente per bilanci bisognosi da tempo di una boccata d'ossigeno. Per i rettori si profilò lo scorso anno una sorta di emergenza delle risorse, con ricadute non solo sulla vita delle università, ma sullo stesso rilancio del sistema paese.

I numeri sono eloquenti. Il FFO, che nel 2006 è sceso rispetto al 2005, è tornato a crescere nel 2007, sia pur di poco: da 6,944 miliardi a 7,133 miliardi di euro. Questa somma è stata esentata dal meccanismo di accantonamento previsto per tutti gli altri Ministeri (un meccanismo che, applicato anche agli atenei, avrebbe sottratto loro circa 1,2 miliardi nel triennio). La Finanziaria 2007 conteneva certamente alcuni aspetti positivi: la nascita dell'Agenzia di valutazione, lo sblocco delle assunzioni in enti e università, l'avvio di un piano straordinario di reclutamento dei ricercatori. E inoltre: la limitazione della delocalizza-

zione delle università, gli incentivi fiscali per le imprese che investono in ricerca, l'incremento delle locazioni per studenti universitari³. Emergevano però alcune contraddizioni: la più significativa è l'esiguità delle risorse di funzionamento messe a disposizione del Ministero dell'Università e della Ricerca, la cui riduzione è stata oggetto di un taglio percentuale pari a circa il 12%. Obiettivo, contribuire al contenimento della spesa pubblica, sacrificando un comparto, quello della formazione universitaria, di interesse strategico per lo sviluppo del paese.

Il "Patto per l'università"

Per contrastare una situazione a dir poco deficitaria, i ministri dell'Università e dell'Economia, Fabio Mussi e Tommaso Padoa-Schioppa, hanno siglato un "Patto per l'università", presentato il 2 agosto scorso e inviato alla CRUI, al Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU) e al Consiglio universitario nazionale (CUN). In primo piano, la proposta di assegnare 350 milioni di euro agli atenei con i bilanci a posto e con i migliori risultati nella didattica e nella ricerca, ma anche l'indicazione di alcuni vincoli alle assunzioni e piani di risanamento, con la minaccia del commissariamento per le università meno virtuose e con l'obbligo per tutti di ridurre il debito e stringere ancora i costi del personale. Non ultima, la possibilità di aumentare le tasse agli studenti qualora lo si ritenga opportuno.

Il documento è destinato ad essere applicato nel 2008. «L'anno scorso eravamo in emergenza e non siamo andati troppo per il sottile», ha spiegato Padoa-Schioppa nel corso di una conferenza stampa, aggiungendo che lo scopo del Patto, elaborato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica presieduta dall'ex-rettore di Padova, Gilberto Muraro, non è tanto quello di spendere di meno (l'Italia è abbondantemente sotto la media UE e OCSE), quanto impiegare meglio le risorse, premiando le strutture più virtuose grazie ai parametri di efficienza stabili-

ti dall'Agenzia nazionale di valutazione. In effetti, il 5% del Ffo, ovvero quasi 350 milioni di euro, dovrebbe essere ripartito già nel 2008 tra le università in possesso dei parametri migliori e rispetto ai quali ricevono meno fondi di altre, sovrafinanziate in rapporto ai risultati.

Per quanto riguarda i vincoli, il documento prevede innanzitutto la stabilizzazione del Fondo ordinario (circa 7 miliardi l'anno) che sarà indicizzato al costo del personale e all'inflazione, nonché il finanziamento dell'edilizia universitaria su base triennale. Per arrestare l'indebitamento, sarebbe fissato un vincolo sulla spesa per gli interessi, che non potrebbe superare una quota tra il 2 e il 4% del Fondo assegnato a ciascun ateneo. Anche il tetto attuale alla spesa per il personale (90% del Fondo) verrebbe rivisto in modo più stringente, calcolando ad esempio anche i costi degli aumenti contrattuali. Un'azione, questa, che avrebbe effetti rilevanti, dal momento che se oggi a sfiorare sono solo quattro università (Firenze, Pisa, Trieste e l'Orientale di Napoli), con i nuovi criteri proposti dal governo sarebbero addirittura diciannove.

Il Patto prevede anche alcune sanzioni. In caso di sfioramento del nuovo tetto, l'ateneo sarebbe costretto a ridurre al 35% il turn-over dei dipendenti, mentre per chi, oltre a sfiorare il tetto, avesse anche gli ultimi due bilanci in rosso, scatterebbero sanzioni più incisive. Il turnover sarebbe ridotto al 20% e ci sarebbe l'obbligo di presentare ai due

Ministeri un piano di risanamento da seguire puntualmente, pena il commissariamento.

