



CRUI

Conferenza dei Rettori
delle Università Italiane

**PROMEMORIA PER IL MINISTRO ON. LE MARIATELLA GELMINI
IN OCCASIONE DELL'INCONTRO CON LA GIUNTA DELLA CRUI**

(Roma, 6 luglio 2011)

Premessa

On.le Sig. Ministro,

la Giunta della CRUI Le esprime la propria gratitudine per questo incontro in occasione della nostra seduta del 6 luglio. Considerata la problematicità della situazione nella quale versa attualmente il sistema universitario mi permetto di sottoporre alla Sua attenzione, in modo da facilitare la discussione, un promemoria suddiviso in due parti.

Nella prima parte offriamo alla Sua attenzione una serie di questioni legate al breve termine che ci sembrano particolarmente urgenti per il sistema universitario; nella seconda parte, a mo' di appendice, Le alleghiamo un breve promemoria sulle attività che la CRUI sta sostenendo per il sistema universitario. Se con la prima parte desideriamo informarLa e, soprattutto, conoscere la Sua opinione in merito ad una serie di punti che più volte la Giunta ha discusso in queste ultime settimane, con la seconda vorremmo segnalarLe quelle che sono le linee di azione che, soprattutto attraverso la Fondazione, la CRUI sta intraprendendo. Lo scopo è quello di fornire un servizio di "sportello" alle Università italiane sulle principali tematiche della didattica, dell'internazionalizzazione, della ricerca, dei rapporti con il mondo dell'impresa.

Come potrà osservare, la maggior parte di queste attività si svolge in stretta collaborazione con il Ministero. È nostro auspicio che la gamma di tali interventi possa ulteriormente ampliarsi.

Prima di entrare in alcuni dettagli che troverà qui di seguito Le confermiamo il positivo lavoro che si sta svolgendo presso tutti gli Atenei (un terzo dei quali ha già portato a compimento la fase redigente) sulla revisione degli Statuti *ex lege* 240/2010. La CRUI, come Lei sa, sta monitorando e tenendo informato il sistema delle diverse scelte che in autonomia le Università stanno adottando.

Il ruolo delle Università italiane in questi ultimi anni

1) Razionalizzazione dell'offerta formativa

I dati dell'XI Rapporto del CNVSU evidenziano come negli ultimi anni il sistema universitario italiano abbia fatto registrare una riduzione dei corsi di studio attivi. A ciò si aggiungano i meritori processi di aggregazione, incentivati anche in sede di Decreto sulla programmazione, tra Università volti alla creazione di federazioni interregionali e regionali. Dopo aver toccato il picco più alto nell'a.a. 2007/08 (5.835 corsi), il valore relativo all'a.a. 2009/10 (5.493) fa segnare una riduzione di quasi il 6% tra i due anni osservati. Tale tendenza si è manifestata con andamenti più marcati per il segmento dei corsi di primo livello, per i quali la diminuzione riscontrata nello stesso arco temporale è pari ad oltre il 9%.

Tab. 1 - Corsi attivi negli anni accademici 2001/02 – 2009/10

Anno accademico	Corsi di primo livello		Corsi di laurea magistrale o specialistica		Tutti i corsi	
	Numero	Variazione % rispetto anno precedente	Numero	Variazione % rispetto anno precedente	Numero	Variazione % rispetto anno precedente
2001/02	2.726	-	7	-	3.234	
2002/03	3.024	+ 10,9	533	-	3.820	+ 18,1
2003/04	3.068	+ 1,5	1.204	+ 125,9	4.539	+ 18,8
2004/05	3.089	+ 0,7	2.064	+ 71,4	5.400	+ 19,0
2005/06	3.082	- 0,2	2.281	+ 10,5	5.591	+ 3,5
2006/07	3.076	- 0,2	2.361	+ 3,5	5.734	+ 2,6
2007/08	3.134	+ 1,9	2.399	+ 1,6	5.835	+ 1,8
2008/09	2.976	- 5,0	2.428	+ 1,2	5.718	- 2,0
2009/10	2.842	- 4,5	2.316	- 4,6	5.493	- 3,9

Fonte: elaborazioni CRUI su dati CNVSU

Analogamente, il numero degli insegnamenti attivi, che aveva conosciuto un trend di crescita anche a seguito dell'avvio della riforma didattica (ex DM 509/99), risulta in diminuzione nell'ultimo intervallo di tempo osservabile attraverso i dati del rapporto, segnando una contrazione di quasi il 12% tra l'a.a. 2006/07 e l'a.a. 2008/09. Contestualmente, il confronto relativo ai dati degli ultimi anni fa emergere un ridimensionamento del numero di insegnamenti che conferiscono al massimo 4 CFU, documentando una tendenza che vede ridursi il grado di frammentazione dell'offerta didattica, con un valore che si attesta al 30,7% nell'a.a. 2008/09.

