



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

## RELAZIONE AL BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO DEL 2009

Questo documento di accompagnamento alla proposta di bilancio di previsione, costruita sulla base delle indicazioni programmatiche contenute nel documento "Criteri e priorità per la predisposizione del bilancio di previsione 2009", contiene il dettaglio analitico delle singole voci di entrata e di spesa che compongono il bilancio di previsione per il 2009 nonché le valutazioni sottostanti le relative determinazioni quantitative. Un documento "tecnico" che chiude, con la sua approvazione, la definizione del bilancio di previsione per il prossimo anno.

Senza dilungarci oltre misura sulla difficilissima situazione finanziaria che sta attraversando il sistema universitario in questo momento, tema già ampiamente esposto in più occasioni agli organi di governo dell'Ateneo nel corso degli ultimi mesi, pare opportuno sottolineare quegli elementi e quelle criticità che hanno determinato le difficoltà in cui ci troviamo ad operare e condizionato l'impostazione del bilancio di previsione per il 2009.

Il passaggio repentino, avvenuto con il cambio di legislatura, da una nuova definizione di responsabilità che doveva vedere lo Stato rispondere della dinamica stipendiale, che non dipende dalla capacità decisionale degli Atenei, e gli Atenei farsi carico della politica delle assunzioni e della politica della spesa, si è passati a una politica di tagli collegati al turn-over che mette in discussione l'ultimo caposaldo dell'autonomia programmatica degli Atenei. I programmi di assunzione del personale, ed in particolare gli investimenti in nuovi posti di ricercatore, sono stati fatti tenendo conto delle risorse che si sarebbero liberate dal turn-over.

La stessa sostenibilità della spesa determinata dalle progressioni di carriera è garantita dalle risorse che il turn-over libera. Le decisioni assunte con la manovra finanziaria contenuta nel D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertita con la Legge 133/08 annichiliscono l'azione programmatica svolta dagli Atenei e rimettono il sistema universitario in balia di un ulteriore fattore di spesa senza copertura, determinando per il quinquennio 2009-2013 un quadro di difficoltà insostenibili per gran parte delle Università italiane. Il taglio imposto al FFO del sistema universitario dagli obiettivi di risanamento della finanza pubblica e dalla decisione di allocare diversamente le risorse statali è il risultato di una manovra "finanziaria", disposta a inizio legislatura, determinata da ragioni puramente economiche che non hanno nulla a che vedere con il varo di una "politica" per il sistema universitario. La legge 133/08 e il successivo disegno di legge finanziaria 2009, che sottrae ulteriori risorse alle Università, hanno suscitato una ferma presa di posizione di gran parte del mondo universitario e non, che a gran voce ha richiesto l'abolizione dei tagli e l'apertura di un confronto che possa, a partire da un'analisi seria della crisi del sistema universitario italiano, varare politiche e stanziare risorse che riqualifichino il ruolo della formazione universitaria e della ricerca per lo sviluppo del Paese. Le considerazioni negative sui tempi e sulla dimensione della manovra, nonché sui criteri ancora oscuri con cui essa verrà attuata, sono accompagnate dalla preoccupazione che gran parte delle Università si troverà nella condizione di non poter coprire con il FFO neanche la spesa obbligatoria.

A smussare solo in parte gli effetti della L. 133/08, lasciando qualche spiraglio al dialogo con gli Atenei ed al confronto parlamentare, sono intervenuti proprio in questi giorni un nuovo decreto del Governo, che affronta alcune criticità immediate e attenua i limiti imposti al turn-over diminuendo l'entità dei tagli relativi al primo triennio, e l'annuncio di un documento d'indirizzo programmatico, che dovrebbe contenere le "linee guida", cioè indicazioni relative al reclutamento di docenti e ricercatori, dottorato di ricerca, valutazione e governance.

