



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

Al Ministro Dott. Marco Bussetti
Al Vice-Ministro Prof. Lorenzo Fioramonti
Al Capo Dipartimento Prof. Giuseppe Valditara
Al Capo di Gabinetto Cons. Giuseppe Chiné

SEDE

OGGETTO: Schema di decreto recante i criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario delle Università per l'anno 2019.

Adunanza del 31/07/2019

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

Vista la nota del Capo Dipartimento 11779 del 22/07/2019, con la quale si trasmette, per il parere di competenza, lo schema di decreto ministeriale recante i criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle Università statali per l'anno 2019;

Visto lo schema di decreto recante i criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle Università statali per l'anno 2019 come sopra individuato;

Visto lo schema di decreto sulle linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2019-2021 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati;

Visti i propri pareri sugli schemi di decreto riguardanti il riparto del FFO 2018 del 23/07/2018 e dei residui FFO 2018 del 21/11/2018;

Viste le disposizioni in materia di costo standard per studente di cui all'articolo 12, comma 7, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123;

Visto il proprio documento *"Il Sistema universitario nelle analisi del Consiglio Universitario Nazionale 2017-2019"* del 30 gennaio 2019;

Vista la mozione CUN avente a oggetto *"La nuova disciplina del fabbisogno finanziario degli atenei pubblici"* del 3 aprile 2019;

Sentiti i Relatori;

FORMULA IL SEGUENTE PARERE

Il Consiglio rileva come lo schema rifletta, con minime variazioni, la struttura dei decreti relativi ai FFO dell'ultimo triennio. Ciò, oltre a consentire un confronto fra le componenti più significative del fondo, può facilitare, nei limiti delle mutevoli dinamiche della finanza pubblica, la definizione di linee strategiche di programmazione della spesa da parte degli



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

atenei, anche in considerazione dei provvedimenti riguardanti la programmazione triennale 2019-21.

Nel merito, si formulano alcune osservazioni generali, seguite da osservazioni specifiche sui singoli articoli dello schema di decreto.

Osservazioni generali

Il CUN apprezza l'aumento di circa l'1,7% rispetto all'anno precedente del FFO complessivo (dai circa 7,327 miliardi di euro del 2018 ai circa 7,450 miliardi del 2019) che si aggiunge all'incremento di circa il 5% già avvenuto nel corso del 2018 rispetto all'anno precedente. Pur riconoscendo un'inversione di tendenza, in particolare a partire dal 2018, rispetto alle politiche pubbliche in tema di finanziamento al sistema universitario degli anni precedenti, questo Consesso osserva come tale dote di risorse non sia ancora sufficiente per gestire le esigenze del sistema dell'istruzione superiore e della ricerca, così da poterne garantire il corretto funzionamento, anche in un'ottica di comparazione internazionale. Tale cronico sotto finanziamento pubblico agli atenei contrasta con le politiche di investimento che il legislatore ha individuato all'interno delle ultime leggi di bilancio a favore di altri comparti della pubblica amministrazione o di iniziative di formazione e ricerca comunque non riconducibili al sistema universitario pubblico.

Rileva altresì come, pur nella legittimità di scelte politiche volte a destinare le risorse al raggiungimento di scopi specifici, l'incremento di finanziamento totale, pari a circa 469 milioni nell'ultimo biennio, sia interamente dedicato a interventi specifici vincolati (principalmente relativi ai dipartimenti di eccellenza e ai piani straordinari per RTDb) mentre la somma di quota base, premiale e perequativa è in costante diminuzione ormai da molti anni (dagli oltre 6,4 miliardi del 2014 ai circa 6,260 miliardi del 2019).

Tale andamento pone un serio interrogativo circa la sostenibilità economica prospettica delle missioni istituzionali delle Università, anche tenuto conto dei maggiori oneri conseguenti al positivo superamento del blocco pluriennale delle retribuzioni. Nelle assegnazioni di FFO dal 2016 al 2019, infatti, non vi è traccia di finanziamenti aggiuntivi per sostenere gli oneri legati agli aumenti retributivi del personale che, con incidenza crescente ormai da quattro anni, fanno sentire i loro effetti economici sugli atenei (scatti, classi, adeguamenti ISTAT per docenti e ricercatori, rinnovi contrattuali per il personale tecnico-amministrativo e CEL).