Nell'a.a. 2008/09, mediamente ad ogni insegnamento corrispondono 6 crediti.

Tab. 2 – Insegnamenti attivi negli anni accademici 2002/03 – 2008/09

Anno accademico	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Insegnamenti attivi	145.082	157.545	167.348	171.415	180.001	171.066	158.953
Variazione anno precedente (%)	+ 24,9	+ 8,6	+ 6,2	+ 2,4	5,0	- 5,0	- 7,0
Insegnamenti fino a 4 CFU (%)	41,2	41,7	40	40,5	39,5	36,2	30,7

Fonte: elaborazioni CRUI su dati CNVSU

Lungo la seconda metà del primo decennio degli anni 2000, si osserva un ulteriore fenomeno in linea con le tendenze illustrate: il numero di Comuni italiani che risultano essere sedi di corsi universitari diminuisce fino ad attestarsi a 222 nell'a.a. 2010/11.

Tab. 3 – Comuni italiani sedi di corsi universitari

Anno accademico	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Comuni sedi di corsi	217	236	235	251	246	242	228	222
Variaz. % anno prec.	-	+ 8,8	- 0,4	+ 6,8	- 2,0	- 1,6	- 5,8	- 2,6

Fonte: elaborazioni CRUI su dati CNVSU

2) *Le risorse finanziarie delle Università statali e la razionalizzazione delle entrate*

Come riportato nell'XI Rapporto del CNVSU, dopo un decennio di crescita progressiva delle entrate (che complessivamente aumentano da 9,7 a 13,2 miliardi di euro tra 2001 e 2009), le risorse finanziarie delle Università statali incorrono in una battuta d'arresto facendo registrare per la prima volta una contrazione tra il 2008 e il 2009. Le misure legislative adottate fanno sì che tale trend si manterrà in diminuzione anche per i successivi anni.

A fronte di una riduzione progressiva dei fondi provenienti dal MIUR (che incidono per il 73% delle entrate nel 2001 e si attestano al 63% nel 2009) si rileva, tuttavia, un'aumentata capacità del sistema di attrarre risorse attraverso le entrate contributive (+60% tra 2001 e 2009) e le entrate finalizzate da altri soggetti (raddoppiate nel 2009 rispetto ad inizio decennio).

Tab. 4 – Entrate delle Università statali per tipologia diverse dall'FFO (valori in migliaia di euro)

Tipologia	2001		2009		Variaz. % 2001 - 2009
	Tot.	rip. %	Tot.	rip. %	
Finalizzate da MIUR	1.110.853	11,4	952.600	7,2	- 14,2
Finalizzate da altri soggetti	1.160.476	11,9	2.364.648	17,9	+ 103,8
Entrate contributive	1.044.339	10,7	1.670.584	12,7	+ 60,0
Alienazione beni patrimoniali e prestiti	209.292	2,1	364.866	2,8	+ 74,3
Entrate diverse	229.960	2,4	462.452	3,5	+ 101,1
Totale entrate	9.765.467	100,0	13.206.162	100,0	+ 35,2

Fonte: elaborazioni CRUI su dati CNVSU

Questioni all'ordine del giorno a breve termine

1) *Questione finanziaria*

Il finanziamento ordinario dello Stato è in contrazione nel 2011 per il secondo anno consecutivo. Nel documento sulla manovra finanziaria del Governo in corso di approvazione si esplicita che non si effettueranno diminuzioni del FFO delle Università, ma la CRUI non può non guardare con estrema preoccupazione alle cifre fissate per il 2012.

A legislazione vigente, infatti, anche il 2012 assisterà a un taglio consistente dei contributi. Il 2013 si configurerà infine come il quarto anno consecutivo di tagli. Si tenga presente che l'incidenza di detti tagli configura una situazione oggettivamente drammatica. I calcoli effettuati dalla CRUI dicono che nel 2012, a fronte di un finanziamento fissato attualmente a ca. 6,5 mld di euro, la somma delle spese obbligatorie (personale a tempo indeterminato e determinato, accordi, consorzi e altri interventi 'tradizionali' sull'FFO) si aggira attorno ai 6,8 mld di euro. Questa cifra è già comprensiva di un *turn-over* stimato a circa 200 mln di euro e tiene conto del blocco degli stipendi di cui al D.L. 78/2010 e delle assunzioni residuali (concorsi di ricercatore) per l'esercizio 2012. Dunque, si assiste a uno squilibrio tra numeratore e denominatore pari ad approssimativamente 300 mln di euro (sostanzialmente la cifra con l'FFO 2012 potrebbe riallinearsi a quello del 2011, già pesantemente tagliato), fatto che costringerà le Università ad attingere alla contribuzione studentesca per il pagamento degli stipendi del personale.