Se l'apertura di un tavolo di confronto con il Governo rappresenta sicuramente un segnale positivo, non si può perdere di vista l'urgenza di un ridimensionamento del valore dei tagli disposti dalla manovra e l'urgenza di una riflessione più attenta da parte del Governo sulla decisione di non finanziare gli incrementi retributivi, elementi questi che rappresentano le condizioni senza le quali è impossibile prefigurare qualsiasi progetto di riforma basato sulla responsabilizzazione, sui risultati e sul merito. Solo nel momento in cui le Università saranno chiamate a rispondere delle spese che loro determinano, sarà possibile attribuire al sistema obiettivi di riqualificazione e maggiore efficienza della spesa, a vantaggio della finanza pubblica e del Paese. Come già abbiamo avuto modo di osservare, autonomia e indipendenza imponevano un rigore e una trasparenza gestionale che molti Atenei hanno disatteso; l'emergere, in questi mesi, di situazioni di dissesto finanziario in alcuni Atenei è sicuramente indipendente dai recenti provvedimenti normativi, i quali hanno solo avuto l'effetto di accelerare e peggiorare tali situazioni di crisi. Questi dissesti però rappresentano la conseguenza più immediata e tangibile delle criticità e dell'intrinseca contraddittorietà, da più parti affermata, della regolamentazione stessa del sistema, senza eludere con questo la diretta responsabilità di comportamenti gestionali poco rigorosi da parte degli Atenei interessati, una regolamentazione che ha conferito l'autonomia centralizzando però la finalizzazione delle risorse, che definisce annualmente, sulla base degli obiettivi di finanza pubblica, il FFO per il sistema ma chiede maggiore capacità di programmazione agli Atenei, che taglia il FFO, mantenendo anche per comprensibili ragioni sociali il limite alla richiesta di contributo da parte degli studenti, ma chiede al sistema maggiore efficienza ed il raggiungimento di adeguati standard di qualità, che mette a carico degli Atenei il finanziamento dell'evoluzione della spesa di personale ma impone il rispetto del limite del 90% del FFO. In questa situazione di crisi e con questa regolamentazione, anche gli Atenei, come il nostro, più attenti ai vincoli imposti dalla norma e alla corretta interpretazione degli

equilibri della gestione non saranno in grado di affrontare i tagli previsti mantenendo i bilanci in pareggio già a partire dal 2010.

L'elemento cruciale di questa crisi, preme ribadirlo sempre, sta nel fatto che gli Atenei, a partire dalla Finanziaria 2003, si sono fatti carico nei loro bilanci degli incrementi della spesa di personale, un'evoluzione, lo ricordiamo, determinata dalla legge e dai contratti, e quindi indipendente dalle scelte degli Atenei, che spinge inevitabilmente, chi prima e chi dopo, verso quel limite del 90% che, prima di essere un vincolo normativo, rappresenta un valore di riferimento ai fini del rispetto dei principali equilibri economici della gestione.

Se pure è presente nel mondo accademico la consapevolezza che per il rilancio del sistema universitario non sia sufficiente solo un incremento di risorse, ma sia necessario un intervento riformatore capace di restituire autonomia agli Atenei, di ridefinire i vincoli che questi devono rispettare e di ripartire le risorse secondo principi di valutazione dei risultati, è altrettanto chiaro che tagli di tale ampiezza non consentiranno la sopravvivenza del sistema a meno di una riduzione significativa e strutturale dell'organico, con realtà fortemente differenziate all'interno del sistema, eventualità peraltro indipendente dalla decisione degli Atenei dal momento che l'uscita dai ruoli è correlata alle cessazioni. Le disposizioni sul collocamento a riposo previste dalla stessa legge 133 (art. 72) di fatto mettono le Amministrazioni interessate nelle condizioni di accelerare l'uscita. Per il nostro Ateneo, questo strumento è uno degli elementi su cui si dovrà far leva per ottenere quella riduzione di spesa obbligatoria che consentirà di attenuare le difficoltà di bilancio per i prossimi anni e su questo punto gli Organi saranno chiamati a confrontarsi.

Considerate le criticità sopra esposte, nel bilancio di previsione per il 2009 la spesa per il personale è stata determinata senza tener conto delle eventuali determinazioni che l'Ateneo assumerà in merito al citato art. 72 della L. 133/08 e mantenendo un sostanziale blocco delle assunzioni, ad esclusione dell'assunzione in deroga dei ricercatori.