Maggiori risorse potrebbero essere garantite proprio dalla possibilità di aumentare le tasse agli studenti fino al 25% del Fondo. Attualmente il limite è del 20%. Potenzialmente, dall'aumento delle tasse gli atenei ricaverebbero quasi 700 milioni di euro l'anno in più, di cui il 50% sarebbe destinato ai servizi agli studenti e al finanziamento delle borse di studio.

Queste, in breve sintesi, le linee programmatiche del documento. Nella lettera che lo accompagna, i due ministri hanno spiegato che «a monte dell'investimento diretto in ricerca occorre aumentare e riqualificare quello in formazione universitaria: dallo 0,88% attuale all'1,2% della media Ocse rispetto al Pil, compatibilmente con i vincoli finanziari. Siamo al di sotto dei parametri stabiliti, ma questo non vuol dire che non produciamo qualità. Il necessario investimento, seppure nel quadro delle compatibilità finanziarie, in direzione degli obiettivi di Lisbona e in coerenza con le strategie impostate nel 2007, dovrà dunque essere proseguito con un'ampia stagione di riforme».

Dal canto suo, Mussi ha sottolineato che «tre sono le finalità del patto: innanzi tutto programmazione, nel senso di una gestione pluriennale dei nostri progetti; l'autonomia del sistema universitario; infine, la valutazione basata sul riconoscimento dell'eccellenza, dei buoni risultati e delle buone pratiche. Se

Technion di Haifa:
un'esibizione del corpo di
ballo dell'università





Technion di Haifa:
il piazzale su cui si affaccia
la facoltà di Chimica

riusciamo a fare un passo lungo dopo 10-20 anni di leggi a cascata, di correzioni, interventi e regolamenti, se si riuscisse a fare un passo per un assetto più stabile, avremmo fatto un lavoro serio per l'Italia».

Il Libro verde del Ministero dell'Economia

I contenuti e gli obiettivi del "Patto per l'università" sono stati raccolti dal *Libro verde* sulla spesa pubblica italiana, presentato il 7 settembre dal ministro Padoa-Schioppa. Il *Libro verde* è stato preparato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, con lo scopo di offrire, in vista anche del confronto sulla legge finanziaria 2008, un quadro complessivo della dinamica della spesa pubblica (cap. 1) e dei principali tentativi di controllo fino a oggi adottati (cap. 3). Alcuni approfondimenti settoriali (cap. 2) illustrano nel complesso il lavoro, che enuncia la necessità e la possibilità di ottimizzare l'allocatione delle risorse. Come per gli altri comparti dell'amministrazione pubblica presi in considerazione, anche per il sistema universitario il *Libro verde* intende suggerire possibili campi di approfondimento, soprattutto per quel che concerne i finanziamenti. Il documento descrive il profondo cambiamento attraversato dal sistema negli ultimi 15 anni, dall'attribuzione dell'autonomia finanziaria (legge 537/1993), passando per il decentramento dei concorsi (legge 210/1998), fino alla riforma degli ordinamenti didattici (DM 509/99). Si enunciano alcuni degli aspetti positivi riscontrati: aumento della percentuale di studenti delle superiori che hanno scelto di proseguire gli studi iscrivendosi all'università; calo degli abbandoni; riduzione dell'incidenza dei

fuori corso sul complesso degli iscritti e, parallelamente, aumento del numero di studenti che si laureano negli anni di studio previsti dall'ordinamento; crescita rapida del numero di laureati, che avvicina l'Italia agli altri paesi europei'.

Il *Libro verde* non trascura però le criticità più rilevanti. Oltre alla proliferazione dei corsi, fenomeno distortivo tra i più preoccupanti emersi in seguito all'applicazione della riforma, il documento denuncia «altri aspetti negativi:

- un sistema di *governance* delle università con una marcata tendenza all'autoreferenzialità, riflessa nella composizione e nei ruoli del Senato accademico e del Consiglio di amministrazione;
- un sistema di remunerazione "rigida" dei docenti, che non ricompensa il maggiore impegno e la qualità del lavoro prestato né nella didattica né nella ricerca;
- meccanismi concorsuali inefficienti, che non sempre premiano la qualità dei candidati;
- una composizione del corpo docente inadeguata, con troppi professori ordinari e associati rispetto al numero dei ricercatori. In effetti, oggi la docenza universitaria – con 18.000 ordinari, altrettanti associati e 21.000 ricercatori⁵ – appare più simile ad un cilindro che non a una piramide. Per anni le università hanno preferito spendere risorse per garantire la progressione di carriera dei docenti piuttosto che assumere nuovi ricercatori: l'invecchiamento del corpo docente dipende sostanzialmente da questo»⁶.

