

Giorgio Donsì

## L'AUTONOMIA INCOMPIUTA INCONGRUENZE E PROPOSTE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ATENEI



### L'autonomia finanziaria del 1993

L'autonomia finanziaria delle università pubbliche, sancita con la legge 537 del 1993, e oggi celebrata come una grande conquista, incideva sull'organizzazione economico-finanziaria delle università attraverso l'istituzione di un nuovo capitolo di spesa ministeriale, il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), da ripartire tra gli atenei italiani. Tale capitolo includeva le spese

istituzionali, incluso il personale, che precedentemente gravava in modo diretto su di un capitolo del Tesoro, l'ordinaria manutenzione e la ricerca scientifica. Già questa innovazione partiva con alcune pesanti limitazioni. Citerò soltanto due gravi incongruenze che invalidano, a mio avviso, anche l'intero processo di valutazione gestionale degli atenei:

- 1) L'inclusione nel FFO assegnato annualmente dal Ministero ai singoli atenei di spese fisse il cui andamento dipende solo in parte dalle università, essendo per la maggior parte legate a dinamiche di legge.
- 2) La determinazione iniziale del FFO in base a valori storici in gran parte discutibili, e non a parametri oggettivi legati alle attività dell'ateneo (studenti iscritti, corsi di studio attivati, numero dei laureati, docenti in servizio etc.). Inoltre, la previsione di un successivo meccanismo che avrebbe visto la crescita di «quote di riequilibrio» e di «quote premiali» veniva disattesa in gran parte, lasciando quasi inalterata la quota di finanziamento storica.

L'autonomia inaugurata nel 1993, con l'azione combinata ed impropria di leggi finanziarie, prevedeva di fissare una quota di FFO per ciascun ateneo, legandola essenzialmente al numero di docenti in servizio ad una certa data. Inutile ricordare che le cadenze concorsuali rarefatte e la naturale migrazione di docenti verso le grandi sedi metropolitane portavano all'accrescimento del numero di docenti in servizio presso tali sedi, mentre in quelle periferiche gli organici si depauperavano. Riferirsi al personale in servizio significava quindi cancellare in un sol colpo le esigenze, rappresentate dai posti scoperti in organico, di numerosi sedi universitarie, riconoscendo invece anche le eccedenze di sedi che avevano tesaurizzato i trasferimenti in entrata, favoriti, ad esempio, da norme che riconoscevano il diritto di chiamata di trasferimenti in deroga dai termini normali per «corsi di studio di nuova istituzione», e ciò indipendentemente dalla *ratio* della nuova istituzione.

## Un'autonomia finanziaria apparente

L'incongruenza principale che ancor oggi scontiamo riguarda però il concetto stesso di "Ente pubblico" e l'inquadramento normativo ed economico del personale docente e tecnico-amministrativo all'interno degli atenei. Mantenendo (come peraltro richiesto maggioritariamente dai dipendenti) l'inquadramento preesistente delle diverse categorie di personale, si demandava alla legge nazionale il trattamento economico dei docenti ed al Contratto Nazionale di Lavoro quello del restante personale tecnico e amministrativo. In questo modo le cosiddette "spese fisse" degli atenei, costituite prevalentemente dagli stipendi del personale, pur rientrando in un budget complessivo prefissato, venivano sostanzialmente regolate da normative esterne all'università di appartenenza. In particolare, a parità di organico, la crescita dei costi del personale non era controllata dall'ateneo titolare del budget. Era dunque prevedibile che anche in assenza di dissennate operazioni di incremento dello organico, il semplice avanzamento automatico di anzianità o contrattuale delle retribuzioni avrebbe portato fuori controllo il monte totale di spese fisse. Naturalmente finché il FFO attribuito dal Ministero alle università ha avuto un minimo di trend crescente, il problema è stato risolto, anche grazie al livello molto contenuto degli aumenti retributivi riconosciuto alle diverse categorie del personale universitario. Il blocco, e ancor più la riduzione del FFO avvenuta nell'ultimo anno e prevista anche per gli anni futuri, ha invece reso critico questo problema, soprattutto per gli atenei più giovani, in cui le cosiddette ricostruzioni di carriera riconosciute qualche anno dopo l'immissione in ruolo dei docenti possono essere molto onerose, specie in assenza di pensionamenti.

Risulta quindi che la situazione specifica dei singoli atenei, in particolare relativamente alla cronologia delle immissioni in ruolo e all'età media dei docenti, presenta variabili che non sono controllabili con le normali strategie gestionali e che già da sole possono costituire la differenza tra contenimento ed eccedenza di spese per il personale dipendente. Va sottolineato che la percentuale di spese fisse sul FFO - considerata ad oggi il principale indice di una virtuosa o cattiva amministrazione degli atenei - è invece, in buona parte, del tutto indipendente dalla gestione diretta dell'università.

