



UNIVERSITA' PUBBLICA E FONDAZIONI PRIVATE: UN MINIMO DI ANALISI

Riceviamo dall'ANDU e pubblichiamo



Roma, 24/09/2008

Dall'ANDU (Associazione Nazionale Docenti Universitari)

L'intervento di Fulvio Vassallo Paleologo:

UNA TREGUA PER POCHI SPICCIOLI E QUALCHE PROMESSA Contributo per la difesa e la riqualificazione dell'universita' pubblica.

Secondo notizie di stampa il ministro Gelmini avrebbe ottenuto dalla Conferenza dei Rettori, dal Consiglio universitario nazionale e dal Consiglio nazionale degli studenti una tregua negli atenei con la promessa di avviare un "tavolo permanente di consultazione", mentre il governo sta procedendo per decreto legge a stravolgere l'assetto degli atenei italiani, con

norme che saranno immediatamente operative prima ancora che il confronto annunciato possa prendere avvio. Il decreto legge n. 112 del 25 giugno scorso prevede all'art. 16 la possibilità di trasformare le Università in fondazioni di diritto privato, in nome della flessibilità e della competizione, con una sospensione delle regole di contabilità dello Stato, anche se rimane il controllo da parte della Corte dei Conti, senza precisare però lo stato giuridico del personale già alle dipendenze delle università e le modalità del futuro reclutamento.

Piuttosto che promuovere una riforma e maggiori controlli dei meccanismi di spesa degli atenei (a partire dai policlinici universitari) con la moralizzazione delle procedure di reclutamento e della progressione di carriera, le compatibilità derivanti dalla manovra economica complessiva del governo Berlusconi stanno costituendo l'occasione, si potrebbe dire il pretesto, per portare a compimento il processo di privatizzazione delle università statali. Un processo che, avviato dal ministro Ruberti alla fine degli anni 80, ha segnato tappe successive con il contributo dei diversi governi che si sono succeduti nel tempo, sempre sotto la pressione dei gruppi accademici più forti e della Confindustria che hanno condizionato, nei tempi e nei contenuti, gli interventi legislativi e le misure regolamentari affidate alla discrezionalità del ministro di turno. Un processo che alcune componenti studentesche e le organizzazioni dei docenti, a partire dal movimento della Pantera nel 1989, avevano già denunciato per i suoi effetti devastanti, consistenti nello svuotamento delle prerogative decisionali degli organi di governo, malgrado l'adozione dei nuovi statuti, nella svalutazione dei titoli di studio e nella proliferazione dei corsi di laurea, generalmente allo scopo di creare nuovi posti di professore e garantire così la riproduzione della casta accademica e delle sue logiche di cooptazione e di selezione "familiare".

Il decreto legge n.112 del 25 giugno 2008 pone adesso le premesse, pur tra numerose contraddizioni ed omissioni, per portare a compimento il disegno di privatizzazione degli atenei, in realtà per distruggere l'università pubblica favorendo le realtà accademiche più forti, cancellare lo stato giuridico unitario già acquisito dei dipendenti universitari, tutti, ed inserire forti criteri di gerarchizzazione tra gli atenei e quindi tra i docenti, una parte dei quali condannata a vita ad una situazione di precariato. Tra le altre misure, il blocco del turn-over del personale si presenta come la pietra tombale dell'università pubblica. Nessuna attenzione per le esigenze reali degli studenti e delle loro famiglie, dietro le solite formule di rito che richiamano l'autonomia universitaria, e nessuna risposta per le attese dei 40.000 docenti precari che garantiscono oggi il funzionamento delle università. Anzi la prospettiva di un'ulteriore privatizzazione delle università-fondazioni allontana le possibilità di un'inquadramento in ruolo e prospetta il precariato a vita e la trasformazione dei rapporti contrattuali a tempo indeterminato in contratti a termine. Il livello della ricerca universitaria italiana, ancora apprezzato a livello internazionale, risulterà drasticamente ridotto. La cd. fuga dei cervelli continuerà inarrestabile. E non riguarderà solo i più

giovani.