A queste criticità strutturali si sono recentemente aggiunti i problemi legati in parte all'inadeguata e discontinua dinamica dei finanziamenti pubblici, in parte a un'interpretazione disinvolta dell'autono-

mia universitaria da parte di vari atenei, soprattutto per quel che concerne il reclutamento e la promozione del personale docente. Le criticità in questi settori sono così individuabili:

- il Ffo ha collegamenti esigui con l'attività di ricerca e didattica, e alcune università hanno superato la soglia relativa alla quota massima del 90% delle spese fisse per il personale di ruolo sul Ffo (peraltro attenuato con un metodo di calcolo meno vincolante a partire dal 2004);
- la crescita della spesa per il personale è stata alimentata dal processo accelerato di reclutamento e di promozione, avvenuto con una colpevole sottostima dei costi medi a regime da parte di alcuni atenei;
- nel caso in cui dovesse perdurare la dinamica discontinua del Ffo dell'ultimo periodo, si profilerebbero problemi di squilibrio finanziario anche nelle università più attente ai bilanci, con bassi o nulli tassi di crescita in alcuni anni;
- sussiste l'indebitamento di alcune università, a fronte di rilevanti investimenti e delle riduzioni dei finanziamenti statali per l'edilizia.

A questi problemi si è cercato di porre rimedio, parzialmente, con una serie di misure di contenimento della spesa e di incentivazione di comportamenti di sana gestione. I risultati non sono stati del tutto soddisfacenti, sia per la loro ridotta entità, sia per la loro variabilità negli anni. In questa direzione si muovono proprio le indicazioni del "Patto per l'università", che il *Libro verde* accoglie nelle sue linee principali:

- garantire un'adeguata dinamica pluriennale delle entrate;
- assicurare l'adozione sistematica del metodo della programmazione e l'effettiva applicazione delle regole di sana gestione degli atenei;
- rafforzare i meccanismi di incentivazione dei comportamenti virtuosi per l'uso efficiente ed efficace delle risorse.

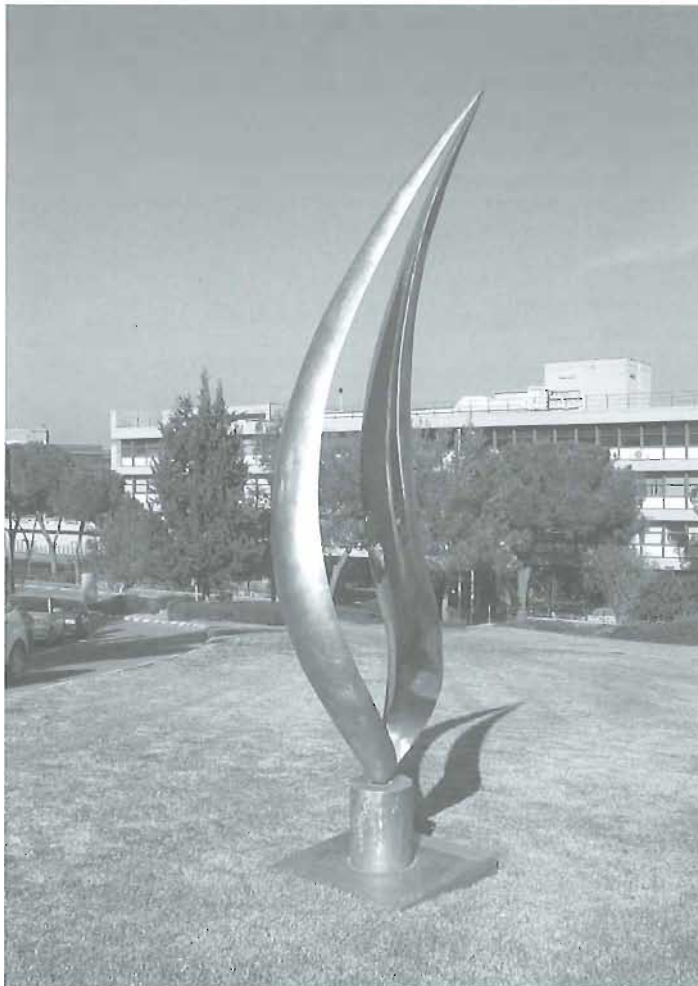
Per quanto attiene al primo profilo, nel documento si sottolinea che «l'intervento è rivolto a garantire la dinamica del Ffo per tenere conto degli aumenti automatici degli oneri del personale di ruolo, nonché dell'aumento degli altri costi a causa dell'inflazione attraverso un meccanismo di indicizzazione, opportunamente ponderato sulla base dell'incidenza media di tali voci di spesa nel sistema universita-

rio». Non solo. Esso è mirato da un lato ad assicurare il finanziamento dell'edilizia su base almeno triennale, con valutazione attendibile e trasparente del fabbisogno comparato degli atenei, dall'altro a rafforzare la politica del diritto allo studio attraverso un programma di borse di studio aggiuntive.