Ne discende che, in assenza di un finanziamento dedicato, stabile e progressivo nel tempo, il ritorno del turnover su base nazionale a livelli uguali o superiori al 100%, dopo la forte contrazione del personale dell'ultimo decennio, rischia di essere un obiettivo non raggiungibile da un punto di vista economico-finanziario. Tale dinamica peraltro si accentua alla luce della nuova disciplina del fabbisogno finanziario degli atenei pubblici entrata in vigore nel 2019 e che risulta particolarmente restrittiva per la spesa corrente delle Università, come già evidenziato nella mozione CUN del 3 aprile 2019.

Inoltre, si rileva con preoccupazione il rapido e drastico abbandono di meritorie iniziative. Senza dubbio emblematica, in questa prospettiva, è la proposta del FFABR, finanziata per il



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

solo esercizio 2017 e subito abbandonata, fornendo un segnale estremamente negativo alla comunità accademica. Più in generale, questo Consesso ricorda che la ricerca di base costituisce un fondamento ineludibile per il sistema universitario e, anche a causa della sporadicità di altre iniziative, ad esempio i PRIN, è necessario il massimo impegno nel suo finanziamento, anche in considerazione di quanto accade nel contesto internazionale.

Nel dettaglio delle voci si rileva:

- la costante decrescita delle risorse complessive non vincolate che sono le uniche che possono coprire, per definizione, gli incrementi stipendiali del personale;
- un aumento significativo dell'incidenza del costo standard sul FFO complessivo (dal 14% del 2014 al 20% del 2019, con proiezioni di crescita fino al 24% nel 2021) a fronte di un nuovo sistema di calcolo i cui effetti di redistribuzione delle risorse, al netto della perequazione, sono particolarmente importanti;
- che una percentuale crescente del fondo è destinata al finanziamento dei cosiddetti "interventi specifici", a utilizzo vincolato per gli atenei, che ormai pesano per circa il 16% del FFO complessivo (quasi il doppio dell'incidenza percentuale del 2014);
- un costante incremento della quota premiale (dal 17,3% del 2014 al 24% del 2019) a scapito della quota base (dal 72,5% del 2014 al 57,7% del 2019) come previsto dall'art. 60, c. 01 del D.L. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013 n. 98.

Con riferimento alla quota premiale, questo Consesso osserva e valuta negativamente che, ancora una volta, la richiesta che questa costituisca una componente aggiuntiva non è stata accolta. Si ribadisce pertanto la raccomandazione che, per non incidere negativamente sulla funzionalità degli atenei e non continuare a penalizzare oltremodo i sistemi accademici più fragili, tale componente costituisca un reale incremento delle risorse disponibili.

Con riferimento all'intervento perequativo (175 milioni), anche in considerazione della crescente applicazione del nuovo modello del costo standard per studente pensato con l'obiettivo, fra gli altri, di garantire coesione territoriale, si apprezza l'incremento rispetto al biennio precedente (145 milioni), sebbene tali risorse dovrebbero tornare almeno ai livelli del 2016 (195 milioni) per assicurare sostenibilità e gradualità di applicazione dei nuovi parametri che richiedono in taluni casi trasformazioni strutturali negli atenei.

Osservazioni sui singoli articoli

Art. 1 – Assegnazioni per obbligazioni assunte nei pregressi esercizi e per interventi specifici

In merito agli stanziamenti dedicati agli accordi di programma, il CUN, pur valutando con favore gli interventi di incentivo o di riequilibrio posti in essere dal Ministero nei confronti di realtà territoriali e universitarie che meritano politiche differenziate, richiede per il terzo anno consecutivo che tali interventi siano resi pubblici e trasparenti attraverso un'anagrafe dei dati relativi ad ognuno di essi.