Il perno centrale della svolta che si vuole imporre agli atenei per decreto legge consiste nella trasformazione delle universita' in fondazioni, soggetti di diritto privato, con una estesa deregolamentazione dei rapporti di lavoro, per i quali si prevedono soltanto vincoli al turn-over e tagli salariali. Come se questa impostazione "tatcheriana" garantisse una maggiore "produttivita'" degli atenei, nella competizione nazionale ed internazionale, e nuove occasioni di inserimento (naturalmente precario) per i giovani ricercatori, oltre che un piu' stretto collegamento tra universita' e mondo del lavoro. Il decreto prospetta anche come novita' una fiscalita' di vantaggio per quei privati che volessero versare contributi a queste nuove fondazioni e apre la strada a probabili incentivi finanziari statali per quegli atenei che "optassero" per questa forma di privatizzazione. Di fronte alla drammatica carenza di finanziamenti pubblici molti atenei potrebbero essere "costretti" a trasformarsi in universita'-fondazioni.

Di fronte a questo progetto organico di demolizione dell'universita' pubblica, gia' annunciato da anni, appare veramente sorprendente che la Conferenza dei rettori, il CUN e il Consiglio nazionale degli studenti, che avevano espresso forti perplessita' nel merito del disegno complessivo, avvertendo il rischio di una chiusura a breve di molti atenei, trovino improvvisamente le ragioni della tregua nell'apertura di un "tavolo di consultazione". Nel caso del CUN addirittura si giunge a promettere, dopo avere rilevato le "criticita'" delle proposte governative, il sostegno per l'"azione e l'intervento del ministro". Allo stato dei fatti pero', da parte del ministro, solo vaghe promesse e nessuna certezza che Tremonti garantisca agli atenei con difficolta' gestionali la corresponsione dei fondi di finanziamento ordinario (FFO) garantiti in passato. E' a rischio dunque la stessa possibilita' di un regolare svolgimento delle attivita' didattiche e di ricerca, a partire dal prossimo anno accademico.

Allo stupore potrebbe subentrare la indignazione, e forse una diversa capacita' di risposta, anche sul terreno delle iniziative politiche o delle azioni giudiziarie, se solo si considerasse la totale assenza di chiarezza nella definizione delle diverse fasi con le quali, a partire dal taglio del FFO, con il nuovo decreto legge si vorrebbe incentivare il passaggio dall'universita' pubblica all'universita' fondazione, soggetto di diritto privato, fasi che pongono gravi dubbi sia dal punto di vista giuridico che da quello economico e gestionale.

Il nostro ordinamento conosce gia' le fondazioni come strumento per esternalizzare compiti istituzionali delle universita', in base all'art. 59 co. 3, 1 della legge n. 388 del 2000. L'art. 1 del DPR 254 del 2001 che individua la Fondazione come strumento di riorganizzazione del sistema universitario e di parziale "privatizzazione" dell'istruzione pubblica, definisce in dettaglio le attivita' e i servizi che possono essere esternalizzati attraverso la costituzione di fondazioni: dall'acquisto di beni e servizi, agli uffici tecnici, centri di calcolo, centri informatici

e altri servizi, compresa una parte dell'attività formativa (master) e i servizi per il diritto allo studio fin qui gestiti dalle Regioni. Come rileva Ferdinando Di Orio, Presidente del Coordinamento nazionale sulle Fondazioni, l'impostazione del progetto Tremonti-Gelmini è molto diversa da quella rappresentata dalle Fondazioni attualmente operanti "a fianco" del sistema universitario nazionale. La proposta del governo coincide di fatto con una privatizzazione definitiva degli Atenei, con la loro trasformazione in fondazioni di diritto privato, mentre le Fondazioni Universitarie previste dal DPR 254 del 2001, rappresentano invece enti strumentali degli Atenei, che potrebbero assolvere "la funzione di interessare relazioni significative con il territorio, attrarre risorse, raccogliere istanze, produrre idee e suggerimenti per la costruzione di progetti innovativi". Non senza rischi evidenti, anche in questo caso, che i processi di privatizzazione siano orientati ad un mero contenimento della spesa pubblica piuttosto che ad una sua effettiva riqualificazione.

Adesso, dunque, con il decreto legge n.112 del 2008 si vorrebbe operare il passaggio dalla fondazione come strumento di servizio delle università alla trasformazione delle stesse università in fondazioni.