Con riferimento al secondo aspetto, il *Libro verde* suggerisce interventi per assicurare l'adozione del metodo della programmazione e l'effettivo rispetto delle regole. La programmazione del fabbisogno di personale docente va effettuata utilizzando una misura effettiva del vincolo del 90% di incidenza delle spese sul Ffo. La corretta gestione delle risorse richiede il rispetto, da parte di tutte le università, dei vincoli previsti dalla normativa vigente. Ma implica anche che si tenga conto delle diverse condizioni dei singoli atenei, introducendo vincoli crescenti in relazione alla situazione finanziaria di ciascuno.

Procedure *ad hoc* sono previste infine per le università che, oltre ad avere superato tale limite, siano in stato di

Technion di Haifa:
una scultura all'interno
del campus



potenziale dissesto, in quanto è previsto che debbano presentare un «piano di risanamento di durata non superiore a 10 anni da sottoporre all'approvazione congiunta del MUR e del MEF».

Gli interventi contenuti nella Finanziaria 2008

Il disegno di legge finanziaria 2008 approvato al Senato il 15 novembre prevedeva alcuni interventi di rilievo per il nostro sistema universitario. Nello specifico l'art. 96 ("Strumenti per elevare l'efficienza e l'efficacia del sistema universitario nazionale") comma 1 istituiva un fondo con una dotazione di 550 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2008-2010, destinato a incrementare il Ffo. Tale dotazione è stata riconfermata nel testo approvato in via definitiva il 21 dicembre (art. 2, comma 428)⁷. Per il 2007 lo stanziamento originariamente previsto era pari a 7.083.724.121 euro. Tale dotazione è stata successivamente incrementata di 5 milioni di euro, ai sensi dell'art. 7, comma, 1 del D.L. 81/2007 (convertito nella legge 3 agosto 2007, n. 127), recante disposizioni urgenti in materia finanziaria⁸, e di 43.754.215 euro per gli oneri di personale previsti dalla legge finanziaria 2007.

Inoltre, con l'art. 3, comma 1 del D.L. n. 147/2007 (convertito nella legge 25 ottobre 2007, n. 176), sono stati assegnati a incremento del Fondo ulteriori 20 milioni di euro da destinare esclusivamente all'assunzione di ricercatori: come ha spiegato il ministro Mussi nel corso dell'audizione del 26 settembre in Commissione Cultura della Camera, si tratta di «un piano straordinario di assunzione di ricercatori, in grado di garantire nuovamente equilibrio al corpo docente dell'università, dal momento che esso ha avuto, nel corso degli anni, un crescente, pesante e grave invecchiamento dell'età media». Lo stanziamento definitivo per il 2007 è stato pari a 7.132.477.336 euro, al netto dei 20 milioni per i ricercatori.

Tornando al 2008, va considerato che la tabella C allegata al disegno di legge approvato dal Senato il 15 novembre scorso assegnava al Fondo una dotazione pari a 6.907.998.000 euro per il 2008, a 7.039.825.000 per il 2009 e il 2010. Con l'aggiunta dei 550 milioni assegnati dall'art. 96 comma 1 del DDL, l'ammontare del Ffo per il 2008 risultava pari a 7.457.998.000.

Tuttavia, il testo definitivo della legge finanziaria modifica sensibilmente il quadro. La legge assegna al Fondo una dotazione di 6.865.698.000 euro per il 2008⁹. Balza subito all'evidenza il taglio di 266.779.336 euro rispetto alla previsione assestata per il 2007, al netto dell'assegnazione destinata all'assunzione dei ricercatori (20 milioni di euro). Tale taglio risente del contributo di 87,3 milioni

sbornato dall'università per sostenere gli incentivi destinati al settore dell'autotrasporto. Un'altra parte di Ffo è destinata alle borse di studio (40 milioni di euro, art. 2 comma 430), cui si aggiungono i 5 milioni necessari per la procedura di statalizzazione dell'Università di Urbino (art. 2 comma 432).

Una boccata di ossigeno per gli atenei è costituita dai 550 milioni assegnati all'apposito "Fondo per l'efficienza e l'efficacia del sistema universitario nazionale": esso serve a sostenere la spesa di 205 milioni per la copertura dei costi di personale sanciti dopo i rinnovi contrattuali del biennio 2006-07, come prevede la stessa legge finanziaria all'art. 3 comma 140. Altri 11 milioni sono destinati alle scuole superiori a ordinamento speciale (art. 2 comma 431). Riassumendo, il saldo attivo dei due fondi (Ffo e Fondo incremento per l'efficienza e l'efficacia) è così di soli 22.220.664 euro. Una parte di questa somma è destinata a sostenere gli incrementi stipendiali, come previsto dall'art. 3 comma 146, il cui onere non è quantificato.