Per quanto riguarda il nostro Ateneo, l'elemento che ha maggiormente caratterizzato l'impostazione del bilancio 2009 è stato creare le condizioni per garantirne il pareggio, anche trascurando interventi di riqualificazione della spesa che, seppure improntati ad una corretta logica di razionalità economica, avrebbero richiesto un maggiore impiego di risorse per conseguire il risultato di ottenere economie in un orizzonte temporale spostato troppo in avanti nel tempo rispetto al quadro di difficoltà che in questo momento siamo in grado di prefigurare per i prossimi anni.

A fronte di una riduzione del FFO (stimato in 2,5 milioni), di una concomitante dinamica di crescita delle retribuzioni (+ 9,170 milioni di euro), di un incremento della spesa complessiva per il post laurea (dovuto alla crescita del valore delle borse di dottorato pari a + 3 milioni di euro), nonché della crescita di alcune importanti voci di spesa relative al funzionamento ordinario, in particolare di quelle per il sistema bibliotecario, su cui sarà importante dedicare qualche riflessione nel corso del prossimo anno, e di quelle relative ai consumi energetici, si è proceduto a tagliare gli stanziamenti su spese che, seppur qualificanti le strategie dell'Ateneo, sono tuttavia le uniche differibili: 2,95 milioni al Fondo interno per la Ricerca (PUR), nessuna assegnazione per le grandi attrezzature e 800 mila euro al potenziamento della didattica. Inoltre, ai fini del pareggio, si è reso necessario apportare una riduzione di 2 milioni al fondo dell'edilizia per la manutenzione straordinaria, riduzione che comporterà una diminuita capacità dell'Ateneo di far fronte a richieste di intervento per la riqualificazione degli spazi, e una riduzione di 2 milioni al fondo di riserva che determinerà una minore capacità di far fronte agli imprevisti e una minore disponibilità per la formazione del bilancio per il 2010.

Ricordiamo che l'effetto del taglio previsto, a cui si aggiunge il mancato finanziamento degli incrementi di legge, è stato contenuto grazie al fatto che il 2009 potrà ancora beneficiare dei risparmi conseguiti nella gestione 2008 (10,5 milioni), che già si prevede non potranno essere più realizzati a partire dalla formulazione del bilancio di previsione per il 2010.

Oltre alle riduzioni di stanziamento sopra descritte, che si sono rese necessarie per far fronte ai minori trasferimenti da parte dello Stato disposti dalla Legge 133/08 e alla crescita della nostra spesa obbligatoria, ricordiamo che la stessa norma ha previsto per il 2009 una serie di tagli "tout court" (i cosiddetti "tagli per far cassa") sulla spesa per indennità ed emolumenti al personale: il 10% delle risorse destinate al fondo dei compensi accessori del personale, che dovrà essere trattenuta e versata al bilancio dello Stato, ed il 30% della spesa per le indennità corrisposte ai componenti gli organi collegiali e monocratici. Inoltre sarà sospesa e differita di dodici mesi la corresponsione al personale docente degli scatti biennali, nella misura del 2,5%, e versata anch'essa al bilancio dello Stato.

La nuova sessione di trattativa decentrata, che si aprirà con l'applicazione del contratto del personale tecnico amministrativo, oltre a risentire delle ristrettezze economiche, risulterà ulteriormente complicata dall'inopinata riduzione del 10% del fondo per i compensi accessori, disposta con la Legge 133/08.

Nel corso dell'anno si renderà inoltre necessario definire un regolamento d'Ateneo che disciplini gli incarichi di insegnamento aggiuntivo rispetto all'impegno didattico, tenendo conto dell'esigenza di contenimento di questa spesa, dato che le risorse messe a disposizione del bilancio di previsione per il 2009 per far fronte agli impegni di spesa deliberati dalle Facoltà nel corso del 2008, stante le prospettive per i prossimi anni, dovranno contribuire a garantire il pareggio di bilancio.

Auspiciando un ridimensionamento della manovra economica e indipendentemente dall'evoluzione che potrà subire a livello nazionale, riteniamo comunque necessario proseguire anche nel prossimo anno con quegli interventi di razionalizzazione della spesa che riteniamo siano il presupposto necessario per una **corretta valorizzazione delle risorse**, e ciò indipendentemente dalla quantità di risorse a disposizione. Le difficoltà attuali comporteranno certo una ridefinizione degli obiettivi che ci siamo dati; se prima erano intesi a reperire risorse per investimenti (giovani, ricerca, qualità dei servizi), ora dovranno

garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico e il mantenimento, sia pure con un profilo "ridotto", delle nostre funzioni istituzionali.