Secondo il decreto legge proposto dal governo Berlusconi "Le fondazioni universitarie subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell'Università". Al fondo di dotazione delle fondazioni universitarie è trasferita, con decreto dell'Agenzia del demanio, la proprietà dei beni immobili già in uso alle Università trasformate".

L'art. 16 del decreto legge risulta in violazione con l'art. 33 della Costituzione italiana che sancisce l'autonomia universitaria e con l'intero Titolo V della stessa Costituzione, che attribuisce allo Stato

la competenza in materia di istruzione universitaria e impone quindi uno stato giuridico unico e pubblico del personale delle università statali. L'autonomia universitaria, richiamata in apertura del decreto legge, non può diventare un pretesto per aggirare le leggi dello stato e persino il dettato costituzionale.

Come osserva Alessandro Somma, "quantomeno curiosa è la pretesa di attuare la Costituzione - violata tra l'altro in quanto la materia non presenta i requisiti di necessità ed urgenza richiesti per ricorrere al decreto legge (art. 77) - che nella parte richiamata (art. 33) nulla dice di utile a fondare la trasformazione degli atenei pubblici in fondazioni di diritto privato. Secondo Somma "la Costituzione afferma cose incompatibili con un simile proposito: enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33 c. 3). E qui siamo di fronte, più che alla costituzione di un istituto di educazione privato, alla trasformazione di un ente pubblico in ente privato, con notevoli oneri per lo stato (v. commi 2 e 3). Il tutto secondo una logica che sembra oramai tipica della privatizzazione all'italiana: in verità una svendita o un regalo dei gioielli di famiglia. Molti dubbi suscita la possibilità che a decidere la privatizzazione sia il Senato accademico, che ricorre a tal fine ad una maggioranza non particolarmente qualificata (solo la maggioranza assoluta dei suoi membri). Il fatto poi che il Mef abbia voce in capitolo, conferma il carattere di misura volta al contenimento della spesa come reale motivo ispiratore della riforma". (nota 1).

Il punto non consiste certo nella qualificazione astratta delle fondazioni universitarie. Il decreto legge non fornisce al riguardo una disciplina esaustiva delle nuove "fondazioni universitarie" che si

vorrebbero introdurre, non più come strumento di servizio delle università, ma come espediente per una trasformazione della natura dell'istituzione universitaria, nel senso di una definitiva privatizzazione dell'intero sistema dell'istruzione superiore. Ma la stessa privatizzazione appare più un pretesto per attaccare lo stato giuridico unico dei lavoratori e per contenere le risorse destinate

all'università che una seria prospettiva di riforma effettivamente perseguita dal legislatore, ed anche la ventilata privatizzazione sembra arrestarsi a metà, come è confermato dalla soggezione delle nuove università/fondazioni al controllo da parte della Corte dei Conti, in base all'art. 16 comma 11 del decreto legge. Il Consiglio di Stato, peraltro, con una importante sentenza, ha rilevato che "devono considerarsi enti pubblici anche le società che svolgono attività di rilievo oggettivamente pubblicistico e che proprio per questo sono tenute ad operare come pubbliche amministrazioni" (Consiglio di Stato, Sez. VI, 17/10/2005 n. 5830), e dunque anche la trasformazione delle Università in Fondazioni di diritto privato potrebbe non essere risolutiva per cancellare gli istituti di garanzia dei contratti di lavoro dei dipendenti pubblici che prestano servizio nelle università. E lo stesso rilievo "oggettivamente pubblicistico" delle attività delle fondazioni universitarie potrebbe impedire alle università/fondazioni l'adozione di scelte basate esclusivamente sul criterio della riduzione delle spese.

La riforma annunciata, rimessa peraltro ad una iniziativa, più apparente che sostanziale, delle singole sedi e ad un forte e persistente potere di indirizzo del Ministero della pubblica istruzione, anche attraverso la leva dei finanziamenti, appare contenere contraddizioni ed omissioni che rischiano di paralizzare ulteriormente le attività universitarie.

In presenza di una trasformazione degli atenei in fondazioni che potrà procedere "a macchia di leopardo", sulla base dei deliberati a maggioranza assoluta da parte dei Senati accademici, si rischia una grave differenziazione degli atenei con crescenti squilibri tra nord e centro-sud del paese, a seconda dei rapporti con il sistema delle imprese e delle capacità contributive degli enti locali.