Con tutta probabilità, quindi, i conti dell'Ffo 2008 saranno in rosso. Come già detto, buona parte della dote aggiuntiva sarà utilizzata, principalmente, per far fronte agli adeguamenti retributivi per il personale docente e ai rinnovi contrattuali del personale rimanente. Per la parte residua saranno destinati a soddisfare altre esigenze di spesa corrente e d'investimento individuate con decreto del MUR di concerto con il MEF. Tale dotazione è comprensiva degli importi indicati all'art. 3, commi 140 e 146 della legge finanziaria: essi riguardano, rispettivamente, i maggiori oneri di personale del biennio contrattuale 2006-07 e gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-09¹⁰.

È previsto infatti che l'assegnazione di queste risorse (art. 2, comma 429) sia subordinata all'adozione di un piano programmatico entro gennaio 2008, approvato con decreto del ministro dell'Università e della Ricerca, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la CRUI. Tale piano è mirato a favorire il miglioramento della qualità del sistema universitario con l'obiettivo del contenimento delle spese per il personale a vantaggio della ricerca e della didattica, di riequilibrio finanziario tra gli atenei, di ridefinizione del vincolo dell'indebitamento, di rapida adozione di un sistema programmatico degli interventi. Nello specifico, e in linea con i dettami del Patto per l'università, il piano dovrà contenere disposizioni che prevedano:

- a) in caso di superamento da parte degli atenei del limite del 90% della spesa di personale sul Ffo, sia effettivo il vincolo delle assunzioni di ruolo limitate rispetto alle cessazioni;

b) l'erogazione delle maggiori risorse agli atenei sia subordinata all'adesione da parte degli stessi agli obiettivi del piano¹¹.

Come già accennato, è di particolare rilievo l'accantonamento di 40 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2008-10 (art. 2, comma 430), destinati ad aumentare l'assegno di dottorato di ricerca¹². A tale proposito va ricordato che, ai sensi dell'art. 7, comma 1, del D.L. n. 81/2007, sono state incrementate di 10 milioni di euro le risorse destinate alle borse di studio per la formazione di corsi di dottorato di ricerca, di perfezionamento e di specializzazione presso università italiane e straniere a favore dei laureati.

Novità anche per quanto riguarda la ricerca. Una quota non inferiore al 10% del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST)¹³, è destinata – a decorrere dal 2008 – a progetti di ricerca presentati da ricercatori di età inferiore ai quaranta anni (art. 2, comma 313). Per accedere ai finanziamenti, tali progetti di ricerca devono essere preliminarmente valutati da un apposito comitato, composto da ricercatori italiani o stranieri, di età inferiore ai quaranta anni, riconosciuti di livello eccellente in base a indici bibliometrici e operanti presso istituzioni ed enti di ricerca, almeno per la metà, non italiani. All'onere derivante dall'istituzione e dal funzionamento del comitato, quantificato nel limite massimo di 100.000 euro annui, si provvede mediante l'inc-