Deve essere altrettanto chiaro che qualsiasi intervento sulla spesa di funzionamento, per quanto drastico possa essere, se non si ridimensiona significativamente la spesa per le risorse umane, ci consentirà forse di ritardare l'avvento del disavanzo di gestione, ma non sarà certo sufficiente a colmare i tagli disposti dalla L.133/08 e quelli presenti nella Legge Finanziaria in approvazione.

Si è esclusa, come già detto nel documento "criteri e priorità", una manovra sulle entrate proprie con il ricorso ad incrementi dei contributi universitari sia per i noti limiti imposti dalla legge sia perché in questa situazione di difficoltà economiche che gravano sui redditi delle famiglie riteniamo proponibile solo un aggiornamento dei valori al tasso d'inflazione reale. Allo stesso tempo sono stati confermati i valori dei capitoli di spesa da cui dipendono i principali servizi rivolti agli studenti. Sono altresì rimasti inalterati gli stanziamenti per il sistema informatico e delle telecomunicazioni con un minimo incremento per il primo determinato dall'evoluzione di alcuni progetti avviati e/o studiati negli scorsi anni e divenuti maturi. Per le telecomunicazioni l'attività di razionalizzazione messa a punto dalla Divisione ha permesso di ridurre i costi.

Uno degli interventi più urgenti che dovranno caratterizzare la futura impostazione dei bilanci riteniamo sia l'adozione di nuovi meccanismi allocativi delle risorse, basati su sistemi di valutazione e verifica dei risultati delle attività, che, abbandonando criteri della spesa/assegnazione storica che di fatto ha caratterizzato negli anni l'impostazione del bilancio universitario, consentano anche un'individuazione più puntuale delle esigenze. Un sistema in grado di collegare la qualità della didattica e della ricerca alle risorse assegnate è un sistema che razionalizza e valorizza quello che viene prodotto. Inoltre, un sistema di valutazione della didattica e della ricerca ben congeniato e unanimemente condiviso sarà funzionale non solo all'allocazione delle risorse e, più in generale, a definire comportamenti

più adeguati e prendere decisioni in modo più consapevole, ma potrebbe rappresentare anche un importante strumento di comunicazione volto a presentare efficacemente il nostro Ateneo valorizzando opportunamente gli elementi qualificanti le nostre attività e le nostre performance. L'impegno in questo ambito è un'esigenza che potrà condurre anche ad un'utile convergenza con quello che si farà a livello nazionale.

Ricordiamo che un nuovo sistema di allocazione delle risorse è già stato applicato ad una voce importante di assegnazione (4,2 milioni per l'assegnazione alle strutture dei contributi universitari) e sono stati anche definiti i criteri per affinarlo ulteriormente e applicarlo eventualmente ad altre voci di assegnazione alle Strutture (potenziamento della didattica, 2 milioni di euro, contributi alle scuole di specializzazione, 2 milioni di euro). Per le dotazioni di funzionamento (3,8 milioni di euro) si sta studiando una modalità di determinazione più puntuale delle esigenze economiche delle Strutture in relazione alle loro attività, considerato che i costi relativi al personale, agli spazi, ai consumi energetici e alle utenze in genere, esclusi i consumi telefonici, sono a carico del bilancio centrale.

Sarà anche importante cominciare a riflettere su una diversa valorizzazione delle risorse esterne, risorse che mai come oggi potrebbero assumere un valore strategico per l'Ateneo se qualificate e quindi gestite come "valore aggiunto" per il sistema. Ci riferiamo alle risorse che finanziano i progetti di ricerca e alla loro allocazione all'interno del bilancio dell'Ateneo, tenuto conto che il finanziamento diretto della ricerca è un costo che il nostro Ateneo non potrà più sopportare a lungo. Già nel bilancio del 2009, di fatto, si riduce la nostra capacità di finanziare la ricerca dimezzando, ai fini del pareggio di bilancio, le somme complessivamente stanziare, questo nell'impossibilità, importante ricordarlo, d'individuare una diversa voce di spesa non obbligatoria su cui intervenire. Attualmente, come abbiamo visto nelle analisi al bilancio più volte effettuate sia in sede di previsione sia in sede di consuntivo, tutte le risorse esterne, dal "conto terzi" al finanziamento europeo, sono trattate, ai fini degli equilibri complessivi della gestione, come una "partita di giro", ininfluenza sul