A legislazione vigente la riduzione complessiva dell'FFO nel quinquennio 2008-2013 sarà pari a oltre il 12% in termini nominali e al 20% in termini reali.

L'FFO per abitante passerà dai 125 € del 2009 ai 106 € nel 2013, inferiore al Canone RAI pari quest'anno a 110,5 €.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FFO Italia (milioni €)	7.423	7.485	7.206	6.935	6.552	6.514
Variazione nominale %		0,84	-3,72	-3,76	-5,53	-0,58
Variazione % cumulata nominale		0,84	-2,92	-6,57	-11,73	-12,25
Inflazione %		0,8	1,9	2,7	2,0	2,0
Inflazione cumulata %		0,8	2,7	5,5	7,6	9,8
Variazione % cumulata reale		0,0	-5,5	-11,4	-18,0	-20,0
FFO per abitante (€)	125	125	119	114	108	106

Stime CRUI

Dinanzi a queste cifre la CRUI intende avviare una forte ed incisiva campagna per il ripristino di risorse sulla tabella C del FFO 2010.

In effetti il calo superiore al 5% tra il 2010 ed il 2011 è tale da comprimere il finanziamento ordinario a cifre oggettivamente inferiori rispetto a quelle che le Università sostengono nel loro complesso per i costi fissi. Cosa tanto più pesante se si tiene conto che in questa fase – con sacrifici notevoli – molti Atenei stanno sensibilmente riducendo i propri disavanzi strutturali.

Per questo motivo la richiesta della CRUI sarà di riportare il finanziamento ordinario quanto meno alla quota di 7 miliardi di euro. Ciononostante, i rapporti medio/nazionale tra AF ed FFO si collocherà, comunque, ben al di sopra del 90%. La CRUI chiede pertanto che si proceda rapidamente alla definizione dei nuovi criteri di calcolo tra assegni fissi e finanziamenti attribuiti alle Università, cosa tanto più auspicabile visto che ormai sono in dirittura di arrivo gli schemi di decreto legislativo sulla contabilità. Su questo argomento e sugli stessi criteri e parametri di ripartizione si segnala che esistono già alcuni documenti elaborati in sede di proposta da parte di alcune Università sui quali la CRUI si esprimerà quanto prima.

Si sottolinea, inoltre, la necessità di prevedere un apposito capitolo finalizzato al finanziamento del mantenimento della qualità degli edifici già ad uso universitario con particolare riferimento agli interventi di natura normativa sui medesimi.

2) *Questione turnover ed elementi applicativi*

Alla riduzione dell'FFO corrisponde, per gli effetti del blocco al 50% del *turnover* e all'interruzione delle procedure concorsuali, una rapida riduzione del personale docente e ricercatore, che nel 2011 ritornerà su valori simili a quelli del 2001.

La riduzione nel numero di docenti e di ricercatori si attesterà alla fine del 2011 su un valore pari al 12,6%.

	2008	2009	2010	2011 Exp
Docenti Università italiane	62.768	60.882	57.748	54.861
Variazione %		-3,0	-5,1	-5,0
Variazione % cumulata		-3,0	-8,0	-12,6
di cui ordinari	18.929	17.880	15.854	
di cui associati	18.256	17.567	16.955	
di cui ricercatori	25.583	25.435	24.939	
Studenti per docente	28,7	29,2	30,8	

Stime CRUI

Viste le cifre e considerata inderogabile l'esigenza di mantenere i livelli di efficienza della didattica universitaria accettabili, in considerazione anche dell'applicazione del DM 17/2010 e del DM 50/2010, la CRUI auspica alcuni provvedimenti che potremmo definire "emergenziali".

a) Libertà nell'uso delle risorse derivanti dal 50% del turnover (punti organico liberi) per concorsi banditi prima della legge 240/2010

Pur nel rispetto del blocco del *turnover* al 50% per il periodo 2009-2011, una volta accantonate le risorse per l'assunzione dei ricercatori su concorsi banditi, si chiede l'uso dei restanti punti organico liberamente.