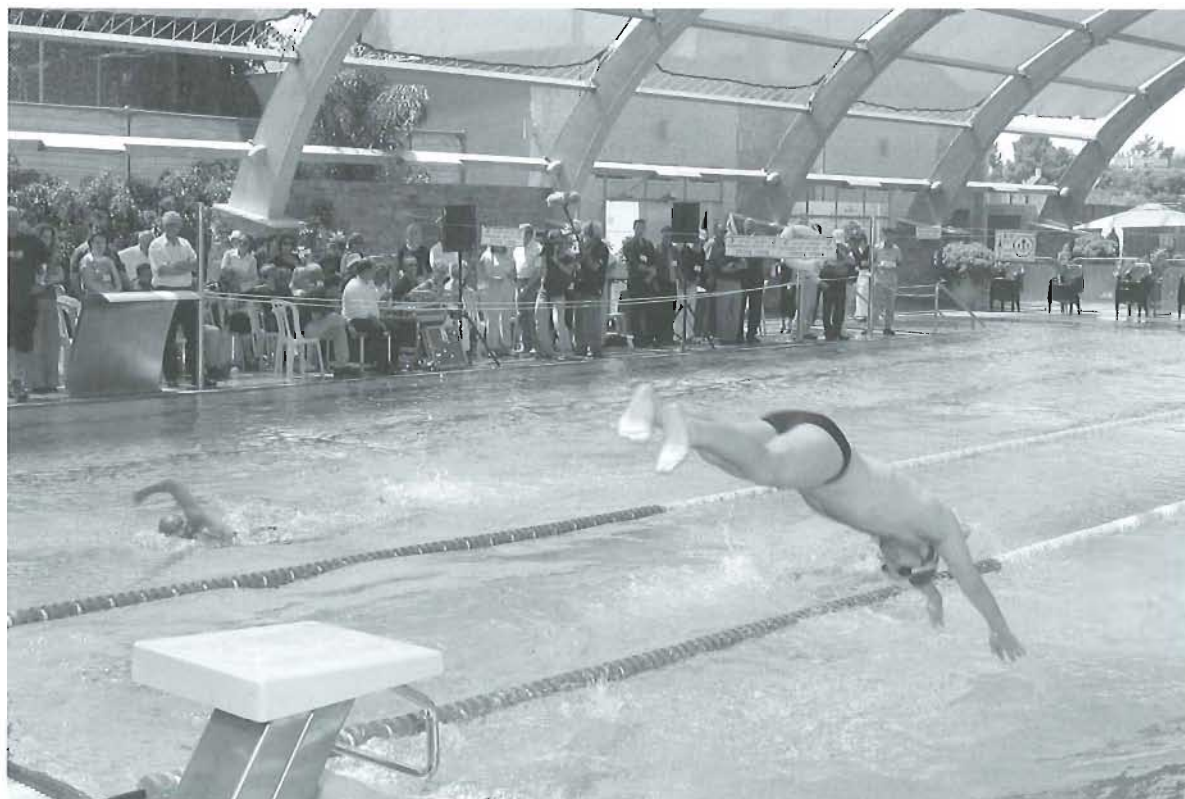
remento delle aliquote di base per il calcolo dell'imposta sui tabacchi lavorati destinati alla vendita al pubblico (art. 2, comma 315).

Novità anche per alcune Libere Università. La regione Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano potranno estendere le regole del patto di stabilità interno, rispettivamente, alla Libera Università della Valle d'Aosta e alla Libera Università di Bolzano, atenei privati istituiti sulla base della legge n. 127/2007 che ricevono contributi dai due enti territoriali e dallo Stato. Saranno così sottratti in tal modo alle norme di contenimento della spesa pubblica vigenti per gli enti pubblici (art. 1, comma 380).

Inoltre è ripristinato (art. 2, comma 557) l'importo di 1,5 milioni di euro annui per il finanziamento autorizzato dalla legge finanziaria 2005 a favore della Scuola di ateneo Jean Monnet (ora Facoltà di studi politici Jean Monnet della Seconda Università di Napoli).

Tra gli altri provvedimenti adottati, va segnalato l'emendamento alla legge Finanziaria presentato il 21 novembre dal ministro Mussi, con il quale si prevede che, dal prossimo anno accademico 2008-09, agli esami di ammissione alle scuole di specializzazione potranno partecipare, oltre ai laureati in Medicina e Chirurgia, anche gli studenti iscritti all'ultimo anno di corso di laurea in regola con gli

La piscina del Technion di Haifa durante la staffetta



esami, nonché gli studenti fuori corso che abbiano sostenuto tutti gli esami. In ogni caso la laurea, se non ancora ottenuta, e l'abilitazione alla professione dovranno essere conseguite entro la data di avvio dei corsi di specializzazione.

Da segnalare, infine, che con il decreto "Milleproroghe" è stato approvato lo sblocco dei concorsi per associato e ordinario, congelati da un anno e mezzo, in attesa che la Camera approvi la riforma. La norma varata il 28 dicembre, ha spiegato il ministro, allunga «la validità per l'anno 2008 della legge n. 210 del 1998, con una novità: ad un posto bandito corrisponderà un solo vincitore. Non esisterà più il sistema delle idoneità». Sul versante del reclutamento dei ricercatori, i primi 1.050 posti sono già partiti «per ora con le vecchie regole», ma «per i prossimi 3.000 scatteranno quelle nuove già varate». Nel complesso, entro il 2009 saranno reclutati oltre 4.000 nuovi ricercatori. E in cantiere c'è anche l'abolizione progressiva dei professori fuori ruolo, che comporterà un risparmio per le università di circa 20 milioni di euro.

Il dissenso della Crui

Le indicazioni contenute nel Patto per l'università sono state recepite soltanto in parte dalla legge finanziaria. Lo ha messo in evidenza la Crui, che il 12 settembre scorso ha preso atto formalmente del sottofinanziamento complessivo del sistema universitario e ha richiesto un

Una delle stanze da letto dove alloggiano gli studenti del Technion di Haifa

nuovo incremento dei finanziamenti, accompagnato da garanzie di funzionalità, efficacia e trasparenza da parte degli atenei, nel pieno rispetto degli obblighi per il loro uso.

