



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Prot. n. 1110
Spedito il

All'On.le Ministro
SEDE

OGGETTO: Parere su FFO 2009.

Adunanza del 25 giugno 2009

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

Vista la nota del Capo di Gabinetto, prot. n. 790 del 23.06.2009 con la quale si richiede il parere sullo schema del decreto di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario 2009 nonché sullo schema di decreto previsto dall'art. 2, comma 428, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244;
Sentiti i Relatori;

FORMULA AL SIG. MINISTRO ALL'UNANIMITA' IL SEGUENTE PARERE

1. Preambolo

Il CUN ha ricevuto solo in data 23 giugno 2009 lo schema di Decreto per l'assegnazione del Fondo di Finanziamento Ordinario 2009 per le Università statali e i Consorzi Universitari e lo schema di Decreto interministeriale MEF e MIUR di ripartizione per l'esercizio finanziario 2009 del Fondo di cui all'art.2, comma 428, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

In proposito, sulla linea di precedenti dichiarazioni, si ribadisce la necessità che tali atti amministrativi vengano messi in agenda ed espletati per la raccolta dei pareri di CUN, CRUI e CNSU, entro il mese di gennaio di ciascun anno solare.

Come negli ultimi due anni il CUN deve rilevare con profondo rammarico che l'impianto distributivo riprende gli schemi pregressi, non tenendo conto delle proposte di semplificazione e di qualificazione avanzate dal CUN.

2. Osservazioni generali

Sui documenti pervenuti, il CUN esprime le seguenti osservazioni:

2.A Fondo di 550 milioni

- la destinazione dell' "eventuale risparmio di risorse rispetto all'ammontare sub b) - 309 milioni – per le finalità sub f) - accordi di programma" appare meno efficace rispetto ad altre possibili destinazioni, come ad esempio la destinazione h), quota per ateneo al 96% di quella assegnata nel 2008 più la quota per atenei sottofinanziati (il riferimento è al punto 1.c);

- lo stanziamento di 11 meuro alle Istituzioni di cui all'art. 2, comma 431, Legge n.244/2007 viene erogato senza specificazione di processi e misure di analisi e di valutazione della qualità della spesa e dei risultati ottenuti come suggerito nel parere CUN allo schema di FFO 2007(punto 1.e);
- i 7 meuro relativi a “interventi specifici” vengono indirizzati, positivamente, “a titolo di incentivo e sostegno” anche verso “le attività connesse alla sperimentazione del sistema di contabilità economico patrimoniale” (come anche suggerito dal CUN) e “l’incentivazione e il supporto del progetto lauree scientifiche” (punto 1.g);
- gli 88,5 meuro rimanenti dopo aver tolto dal Fondo gli stanziamenti per copertura maggiori oneri del personale (309 meuro), recupero distanza AF/FFO da 90% (10 meuro), scuole speciali (11 meuro), accordi di programma (86 meuro) e interventi specifici (7 meuro), vengono destinati a finalità corrette e condivisibili, quelle di assicurare “alle università per il corrente anno finanziario una quota di FFO non inferiore al 96% di quella assegnata nel 2008” nonché “per la restante parte” uno stanziamento, applicando il modello CNVSU, nei confronti degli “atenei che presentino una situazione di sottofinanziamento superiore al 3%”. Ma queste destinazioni non sembrano adeguate a dare piena realizzazione alle finalità ultime per le quali il Fondo era stato istituito. Va ricordato, infatti, che esse prevedevano di “elevare la qualità globale del SU e il livello di efficienza degli atenei e rafforzare i meccanismi di incentivazione per uso appropriato ed efficace delle risorse” (puno 1.h);
- il finanziamento degli atenei che presentino una situazione di sottofinanziamento superiore al 3% è indefinito per volume ed eventualità; si segnala peraltro il paradosso che esso rappresenta l'unica destinazione di spesa per la quale si ricorre all'utilizzo del modello CNVSU(punto 1.h);
- fra i requisiti che ogni ateneo deve soddisfare per poter usufruire delle risorse di cui al Fondo di 550 meuro, non viene citata quello previsto dall'art. 2 del Decreto interministeriale MEF-MIUR 2008 che recita l'indicazione “... di aver prodotto, per l'anno 2007, un bilancio consolidato esteso a tutti gli enti e le società sottoposti alla propria vigilanza secondo coerenti principi e criteri contabili”. In proposito, il CUN ricorda i lavori del Gruppo su “Indebitamento, rientro, consolidamento” nominato con decreto direttoriale del 24 settembre 2008, n. 175, nonché il Decreto interministeriale a tal fine redatto, su cui il CUN ha formulato il proprio parere nel febbraio 2009, attualmente alla firma del Ministro dell'Economia e delle Finanze (art.2.1).