“valore aggiunto” del sistema complessivo, se non per una quota, variabile dal 6% al 15%, che concorre alla copertura delle spese generali in maniera assolutamente approssimativa, per eccesso o per difetto, restando indeterminata la valorizzazione precisa dei costi generali indotti da queste attività. In ogni caso, se pure si addivenisse, anche utilizzando strumenti economici più adeguati, ad una precisa determinazione dei costi indotti, finché si continuerà a considerare queste risorse non come il risultato delle politiche di investimento adottate dall’Ateneo, ma come elemento “estraneo” e non funzionale al potenziamento del sistema che mette a disposizione le risorse umane, l’infrastruttura tecnologica ed edilizia e i servizi (primo fra tutti il sistema bibliotecario) che rappresentano la condizione fondamentale per “fare ricerca”, esse non potranno essere considerate una “risorsa” per l’Ateneo e quindi costituire una fonte di finanziamento per il sistema. Questa modalità di gestione dei finanziamenti esterni, tutta interna al gruppo di ricerca, con scarse ricadute sulle stesse strutture dipartimentali, finisce col danneggiare gli stessi gruppi di ricerca nella competizione e nel confronto internazionale perché impedisce che si realizzino quelle infrastrutture tecniche che sono possibili solo con una compartecipazione più ampia, a livello d’Ateneo. Inoltre, va poi considerato che la partecipazione attiva dei gruppi di ricerca al funzionamento e allo sviluppo economico dell’Ateneo può essere da sprone ad un uso più sistematico di questo criterio nell’assegnazione delle risorse.

Nella trascorsa gestione abbiamo accennato ai positivi riscontri registrati dal nostro Ateneo, sia a livello nazionale che internazionale, relativamente ai risultati della produzione scientifica. Tuttavia riteniamo che non sia possibile continuare a riferirsi ai ranking internazionali se non si “relativizzano” le valutazioni rispetto all’effettiva quantità di risorse che le diverse istituzioni universitarie presenti in classifica hanno a disposizione. E’ urgente procedere ad un’attenta riflessione sui finanziamenti che siamo capaci di attrarre dall’esterno nell’ambito di un disegno organico più ampio rispetto alla mera, seppure indispensabile, valutazione economica, con una precisa considerazione e valorizzazione di quello che

facciamo, prima ancora di addivenire alla comprensione, prettamente economica invece, che la ricerca scientifica di livello ha bisogno, per reggere il confronto internazionale, di talenti e di strutture all'avanguardia, risorse che costituiscono il patrimonio costruito dall'Ateneo, la cui spesa è ricompresa appunto in quella voce di "costi generali di funzionamento" che tende ad avere un'indefinita collocazione anche nella nostra comunicazione interna.

Un'attenta riflessione dovrà anche essere fatta sulle risorse che il bilancio potrà destinare alla ricerca e soprattutto sulla loro ripartizione, considerando i seguenti possibili criteri:

- finalizzare le assegnazioni a quei settori la cui produzione scientifica, per mancanza del presupposto "applicativo" o per mancanza, in genere, del requisito dell'"utilità", non riesce a trovare all'esterno una sua naturale fonte di finanziamento;
- garantire ai giovani più "promettenti" una dotazione iniziale di risorse necessaria per avviare le attività.

Qualunque criterio di ripartizione gli organi dell'Ateneo intenderanno utilizzare è necessario che venga data una forte spinta alla nostra capacità di concorrere ai bandi di finanziamento della ricerca nazionali e internazionali.