In una nota la Crui ha spiegato che «è condizione indispensabile per l'applicabilità dell'accordo e la sua prevista formalizzazione in uno specifico Protocollo, la disponibilità del governo a stanziare risorse progressivamente aggiuntive, a decorrere dall'anno 2008, tali da assicurare un incremento del Ffo, da troppo tempo pericolosamente sottodimensionato rispetto alle esigenze attuali».

Dopo aver preso visione del disegno di legge finanziaria approvato dal Senato il 15 novembre 2007, con riferimento al dettato dell'art. 145 (corrispondente all'art. 3, comma 79 della legge finanziaria) in materia di «contenimento degli incarichi, del lavoro flessibile e straordinario nelle pubbliche amministrazioni», e dell'art. 146 (art. 3, comma 94 della legge finanziaria, con modifiche) in materia di «assunzioni di personale, misure concernenti la riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze», nella seduta del 22 novembre l'Assemblea della Crui osservava che entrambi gli articoli contengono rilevanti aspetti di illegittimità, «nel momento in cui ledono l'autonomia universitaria costituzionalmente garantita e, in modo particolare, le modalità di organizzazione e gestione dei singoli atenei, che devono tenere conto necessariamente delle specificità che connotano l'istituzione universitaria nel più generale contesto della pubblica amministrazione».



In particolare l'art. 145 avrebbe limitato le modalità di attribuzione di contratto di lavoro flessibile contemplato, all'art. 36 del Dl. 165/01, esclusivamente allo «svolgimento di progetti di ricerca e di innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei bilanci di funzionamento degli enti o del Fondo di funzionamento degli enti o del Fondo di funzionamento delle università». Secondo la CRUI, tali limitazioni dovevano essere superate consentendo alle università di avvalersi di «contratti di lavoro flessibile a valere su fondi propri nel rispetto dell'autonomia gestionale e finanziaria degli atenei».

Per quel che concerne l'art. 146, e in modo particolare il comma 7, la CRUI denunciava l'ulteriore violazione dell'autonomia, in riferimento alla volontà di inserire le università, a differenza di quanto prescritto dalla precedente Finanziaria (legge 296/06 comma 519) tra le amministrazioni pubbliche tenute a predisporre «piani per la progressiva stabilizzazione del personale in servizio con contratto a tempo determinato e con personale già utilizzato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge e che alla stessa data abbia già espletato attività lavorativa per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio antecedente al 28 settembre 2007».

Com'è noto, l'autonomia universitaria consente agli atenei di utilizzare, in modo temporaneo e in relazione a singoli progetti di ricerca, personale in regime di co.co.co., che viene selezionato non per esigenze di carattere strutturale ma per istanze limitate al singolo progetto di ricerca. La CRUI faceva notare che «eventuali processi di stabilizzazione di queste categorie, reclutate mediante fondi di ricerca estranei al Ffo, comporterebbero un massiccio ricorso a risorse fisse e continuative nell'ambito dello stesso Ffo, con inevitabile peggioramento degli attuali rapporti Af/Ffo nell'ambito delle singole università e con conseguente superamento del limite del 90% di cui all'art. 51 della legge 449/97». La CRUI ha lanciato un appello al ministro perché fossero introdotte le indispensabili modifiche nel passaggio del ddl finanziaria alla Camera. La CRUI si dichiarava disposta a prendere in considerazione qualsiasi eventuale iniziativa formale mirata a salvaguardare l'autonomia del sistema universitario. La risposta del ministro non si è fatta attendere. In una lettera inviata il 3 dicembre al «Messaggero», il ministro Mussi ha precisato come tale previsione normativa non dovesse considerarsi applicabile alle università, ma «esclusivamente al personale contrattualizzato della pubblica amministrazione». «In ogni caso – ha concluso il ministro – al fine di evi-

tare qualsiasi equivoco, è già stato presentato un apposito emendamento alla Commissione Bilancio della Camera». Questo perché la stabilizzazione dei precari avrebbe implicato l'obbligo di copertura con i relativi oneri finanziari, e per quel che concerne l'università, «la paventata stabilizzazione sarebbe priva di copertura».

I dettami del ministro sono stati poi recepiti nel testo della Finanziaria: all'art. 3 comma 94, lettera b, si specifica infatti che «è comunque escluso dalle procedure di stabilizzazione di cui alla presente lettera il personale di diretta collaborazione degli organi politici presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché il personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli enti di ricerca».

Note

¹ Dati MUR, aggiornati al 23 novembre 2007.