2.B Criteri e indicatori per la ripartizione della quota del 7% (art. 2 della Legge n.1/2009)

In generale, i criteri e gli indicatori adottati rappresentano con difficoltà la performance analitica degli atenei nella ricerca scientifica e nell'alta formazione, ma anche l'effettiva articolazione del sistema. Questo vale, in particolare, per gli atenei in cui prevalgono discipline e linee di alta formazione a valenza sociale e/o umanistica e in cui è presente la Facoltà di Medicina.

Inoltre:

- il criterio della regolarità degli studi (A3), seppur mediato dal “confronto con il valore mediano nazionale del sistema”, potrebbe paradossalmente incentivare comportamenti opportunistici da parte di singoli corsi di laurea, facoltà ed atenei;
- l'equilibrio adottato nei pesi fra gli indicatori B3 (PRIN 0,15) e B4 (progetti del VI PQ 0,35) sbilancia la premialità solo verso alcuni atenei e selezionati settori di ricerca scientifica.

2.C Modalità e criteri per la distribuzione del FFO 2009

- “gli interventi per favorire la mobilità del personale docente e ricercatore” (art.5), vengono confermati nello stanziamento quantitativo complessivo di 3 meuro, ma con nuove regole e criteri fra cui quello del cofinanziamento ridotto “per l’università chiamante al 35% del costo nazionale relativo alla posizione rivestita dal soggetto chiamato o trasferito”. Si tratta di una formula finanziaria e contabile che, da un lato, sembrerebbe rendere inutile lo stanziamento di 3 meuro e, dall’altro, appare difficilmente adatta a promuovere o incentivare l’utilizzo di questo stanziamento. Per di più, tali somme, pur ammesse fino alla concorrenza della disponibilità, restano in verità “a sportello” con effetti distorsivi nell’utilizzo di tale opportunità da parte degli atenei;
- l’aumento complessivo degli stanziamenti per “chiamate dirette” e per “giovani ricercatori” (art. 6) dai 4.5 meuro del 2008 agli 8.5 del 2009 appare sproporzionato e tale da produrre effetti distorsivi sul sistema, rappresentando di fatto l’unico canale di reclutamento; persino l’impatto sui processi di programmazione dell’organico degli atenei rischia di manifestarsi in modo problematico e con effetti deleteri;
- lo stanziamento alla cooperazione interuniversitaria internazionale strutturata (art. 7) è aumentato da 5 a 6 meuro senza interventi di analisi della spesa e dei risultati come chiesto dal CUN nel parere FFO 2007;
- lo stanziamento ai Consorzi interuniversitari (art. 10) aumenta da 51.5 a 56 meuro senza che si siano condotti interventi di analisi e qualificazione della spesa come chiesto dal CUN nel parere FFO 2007, e come indicato nelle conclusioni a cui è pervenuta la Commissione MIUR-CUN-Consorzi interuniversitari;
- lo stanziamento di 3 meuro per ulteriori interventi straordinari a favore delle università e degli istituti di formazione universitaria (art. 11) non è accompagnato da alcun criterio di distribuzione e specificazione della spesa.

3. Proposte

A fronte delle osservazioni condotte ed anche richiamando la recente mozione propositiva rispetto al FFO 2009 nonché quella su “Fondi e regole reclutamento”, **il CUN avanza le seguenti proposte, sul Fondo di 550 milioni:**

- che l’ “eventuale riserva” venga assegnata alla destinazione h) e non alla destinazione f) (punto 1.c);
- che lo stanziamento di 11 meuro alle Istituzioni di cui all’art. 2, comma 431, Legge n.244/2007 venga erogato specificando l’opportunità di avviare, anche con i fondi resi disponibili, processi di analisi e di valutazione della qualità della spesa e dei risultati ottenuti (punto 1.e);
- che lo stanziamento per il finanziamento degli atenei in situazione di sottofinanziamento superiore al 3% sia garantito e specificato previamente (punto 1.h);
- che come requisito alla assegnazione dei fondi si applichino criteri e rendiconti di cui allo Schema di Decreto su “Indebitamento, rientro e consolidamento” già firmato dal Ministro Istruzione Università e Ricerca (punto 2.1);

Con riferimento ai “**criteri e indicatori per la ripartizione della quota del 7% (art. 2 Legge n.1/2009)**”, il CUN propone:

- di valutare, per l'indicatore regolarità degli studi (A3), la possibilità di adottare un indicatore per ateneo del tipo “laureati su immatricolati”;
- di riequilibrare la distribuzione dei pesi fra indicatore B3 (PRIN) e indicatore B4 (VI PQ), portandola rispettivamente al 20% e 30%;
- di avviare un'approfondita discussione sulla consistenza e qualità degli altri indicatori integrandoli in un unico modello a valenza pluriennale capace di dare effettiva rappresentazione all'articolazione del sistema degli atenei in Italia (specialistici, generalisti, tematici, ecc.).