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

Art. 2 – Interventi quota base FFO

Il CUN ribadisce la sua preoccupazione per gli effetti delle norme legislative che prevedono un automatico aumento dell'incidenza percentuale della quota premiale rispetto alla quota base, e all'interno di quest'ultima dell'incidenza percentuale della quota assegnata tramite il costo standard per studente in corso. In valore assoluto tali incrementi sono molto significativi, oltretutto in un contesto di grande incertezza sulle possibili ricadute a regime del nuovo modello di calcolo del costo standard per studente in corso e in considerazione della mole ancora consistente di studenti fuori corso del sistema universitario pubblico.

È necessario inoltre notare come il peso reale del costo standard nell'attuale modello di assegnazione sia ben più alto di quanto dichiarato. Infatti alla ripartizione della parte rimanente della quota base concorre anche il costo standard 2018 e, in precedenza, i costi standard 2015 e 2014: ciò determina un peso effettivo del costo standard ben maggiore del dichiarato.

Art. 3 – Assegnazioni destinate per le finalità premiali

Questo Consesso invita a monitorare con attenzione gli effetti dell'introduzione avvenuta nel 2017 e confermata nella proposta di programmazione triennale 2019-2021, dell'obiettivo dell'autonomia responsabile, con un'incidenza pari al 20% della premialità complessiva. In particolare, si rilevano criticità nella nuova disciplina dell'autonomia responsabile contenuta nello schema di decreto sulle "Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2019-2021 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati". In merito si rinvia al parere di questo Consesso su tale provvedimento.

Si apprezza l'introduzione, a partire dal 2019, di indicatori di risultato valutati per il 50% sulla base dei livelli di performance di ogni ateneo e per il restante 50% sulla base dei miglioramenti rispetto all'anno precedente. Ciò dovrebbe consentire di non penalizzare eccessivamente atenei che partono già da livelli di performance particolarmente elevati e allo stesso tempo di valorizzare le strutture che si impegnano verso miglioramenti in ambiti specifici.

All'interno della parte premiale "qualità della ricerca", si ribadisce la richiesta, già espressa da questo Consiglio nei pareri sugli schemi di riparto del FFO dell'ultimo triennio, che l'utilizzo del coefficiente K_e per il calcolo dell'indicatore A dell'allegato 1, avendo un carattere di eccezionalità, sia abbandonato già a partire dal 2019.

In continuità con quanto già osservato nei pareri sul FFO dell'ultimo biennio, si richiama l'attenzione sul fatto che l'indicatore IRAS2 PO_16_18 dell'allegato 1 presenta un metodo di calcolo che tende a penalizzare gli atenei che nell'ultimo triennio hanno reclutato nuovo personale docente e ricercatore in modo limitato o addirittura nullo per mera mancanza di risorse.

Inoltre, si osserva come i reclutati dell'ultimo triennio (in larga parte RTD) spesso non siano associabili ad uno specifico esito nella VQR 2011-14 e, di conseguenza, appare arbitraria la proposta di assegnare a tali nuovi reclutati un esito uguale alla valutazione media riportata da soggetti che hanno partecipato all'esercizio di valutazione.



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

Art. 4 – Intervento perequativo FFO

In un contesto nel quale il FFO non vincolato è decrescente, il CUN sottolinea la necessità che siano aumentate le risorse complessivamente destinate alla perequazione, riportandole perlomeno ai livelli del 2016.

Nel merito dell'intervento perequativo si osserva quanto segue:

-appaiono sostanzialmente condivisibili le finalità A e C di cui all'allegato 2;
-la finalità B prevede una clausola di salvaguardia che si allinea alla raccomandazione espressa da questo Consesso nel 2017 (riduzione massima del 2%).

Una ulteriore maggiore attenzione alla perequazione consentirebbe agli atenei di adeguarsi più gradualmente all'incognita dell'aumentata incidenza del nuovo costo standard per studente in quota base e alla crescente rilevanza della quota premiale. Si auspica, quindi, che sia dedicato alla perequazione il massimo di risorse previste dallo schema di decreto sulla programmazione triennale 2019-2021 (3%).