## I vertici accademici e l'autonomia

Senza voler approfondire tutte le conseguenze economiche di quanto avvenuto in questi anni nelle nostre università (come l'esplosione delle differenze di risorse attribuite alle università in base alla semplice collocazione geografica "attrattiva", all'anzianità in ruolo dei docenti o all'esuberanza degli organici storici), vorrei solo menzionare un ulteriore elemento di degenerazione del tessuto di governo delle università legato ad un'autonomia finanziaria degli atenei solo apparente. Mi riferisco al ruolo ed alla rappresentatività dei vertici accademici, ovvero ai rettori e alla Conferenza dei Rettori.

Prima che fosse introdotta l'autonomia finanziaria, il rettore rappresentava le istanze del proprio ateneo e si poneva, rispetto al Ministero ed alla pubblica opinione, come il garante del buon funzionamento dell'istituzione, ma anche come la controparte, sia inteso in senso nobile, di un governo che non è mai stato troppo sensibile ai problemi della formazione e della ricerca. Allo stesso modo la Conferenza dei Rettori costituiva una libera associazione la cui opinione rappresentava il sentire della comunità accademica, al di fuori di questioni gestionali e finanziarie specifiche. Ovviamente queste istituzioni così configurate esercitavano una modesta influenza sulla ripartizione delle risorse o sulla redazione di norme appropriate per l'università, ma di certo non si poteva avanzare alcun dubbio sulla effettiva capacità di rappresentanza del mondo accademico da parte dei rettori e della Conferenza.

L'autonomia finanziaria degli atenei ha trasformato i rettori, forzandone ruoli e funzioni, in amministratori delegati, per di più esautorati nelle scelte decisive dall'azionista di maggioranza, il governo. Infatti la già citata impossibilità di controllo del budget legata alla dinamica eterodiretta delle progressioni stipendiali rende l'azione del rettore limitata al controllo di un limitato ammontare di spese accessorie e lo vincola al solo ruolo, per lo meno nelle università meno ricche, di impedire la crescita eccessiva degli organici. Il rettore della cosiddetta università autonoma non esercita perciò le funzioni strategiche di un amministratore delegato, visto che non ne ha i poteri, ma paradossalmente risponde di situazioni finanziarie di cui ha scarsa responsabilità. Ecco perché il rettore che vuole minimizzare le perdite rischia di divenire il rappresentante forzato della chiusura alle istanze della comunità accademica. Allo stesso modo la Conferenza dei Rettori rischia di configurarsi sempre di più come un'associazione padronale, una sorta di "Confindustria Universitaria", a cui viene sottratto il ruolo di rappresentare il sentire autentico delle comunità accademiche. L'apparente contropartita garantita dai diversi governi degli ultimi anni alla Conferenza dei Rettori - individuata come parte attiva nella discussione di provvedimenti legislativi sull'università e surrogando quindi il ruolo una volta riconosciuto al CUN - non compensa, a mio avviso, la perdita di funzione e prestigio del vecchio ruolo dei rettori, un tempo autentici rappresentanti delle istanze accademiche.

### **Due modelli per un'effettiva autonomia finanziaria**

L'attuazione di un'autonomia finanziaria effettiva dovrebbe essere il primo passo verso la riqualificazione del livello scientifico e didattico dei nostri atenei. Si tratta di una condizione necessaria ma non sufficiente che per essere realizzata impone una scelta chiara tra due modelli di gestione:

- 1) Quello di una completa *deregulation* e autonomia contrattuale degli atenei nelle politiche di assunzione del personale docente e tecnico amministrativo, accompagnata dalla possibilità di determinare le tasse universitarie in modo autonomo. In questo modello il contributo pubblico dovrebbe essere legato prevalentemente al servizio prestato dalle università e agli standard di qualità raggiunti.
- 2) Quello di una determinazione di organico compatibile con il servizio prestato e la copertura delle spese fisse relative a tale organico da parte del Ministero, seguendo le relative dinamiche di anzianità e contrattuali. La restante parte del fondo di finanziamento dovrebbe poi essere attribuito con criteri di valutazione trasparenti.

Si tratta ovviamente di due alternative che rappresentano i limiti di tendenza di due diverse ideologie attuate da altri sistemi universitari, e quindi di pari dignità intellettuale. È però chiaro che il primo modello mal si adatterebbe alla nostra tradizione di università. E tuttavia la scelta coraggiosa e coerente tra uno di questi modelli di gestione sarebbe già un incommensurabile passo in avanti verso la responsabilizzazione e la riqualificazione delle nostre università.