Come si pensa di garantire la parità di trattamento in base all'art. 3 della Costituzione a quei dipendenti, docenti e personale tecnico ed amministrativo, che potrebbero essere discriminati nella retribuzione e nelle prospettive professionali, solo per il fatto di prestare servizio presso una università pubblica o una fondazione di diritto privato? Che fine faranno i contratti collettivi di lavoro? Di certo si pongono le premesse per scatenare una conflittualità diffusa a livello di senati accademici, con conseguenze che potrebbero essere devastanti per le condizioni già critiche di molte sedi universitarie. Sarebbe possibile adire i giudici ordinari per invocare la nullità degli atti costitutivi delle fondazioni, o impugnare atti deliberativi di natura contrattuale, in base all'art. 1418 del codice civile, come si potrebbe chiamare in causa la Corte di

Giustizia dell'Unione Europea con una questione pregiudiziale, per contrastare disposizioni regolamentari o negoziali che violino la parità di trattamento tra i lavoratori dell'università, stabilendo ad esempio una disparità di retribuzione, se dipendenti dal medesimo datore di lavoro, a parità di qualifica e di lavoro prestato.

Per non parlare della possibilità di fare valere, anche da parte dei lavoratori precari, i diritti quesiti davanti al giudice del lavoro.

Secondo il comma sesto dell'art. 16 del decreto, "contestualmente alla delibera di trasformazione vengono adottati lo statuto e i regolamenti di amministrazione e di contabilità delle fondazioni universitarie, i quali devono essere approvati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Lo statuto può prevedere l'ingresso nella fondazione universitaria di nuovi soggetti, pubblici o privati".

Quale autonomia universitaria potrà essere garantita da università trasformate in fondazioni che dipendono da contribuzioni pubbliche e private, secondo criteri di valutazione dei risultati della didattica e della ricerca che non potranno certo prescindere dagli interessi privati dei finanziatori esterni? Come si garantiranno la democraticità e le prerogative decisionali degli organi di governo

dell'università/fondazione con le esigenze dei soggetti finanziatori, pubblici o privati, anche dal punto di vista del controllo della ricerca e del reclutamento? Come si attuerà il passaggio delle competenze dai Senati accademici ai consigli di amministrazione delle nuove università-fondazioni? Che tipo di regime giuridico e gestionale sarà stabilito per i policlinici universitari? Quali garanzie si potranno offrire ai diritti quesiti dei lavoratori dell'università ed al diritto

al riconoscimento pieno delle professionalità maturate al personale docente e tecnico amministrativo? Si osserva da tempo come anche le fondazioni universitarie cd. "strumentali" presentino gravi rischi per i lavoratori del comparto universitario per il ricorso sempre più massiccio al cd. "outsourcing" (cioè al reperimento di professionalità fuori dalle Università attraverso consulenze, prestazioni professionali o di uso e abuso del lavoro degli studenti collaboratori, laureandi, volontari). Con la trasformazione delle università in fondazioni la situazione potrebbe diventare ancora più confusa, soprattutto nell'area dei servizi socio-sanitari, a danno dei diritti degli utenti (oltre che degli studenti) e della sicurezza lavorativa del personale in servizio e con un massiccio taglio degli organici tecnico-amministrativi degli atenei e dei policlinici universitari. Quale parità di trattamento potrà essere garantita alle Università delle diverse regioni italiane, ed agli studenti, in particolare quelli "meritevoli e capaci" che avranno la ventura di nascere in regioni diverse? Cosa accadrebbe se il Ministero della pubblica istruzione stabilisse contributi finanziari più consistenti solo per quegli atenei che hanno accettato la trasformazione in fondazione o che sono stati in grado, più di altri, di raccogliere finanziamenti privati? L'unica prospettiva certa, ed immediata, è un aumento indiscriminato delle tasse universitarie, una forte differenziazione dei percorsi formativi e dei titoli di studio rilasciati dalle università ed una riduzione degli investimenti statali e regionali per il diritto allo studio.