Ciò consentirebbe la presa di servizio ad associati e ordinari che oggi risultano vincitori di concorsi e non possono prendere servizio per il vincolo sui punti organico residui.

Più precisamente:

L'uso nel 2011 e nel 2012 dei punti residui maturati nel 2010 e non spesi nel 2011 per via dei vincoli (il 50% minimo per i ricercatori, il 20% massimo per gli ordinari, ecc.) per la presa di servizio almeno degli associati a tutto beneficio dei ricercatori meritevoli idonei ad associato.

L'uso libero dei punti maturati nel 2011 per le prese di servizio del 2012, una volta saturati i bandi pregressi di ricercatore.

Questo almeno con riferimento ai bandi emessi dai singoli Atenei.

b) Applicazione dei requisiti minimi e applicazione della l. 240/2010

Poiché l'applicazione della l. 240/2010 impone una significativa riforma delle tradizionali strutture di riferimento dell'offerta formativa si chiede che per l'a.a. 2011-2012 i requisiti minimi vengano applicati a livello di Ateneo.

c) Nuovo calcolo del 90% per il blocco delle assunzioni

Il limite del 90% dell'FFO come soglia superata la quale scatta il blocco delle assunzioni, è inapplicabile in un contesto di FFO decrescente. Concorsi banditi quando una singola Università si trovava sotto la soglia non posso completarsi perché la soglia risulta superata per la riduzione del denominatore, fattore esogeno alla singola Università.

Si propone di calcolare la soglia del 90% aggiungendo nel denominatore all'FFO il valore della contribuzione studentesca, le borse di dottorato e, più in generale, delle altre entrate vincolate e non degli Atenei.

L'applicazione della soglia del 90% dovrebbe essere inoltre avvertita in una logica progressiva piuttosto che discontinua com'è attualmente.

d) Sostituzione del 20% dell'FFO per la contribuzione studentesca con un valore assoluto parametrato al valore aggiunto provinciale

La soglia percentuale di limitazione alla contribuzione studentesca ha un significato di calmiera delle tasse universitarie, che può avere una sua efficacia in un contesto di FFO crescente. Di fatto, limita la possibilità degli Atenei di accrescere la contribuzione studentesca oltre il tasso di crescita dell'FFO.

Con FFO decrescente la soglia conduce ad effetti perversi, dovendo gli Atenei che ricevono meno FFO ridurre a loro volta la contribuzione studentesca. Si può mantenere una soglia di garanzia per la contribuzione studentesca sostituendo il valore % con un valore assoluto, diverso da Regione a Regione in relazione al PIL *pro capite* regionale o provinciale.

e) Distribuzione dell'FFO entro il 31 marzo dell'anno

Affinché gli Atenei possano pianificare spese e programmi durante l'anno, a maggior ragione se in un contesto di risorse decrescenti, è opportuno che l'FFO venga distribuito quanto prima, per consentire agli Atenei di operare la chiusura di bilancio conoscendo l'FFO per l'anno che si è aperto.

f) Le risorse finanziarie delle Università non statali

Le contribuzioni dello Stato sono progressivamente sempre più ridotte, a fronte di una incrementale richiesta di condizioni e vincoli posti a tutela della qualità formativa erogata dal Sistema non statale. Ciò comporta – proprio alla luce della legge 240/2010 – la sostanziale vanificazione della quota premiale che, misurata su un denominatore sostanzialmente non significativo, si frantumerà in interventi non solo irrilevanti, ma anche assolutamente poco incisivi proprio ai fini dello spirito della norma.

3) *Questioni area medico sanitaria*

La CRUI riafferma la posizione fondamentale degli studi medici e della ricerca biomedica nella unitarietà del sistema universitario italiano e la imprescindibilità del percorso universitario nella formazione medica, compresa quella specialistica.

La peculiarità della formazione medica e sanitaria, che richiede in modo indissolubile l'esercizio della funzione assistenziale, deve trovare una appropriata espressione in strutture finalizzate in modo esclusivo al complesso delle tre funzioni, alle quali concorrano i due Ministeri competenti attraverso la istituzione di Enti dedicati, i quali richiedono specifici statuti, obiettivi, strumenti, personale e dotazioni. Essi debbono essere integralmente destinati all'insieme indivisibile delle tre funzioni e richiedono, pertanto, un ruolo distinto dalle altre strutture ospedaliere in quanto caratterizzati e qualificati dalle finalità e dalle competenze universitarie.