² Cfr. Antonello Masia, *L'università e il tormento della Finanziaria*, in "Universitas" n. 102, pp. 48-50.

³ *Ibidem*.

⁴ A tal proposito si veda il *Profilo dei laureati 2005* elaborato da Almalaurea sul sito www.almalaurea.it. Per un resoconto degli obiettivi prefissati dalla riforma degli ordinamenti didattici, cfr. Antonello Masia, Andrea Lombardinio, *La revisione delle classi di laurea*, "Universitas" n. 104, pp. 41-48.

⁵ Dati riferiti al 2004, fonte Cineca. Cfr. CRUI, *Relazione sullo stato delle università italiane 2004* e i relativi allegati, sul sito www.cru.it.

⁶ Il testo del documento redatto dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario*, Doc 2007/3 bis, 31 luglio 2007, è consultabile su internet: www.governo.it/backoffice/allegati/35884-4047.pdf.

⁷ Legge 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*, pubblicata nel Supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale, n. 300, del 28 dicembre 2007, serie generale.

⁸ Lo stesso decreto ha altresì disposto 10 milioni di euro a favore del Fondo per l'edilizia universitaria e 10 milioni da destinare alle borse di studio post laurea. Tutti i finanziamenti citati riguardano l'esercizio finanziario 2007.

⁹ In tabella C vengono indicate le cifre relative agli anni 2009 e 2010 (rispettivamente 6.949.777.000 e 6.888.231.000 euro).

¹⁰ Art. 3 comma 146: «Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009 sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'art. 48, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Per il personale delle univer-



Un gruppo di liceali
in visita ai laboratori del
Technion di Haifa

sità, incluso quello di cui all'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i maggiori oneri di cui al presente comma sono inclusi nel fondo di cui all'articolo 2, comma 428. In sede di deliberazione degli atti di indirizzo previsti dall'art. 47, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i comitati di settore provvedono alla quantificazione delle relative risorse, attenendosi ai criteri e ai parametri, anche metodologici, di determinazione degli oneri, previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato di cui al comma 131. A tal fine, i comitati di settore si avvalgono dei dati disponibili presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze comunicati dalle rispettive amministrazioni in sede di rilevazione annuale dei dati concernenti il personale dipendente».

¹¹ A proposito dei vincoli di utilizzazione delle quote del Fondo, va detto che con l'art. 51, comma 4, della legge n. 449/97 sono stati già introdotti nel sistema universitario vincoli per le assunzioni del personale a tempo indeterminato, sia docente che non docente: in particolare, è stato fatto divieto alle università di procedere a nuove assunzioni nei casi in cui la spesa per assegni fissi al personale di ruolo risultasse eccedente il 90% del Ffo, se non nel limite del 35% del risparmio determinato dalle cessazioni dell'anno precedente. Nel documento curato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP), si rileva come, a fronte di queste disposizioni, non siano state ancora applicate procedure per garantire il rispetto della norma, con precise sanzioni nei casi di inosservanza della stessa. Anzi, nella relazione si sostiene che il vincolo del 90% delle spese per il personale sul Ffo è stato indebolito

con la legge n. 143/04 che lo ha ridefinito in modo "virtuale", non tenendo conto per il suo calcolo degli incrementi stipendiali annuali e di 1/3 della spesa per il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale (SSN).

¹² Art. 2, comma 430: «Al fine di incrementare l'assegno di dottorato di ricerca il Ffo è aumentato di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010». Si ricorda che, a partire dall'a.a. 1999-2000, i dottorati di ricerca sono istituiti e banditi dalle università e dagli istituti universitari nella loro piena autonomia organizzativa, didattica e scientifica, sulla base della nuova disciplina di cui all'art. 4 della legge n. 210/1998, in conformità al regolamento in materia di dottorato di ricerca (DM n. 224/1999). Ai sensi del regolamento, le università definiscono i contributi per l'accesso e la frequenza ai corsi, nonché conferiscono borse di studio, nel rispetto di alcuni vincoli.

¹³ Si ricorda che il comma 870 della legge finanziaria 2007 ha istituito, nello stato di previsione del MUR, il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), per garantire la massima efficacia degli interventi in tale ambito. Al Fondo confluiscono le risorse: del Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR), del Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB), del Fondo per le aree sottoutilizzate, per quanto di competenza del Ministero dell'Università e della Ricerca; le risorse annuali per i progetti di ricerca di interesse nazionale delle università (PRIN). Ai sensi del comma 871, il FIRST è alimentato in via ordinaria dai conferimenti, annualmente disposti dalla legge finanziaria, dai rientri dei contributi concessi sotto forma di credito agevolato e dalle risorse assegnate dal CIPE, nell'ambito del riparto del citato Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).