Sarà poi necessario potenziare le capacità dell'Ateneo nel rapportarsi con le esigenze sociali, culturali e produttive anche attraverso una strategia di comunicazione più efficace, tenuto conto che il veicolo più naturale di comunicazione strategica è rappresentato dalla partecipazione e dalla presenza attiva e protagonista dei nostri docenti in quelle situazioni e in quei contesti dove si elaborano le strategie di sviluppo della vita sociale e culturale del Paese. Questo potrà concorrere a potenziare la nostra capacità di attrazione di risorse esterne. Vanno anche potenziate le nostre relazioni con le istituzioni che hanno finalità filantropiche e vanno sviluppate iniziative di fundraising, con la consapevolezza che queste iniziative non saranno sufficienti a costruire il futuro dell'Ateneo, ma potranno contribuire a supportare e valorizzare in maniera più strategica la qualità delle nostre attività.

Come è già stato detto, in questi anni c'è stata una particolare attenzione ad introdurre misure di contenimento della spesa; uno dei settori della spesa in cui si è operato è quello del contenimento dei consumi energetici attraverso un intervento di razionalizzazione con la costruzione in project financing di un impianto di cogenerazione nell'area di Città Studi. La riorganizzazione tecnologica degli impianti insieme all'introduzione di comportamenti più responsabili è la chiave di volta per realizzare il contenimento dei consumi, tenuto conto che oggi il costo di questa utenza (pari a 7,5 milioni) rappresenta il 62,5% delle risorse che restano disponibili dal Finanziamento Ordinario dopo aver coperto le retribuzioni del personale (12 milioni).

Si dovrà altresì procedere ad una ulteriore razionalizzazione degli spazi, a partire dagli spazi per la didattica (aule e laboratori), tenuto conto che un sistema di gestione centralizzato consentirebbe una migliore capacità di utilizzo delle effettive disponibilità.

Infine, pare opportuno ricordare che le significative riduzioni di disponibilità prospettate per i prossimi anni nonché il mancato finanziamento, ormai da anni, dell'edilizia universitaria comporteranno un ripensamento dei progetti di sviluppo edilizio ad oggi ipotizzati riconducendoli in un quadro di interventi "essenziali" e più contenuti sotto il profilo della spesa. In particolare, la scelta che si sta adottando è quella di concentrare le risorse a disposizione per dar corso al terzo accordo di programma di Lodi, accantonando momentaneamente le iniziative che si erano ipotizzate per la sistemazione della facoltà di Farmacia, dei dipartimenti Chimici e dei dipartimenti Informatici. Per queste esigenze, che restano comunque nel campo delle nostre priorità, la scelta progettuale dovrà orientarsi verso gli spazi già di proprietà dell'Ateneo che si libereranno o che dovranno essere riorganizzati e resi funzionali per queste nuove funzioni.

Nel bilancio di previsione si è dato spazio ad alcune, se pur limitate, disponibilità per proseguire le iniziative intraprese per l'alienazione dello stabile di via Cicognara (gruppo di Geofisica del dipartimento di Scienze della Terra) e per la, almeno parziale, sistemazione del

corso di laurea di Odontoiatria e della Facoltà di Scienze Motorie. Tuttavia nell'affrontare i progetti edilizi bisognerà ricordare che, nonostante la ridotta esposizione dell'Ateneo nei confronti del sistema bancario (pari al 2,78% del Fondo di Finanziamento ordinario), le condizioni di incertezza sui finanziamenti pubblici non consentono alcun ulteriore ricorso a spese di natura "obbligatoria" che si protraggono nel tempo. Da ultimo in materia di sviluppo edilizio è opportuno sottolineare che i progetti relativi a Città Studi potrebbero essere più utilmente realizzati con il coinvolgimento dell'Amministrazione comunale e del Politecnico di Milano per armonizzarli con un diverso sviluppo urbanistico dell'intera area, valutando l'interesse che questi progetti possono avere nella realizzazione dell'Expo 2015.

L'autonomia ha consentito alle Università di scegliere come investire le risorse e il nostro Ateneo ha scelto di investire prima di tutto nelle risorse umane, in particolare nell'assunzione di giovani ricercatori, ritenendo che la qualità di un Ateneo si misura prima di tutto dai "talenti" che la compongono e che sono fonti di nuove conoscenze e di sapere innovativo. Da questo investimento è giusto attendersi prestigio e risorse, per lo sviluppo del sistema stesso.