Art. 5 – Incentivi per chiamate dirette e di docenti esterni all'ateneo

Si apprezza l'incremento di 3 milioni del complesso di risorse destinate alla mobilità rispetto a quanto già stanziato nel 2017 e nel 2018. Si valuta positivamente, in coerenza con quanto richiesto dal CUN nei pareri del 2017 e del 2018, l'introduzione di due limiti finanziari separati (entrambi da 8,5 milioni di euro) al cofinanziamento delle chiamate dirette ex art. 1 c. 9 della legge n. 230/2005 e successive modifiche e dei reclutamenti di docenti esterni ai singoli atenei. Si ribadisce, tuttavia, che le procedure di chiamata diretta sono oggetto di una normativa confusa e lacunosa. Alla luce di questi motivi, oltre che per favorire la mobilità fra atenei, appare opportuna un'inversione dell'ordine di priorità fra i punti 1 e 2 dell'art. 5. Si auspica a regime la separazione in due diversi articoli di tali incentivi. Si chiede in ogni caso che sia resa pubblica la distribuzione a livello nazionale fra le varie tipologie degli incentivi per chiamate dirette e di docenti esterni agli atenei negli ultimi anni al fine di valutare gli esiti complessivi della previsione normativa in esame.

Si rileva, infine, come siano stati espunti dall'art. 5 i cofinanziamenti per trasferimenti di RTI e per i reclutamenti di RTDb non già in servizio presso l'ateneo chiamante. Pur avendo reinserito i cofinanziamenti per RTDb non già in servizio presso l'ateneo chiamante all'interno delle politiche di reclutamento nella programmazione triennale, si chiede di recuperare anche i cofinanziamenti per trasferimenti di RTI. Più in generale, si richiama l'attenzione sul fatto che la mobilità sul territorio nazionale dovrebbe essere maggiormente valorizzata e finanziata.

Art. 6 – Programma per giovani ricercatori "Rita Levi Montalcini"

Si prende atto positivamente della conferma dello stanziamento di risorse dell'anno precedente (5,5 milioni).

Art. 7 – Consorzi interuniversitari e gestione rete GARR

Il CUN rileva che larga parte delle risorse previste per questo capitolo sono destinate ai consorzi CINECA (già destinatario di un accantonamento dedicato di 16 milioni di euro per



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

fornitura di beni e servizi prestati al MIUR) e ALMALAUREA. Appare invece tuttora esigua la quota destinata ai consorzi interuniversitari che hanno partecipato alla VQR 2011-14 secondo le modalità previste nell'allegato 3.

Art. 8 – Interventi specifici a favore dell'Anvur

Si prende atto delle risorse (1 milione) destinate a Anvur per il nuovo esercizio VQR.

Art. 9 – Interventi a favore degli studenti

Si apprezza l'incremento delle risorse destinate agli interventi a favore degli studenti rispetto al 2018. Tuttavia, con riferimento alle borse *post lauream*, come già rilevato in passato, si richiama l'attenzione sul fatto che il positivo incremento della borsa mensile per i dottorandi di ricerca a partire dal 1° gennaio 2018 trova soltanto una parziale compensazione nel FFO, con conseguenti maggiori oneri a carico dei bilanci dei singoli atenei.

Si suggerisce di attribuire al criterio delle soglie ASN un peso superiore, ossia il 30% invece che il 20%. È comunque preferibile richiedere, sia per i settori bibliometrici sia per i settori non bibliometrici, il raggiungimento di uno qualsiasi dei valori soglia (o degli stessi valori soglia 1 o 3) previsti per l'abilitazione scientifica. Di contro si propone di diminuire dal 50% al 40% l'incidenza percentuale del criterio della dotazione di servizi e risorse infrastrutturali che, in assenza di opportuno monitoraggio, potrebbe comportare una riduzione dei posti complessivamente disponibili.

Si rinnova l'invito, già espresso nel biennio precedente, a incrementare le assegnazioni in compensazione degli esoneri contributivi disposti dalla legge (c.d. *no tax area* e beneficiari o idonei delle borse DSU), allargando il ventaglio dei potenziali beneficiari e investendo maggiori risorse pubbliche.