Secondo l'art. 16 comma 7 del decreto legge, "le fondazioni universitarie adottano un

regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, fermo restando il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario". Non mancano su questo punto le perplessità per la genericità ed il contenuto complessivo delle previsioni del decreto legge che si risolve in sostanza in un atto di indirizzo politico, rinviando al successivo regolamento di Ateneo e dunque ai Senati accademici, la definizione delle modalità di trasformazione delle Università in Fondazioni. Con il rischio, anzi con la certezza che ciascuna sede possa adottare un diverso Regolamento di Ateneo.

Le perplessità aumentano se si considera la trasformazione delle università in fondazioni di diritto privato sul piano delle relazioni internazionali e del diritto comunitario. Persino il CUN ribadisce infatti come "la ricerca e l'alta formazione costituiscono - come stabilisce la Dichiarazione di Berlino - finalità di interesse pubblico e una pubblica responsabilità". Finalità di interesse pubblico che sono ribadite nella prospettiva della creazione di uno "Spazio europeo comune dell'istruzione superiore" nel 2010, e che al contrario non sembrano affatto garantite dal decreto legge che il Parlamento si appresta ad approvare in pochi giorni. Come ricorda Pasquale Nappi, va richiamata la definizione comunitaria di "organismo di diritto pubblico". Si osserva a tale riguardo come "mentre lo Stato italiano privatizzava, al fine di garantire la concorrenza nel mercato dei lavori pubblici e delle pubbliche forniture, la Comunità europea pubblicizzava, imponendo agli Stati membri la figura giuridica dell'organismo di diritto pubblico (Direttive 89/440; 36 e 37 del 1993 e direttiva sui servizi 92/50)." (nota 2).

Nappi ricorda inoltre che a livello comunitario "se la disciplina speciale prevista per una fondazione "privatizzata" contiene anche uno soltanto dei seguenti indici sintomatici: la gestione è soggetta a controllo da parte dello Stato, degli enti pubblici territoriali o di altri organismi di diritto pubblico; l'attività è finanziata in modo maggioritario da questi ultimi; gli organi di amministrazione direzione o vigilanti sono costituiti da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, non si tratta di una fondazione di diritto privato, bensì di un ente pubblico, qualunque sia il nomen usato dal legislatore" (Merusi). In un momento nel quale in Europa si sta ristabilendo un rapporto più equilibrato tra pubblico e privato nel campo della ricerca e della formazione universitaria, l'Italia intraprende la strada della liberalizzazione selvaggia che ha dimostrato tutti i suoi limiti in quei paesi, come la Gran Bretagna, nella quale è stata sperimentata. Con il risultato che è proprio la Gran Bretagna il paese che oggi è costretto a ricorrere alla "importazione" di cervelli dall'estero per mantenere alto il livello della ricerca scientifica e garantire una dignitosa offerta didattica. La trasformazione delle università pubbliche in fondazioni e le altre misure contenute nel decreto legge n.112 del 25

giugno 2008 rischiano ancora una volta, come nel caso di altri provvedimenti recentemente approvati dal governo in materia di sicurezza, di allontanare l'Italia dall'Europa e di mettere a rischio la

stessa possibilita' che il nostro paese possa partecipare alla creazione di uno "spazio comune europeo" per la formazione universitaria e la ricerca.

I processi di riqualificazione, a partire da un rigoroso controllo della gestione amministrativa, della valutazione dei risultati della ricerca e dell'offerta didattica, dalla lotta al precariato ed alla gestione

personalistica del reclutamento e delle carriere, si possono realizzare anche mantenendo il carattere pubblico dell'istituzione universitaria e dello stato giuridico dei suoi dipendenti, unica garanzia dell'autonomia dell'Universita'. Le considerazioni che precedono evidenziano il rischio che una riforma di sapore fortemente propagandistico ed ideologico, porti a compimento un processo degenerativo bipartisan che aveva gia' attaccato da tempo l'Universita' pubblica, combinando i fattori negativi che caratterizzano il sistema pubblico ed il sistema privato dell'istruzione superiore. Un decreto legge da convertire in pochi giorni, alla vigilia delle ferie estive, sta compromettendo, forse definitivamente, il futuro dell'Universita' italiana, e di quanti vi lavorano e vi studiano. No, non si tratta proprio di difendere privilegi corporativi o di battere cassa al ministero, come alcuni rettori continuano a ritenere.

Fulvio Vassallo Paleologo Universita' di Palermo