Pur nel contesto degli attuali vincoli sul *turnover* universitario, non si può consentire che il ruolo docente venga surrogato con la mera funzione assistenziale. Ciò condurrebbe evidentemente alla dequalificazione del percorso formativo e della tradizionale eccellenza della ricerca medica del Paese. Ben diverso e vantaggioso è, invece, il contributo delle strutture ospedaliere qualificate nell'offrire opportunità di addestramento pratico agli specializzandi di discipline cliniche, come di discipline non mediche.

4) *Questioni normative*

Il varo della L. 240/2010 ha segnato una importante discontinuità tra l'architettura normativa ereditata dal passato e le nuove configurazioni statutarie su cui stanno lavorando con alacrità le Università.

Al di là dell'auspicio ribadito dalla CRUI sia con la mozione del 24 giugno 2011, sia in sede di audizione presso il Senato e la Camera dei Deputati in data 5 luglio scorso che i decreti applicativi vengano emanati quanto prima, si sottolinea l'esigenza di alcuni interventi volti a semplificare l'azione istituzionale degli Atenei:

- a) all'articolo 6, comma 4, le parole: “nonché compiti di tutorato e di didattica integrativa” sono soppresse e sostituite con “fermo restando quanto previsto dall'art. 11 *quater* della L. 236/95”;
- b) all'articolo 6, comma 12, il quarto periodo è soppresso;
- c) all'articolo 18, comma 1, lettera *b*), dopo le parole: “per il settore concorsuale” sono inserite le seguenti: “ovvero per uno dei settori concorsuali ricompresi nel medesimo macrosettore”;
- d) all'articolo 18, comma 3, le parole da: “per i professori” fino alla fine sono sostituite dalle seguenti: “per i posti di professore e i contratti di ricercatore di cui all'articolo 24, comma 3, lettera *b*), ovvero di durata pari a quella del contratto per i ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera *a*)”;
- e) all'articolo 18, comma 5, la parola: “esclusivamente” è sostituita dalla seguente: “prioritariamente”;
- f) all'articolo 23, comma 1, sono soppresse le parole: “in possesso di un reddito annuo non inferiore a 40.000 euro lordi”;
- g) all'articolo 29, comma 3, è aggiunto il seguente periodo: “La disciplina in materia di ricercatori di cui all'articolo 1 del medesimo decreto-legge n. 180 del 2008, come modificato dal presente comma, si applica anche alle procedure di valutazione comparativa per il reclutamento dei ricercatori universitari bandite successivamente al 31 dicembre 2010 e fino all'entrata in vigore della presente legge.”;
- h) oltre a questi singoli interventi si richiama l'attenzione sull'eventualità di un impiego delle risorse di cui all'art. 29, comma 9, esclusivamente con riferimento all'esercizio finanziario 2011 (13 milioni di euro) per le chiamate di idonei *ex lege* 210/98 in forza dell'esplicita assimilazione di questi ultimi ai nuovi abilitati *ex art.* 18 secondo quanto previsto dall'art. 29, comma 8, della L. 240; questo intervento alleggerirebbe notevolmente gli Atenei dalla pressione degli ultimi idonei mettendo a frutto risorse che, per motivi facilmente comprensibili, non potrebbero comunque essere impiegate nell'arco del presente esercizio e rischierebbero di andare in perenzione;
- i) si segnala la questione posta dall'interpretazione dell'art. 25, della L. 240/2010 con riferimento alle figure dei professori associati che precedentemente abbiano optato per quanto previsto dalla l. 230/2005, art. 1, comma 17. Nella fattispecie sarebbe importante dirimere possibili contenziosi specificando che, nel caso dei professori associati, il venir meno del biennio di cui al D. Lg.vo 503/1992 corrisponde ad un collocamento a riposo al compimento del 68° anno di età;
- j) con riferimento allo schema di decreto legislativo recante la disciplina del dissesto finanziario delle università e del loro commissariamento, gli Atenei che, pur non

presentando i presupposti per la dichiarazione dello stato di dissesto descritti all'art. 2, risultino deficitari su alcuni parametri tra quelli indicati allo stesso art. 2, possono adottare un piano di risanamento facendo ricorso anche alle misure di cui al comma 1, lettera c) dell'art. 4 del suddetto schema di decreto;

- k) l'autonomia del Sistema dello Stato, sostenuta dalla L. 243/1991, obbliga il sistema delle Università non statali alla recezione solo dei principi della legislazione statale, "ove compatibili". Da ciò deriva la palese illegittimità della bozza di decreto legislativo ex art. 5, comma 1, lett. g-i, della L. 240/2010 sul commissariamento esteso al sistema non statale.