Si valuta positivamente il mantenimento nel FFO dei fondi dedicati al piano lauree scientifiche e ai piani per l'orientamento, così come l'identificazione, in maniera inclusiva rispetto al passato, della platea degli studenti con disabilità o con disturbi specifici dell'apprendimento destinatari di risorse dedicate, previa presentazione da parte degli atenei di un piano volto alla realizzazione di interventi infrastrutturali, ausili per lo studio, servizi di tutorato specializzato, supporti didattici specializzati o servizi di trasporto.

Art. 10 – Interventi previsti da disposizioni legislative

Il CUN ricorda come i consolidamenti dei diversi piani straordinari di reclutamento dovrebbero gravare su reali risorse aggiuntive, aumentando proporzionalmente il FFO complessivo. Ciò purtroppo non è sempre riscontrabile nel recente passato.

A seguito dell'applicazione di alcune disposizioni normative in tema di Università e formazione superiore contenute in particolare nelle ultime leggi di bilancio dello Stato (legge n. 232/2016, legge n. 205/2017, legge n. 145/2018), sono stati inseriti in questo articolo alcuni interventi vincolati a iniziative specifiche che rappresentano la motivazione principale dell'incremento di circa il 6,7% subito dal FFO nel biennio 2017-2019.

In particolare, rispetto al 2018 gli incrementi sono rappresentati da:



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

- il consolidamento del piano straordinario RTDb di cui alla legge di bilancio 2018, che passa da 12 a 76,5 milioni;
- l'istituzione della Scuola Superiore Meridionale (8,209 milioni);
- le maggiori risorse (circa 21 milioni) destinate alla programmazione triennale;
- l'ulteriore piano straordinario RTDb contenuto nella legge di bilancio 2019 per il finanziamento degli oneri stipendiali dell'ultimo quadrimestre 2019 qualora i ricercatori neo-reclutati dovessero essere assunti entro il 1° settembre 2019 (30 milioni).

Tali interventi si aggiungono ad altri stanziamenti quale proseguimento di azioni iniziate in passato.

Circa i dipartimenti di eccellenza, il cui finanziamento rappresenta la parte più consistente dell'incremento di risorse avvenuto nell'ultimo biennio, il CUN ribadisce le critiche espresse in passato, in particolare nelle osservazioni del 14/11/2016 nonché nel documento di analisi e proposte del 02/05/2017.

In merito al ristoro *una tantum* per mancati scatti stipendiali del personale docente e ricercatore nel quinquennio 2011-15, il CUN ribadisce l'insufficienza della misura e raccomanda di individuare una più efficace risposta all'esigenza di un recupero di quanto non corrisposto in passato.

Questo Consesso rileva altresì l'insufficienza delle risorse destinate alla copertura degli oneri derivanti dai contratti integrativi di sede perfezionati dalle università statali italiane e volti a superare il contenzioso in atto, nonché a prevenire l'instaurazione di nuovo contenzioso, da parte degli ex lettori di lingua straniera, visto che l'onere complessivo è calcolato moltiplicando il costo massimo pro capite per l'adeguamento stipendiale per le 260 unità interessate dal contenzioso pendente, mentre sono circa 500 gli ex lettori in servizio negli atenei.

Infine, con riferimento al continuo ricorso a piani straordinari per sopperire al depauperamento di risorse umane dell'ultimo decennio, il CUN ribadisce la necessità di finanziare anche con reali risorse aggiuntive il sistema universitario nel rispetto dell'autonomia degli atenei, incrementando le risorse non vincolate complessivamente disponibili.

Art. 11 – Ulteriori interventi

Il CUN rileva il raddoppio (da 5 a 10 milioni) delle risorse destinate agli interventi di natura strategica. In merito si chiede che tali interventi siano resi pubblici e trasparenti attraverso un'anagrafe dei dati relativi ad ognuno di essi.



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

Nel ribadire l'insufficienza complessiva delle risorse pubbliche destinate al sistema universitario,

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

chiede che siano recepite le osservazioni in precedenza espresse all'interno dello schema di decreto. Esprime con ciò parere nel complesso favorevole ai criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario delle Università per l'anno 2019.

IL SEGRETARIO
(Dott. Michele Moretta)

IL PRESIDENTE
(Prof. Antonio Vicino)