Infine, con riferimento alle **modalità e criteri per la distribuzione del FFO 2009**, il CUN propone:

- che, al fine di ottenere un impatto realmente incentivante, il cofinanziamento per la mobilità del personale docente e ricercatore (art. 5) sia riportato al 70% del costo medio nazionale relativo alla posizione trattata, e venga rimossa la soluzione dello storno fra atenei che renderebbe, da un lato, più complessi i trasferimenti e, dall'altro, inutile la disponibilità finanziaria (3 meuro);
- che siano inseriti, nell'utilizzo dello stanziamento e nelle procedure della mobilità, gli idonei non chiamati, come già avvenuto nel 2008 (art. 5);
- che siano elaborate norme capaci di limitare le spese per mobilità e chiamate dirette alle cifre effettivamente stanziare “fino alla concorrenza delle disponibilità” (artt 5 e 6);
- che il finanziamento delle “chiamate dirette” e del “programma per giovani ricercatori”, previsto in 8.5 meuro, sia riportato ai livelli del 2008, con destinazione della riduzione di 4 meuro alle finalità dell'art. 4 (art. 6);
- che i finanziamenti destinati alla cooperazione interuniversitaria internazionale strutturata e ai Consorzi interuniversitari (artt. 7 e 10) siano abbinati a processi trasparenti di analisi, razionalizzazione e qualificazione nonché a soluzioni progettuali innovative. Con riferimento a questi ultimi si ricorda che il CUN nell'aprile 2007 proponeva la “necessità di affrontare la situazione dei Consorzi cercando di abbatterne il peso finanziario a favore del FFO mediante a) la distinzione dei Consorzi strumentali al SUR e/ al MIUR da quelli invece “al contorno”, b) studiando forme di incentivazione alla fusione fra consorzi con attività omogenee e/o similari, c) trasferendo ad altri Ministeri l'onere del finanziamento dei consorzi di loro competenza, d) impostando politiche di finanziamento e di valutazione, possibilmente immediata, abbinata a obiettivi e/o risultati attesi”. Si ricorda, inoltre, che la Commissione MIUR-CUN-Consorzi interuniversitari aveva proposto criteri qualitativi di ripartizione;
- che lo stanziamento di 3 meuro per ulteriori interventi straordinari a favore delle università e degli istituti di formazione universitaria (art. 11) sia impostato su logiche di programmazione-valutazione.

4. Ulteriori proposte

Il CUN chiede di avere, appena possibile, il quadro analitico della distribuzione dei fondi FFO 2009, comprensivo dei dati relativi agli indicatori, e ribadisce:

- la necessità di inserire nella Finanziaria 2010 il recupero dei fondi necessari per consentire almeno la stabilità del FFO: solo per questa via, gli atenei saranno messi nella condizione di impostare politiche di programmazione delle attività e dello sviluppo del personale docente e tecnico;
- l'opportunità che siano esplicitati e adottati fin d'ora i criteri distributivi del FFO 2010, attivando per questa via un circuito virtuoso fra criteri e comportamenti. In assenza di indicazioni preve, si aprono inevitabilmente spazi per comportamenti opportunistici e strumentali;
- l'opportunità di fissare per l'FFO 2010 la soglia di cui all'art. 2 comma 1 della legge n.1/2009 al 15% dell'FFO e del Fondo di 550 meuro: ciò al fine di qualificare e consolidare la cultura della premialità e della selettività, ferma restando una garanzia di stabilità e continuità del sistema.

Infine, il CUN precisa che a fronte della frammentazione e della mobilità dei criteri e indicatori sulla cui base viene distribuita nel 2009 la quota di cui all'art. 2 comma 1 della Legge n.1/2009, diventa necessario riprendere la logica di un modello integrato, aggiornato agli scenari evolutivi del sistema universitario, con cui incentivare e valutare strategie e performance degli atenei.

IL SEGRETARIO

IL PRESIDENTE