



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Al Ministro
Prof. Gaetano Manfredi

SEDE

OGGETTO: parere sullo schema di decreto recante i criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario delle università per l'anno 2020

Adunanza del 29/07/2020

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

Vista la nota del Ministro del 21/07/2020, 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 2020 e lo schema di decreto recante adeguamento delle linee generali d'indirizzo della programmazione delle università;

Visto lo schema di decreto recante i criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università statali per l'anno 2020 come sopra individuato;

Visto il decreto ministeriale n. 989 del 25/10/2019 relativo alle Linee Generali di indirizzo della programmazione delle università 2019-2021;

Visto lo schema di decreto recante adeguamento delle linee generali d'indirizzo della programmazione delle università;

Visto il proprio parere del 31/07/2019 sullo schema di decreto riguardante i criteri di riparto del FFO 2019;

Sentiti i Relatori;

FORMULA IL SEGUENTE PARERE

Il Consiglio osserva come lo schema rifletta, con minime variazioni legate in particolare ai provvedimenti emanati durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19, la struttura dei decreti relativi ai FFO dell'ultimo triennio. Ciò agevola da parte degli atenei un confronto fra le componenti più significative del fondo e la definizione di linee strategiche di programmazione della spesa.



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

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

Osservazioni generali

Nel 2018 l'incremento complessivo di FFO è stato di circa 345 milioni (+4,95% rispetto all'anno precedente), nel 2019 di circa 123 milioni (+1,69%) e nel 2020 di circa 350 milioni (+4,69%).

Pur riconoscendo un'inversione di tendenza, rispetto alle politiche pubbliche in tema di finanziamento al sistema universitario degli anni precedenti, questo Consesso, anche in un'ottica di comparazione internazionale, 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. In un periodo emergenziale nel quale gli investimenti in ricerca e sviluppo possono rappresentare il volano anche della ripresa economica e in un contesto nel quale ampie risorse sono state dedicate ad altri comparti della pubblica amministrazione, il CUN chiede che il Governo e il Parlamento individuino con urgenza nuovi finanziamenti necessari per il rilancio del 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 sia quasi interamente dedicato a interventi vincolati (in particolare dipartimenti di eccellenza, piani straordinari per RTDb e compensazioni per *no tax area*) mentre la somma di quota base, premiale e perequativa soltanto quest'anno torna ai livelli del 2016 (circa 6,3 miliardi), grazie in particolare al maggior peso della quota premiale, mentre tale somma è stata in costante diminuzione nel triennio 2017-2019.

Come già richiamato in passato dal CUN, permane 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 sono stati individuati finanziamenti aggiuntivi per sostenere gli oneri legati agli aumenti retributivi del personale che, con incidenza crescente ormai da un quinquennio, 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). Soltanto nel 2020 viene assegnato al sistema universitario un finanziamento complessivo di 80 milioni di euro per il passaggio degli scatti dei docenti dal regime triennale a quello biennale (art. 1, c. 631, della legge di bilancio 2018). Tali risorse appaiono assolutamente insufficienti a colmare il notevole gap che si è generato e che risulta ineluttabilmente crescente nel tempo. In assenza di un finanziamento dedicato, stabile e progressivo, 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 nel documento CUN del 27 maggio 2020



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

contenente “*Proposte emendative al capo IX “Misure in materia di università e ricerca del D.L. 34/2020 (c.d. Rilancio)”*”.

Inoltre, questo Consesso sottolinea l’esigenza di destinare significative risorse al sostegno e al rilancio della ricerca di base.

Nel dettaglio delle voci si rileva:

- un aumento significativo dell’incidenza del costo standard sul FFO complessivo (dal 14% del 2014 al 21,1% del 2020, con proiezioni di crescita fino al 24% nel 2021) a fronte di un sistema di calcolo i cui effetti di redistribuzione delle risorse, al netto della perequazione, sono particolarmente importanti;
- una percentuale crescente del fondo destinata al finanziamento dei cosiddetti “interventi specifici”, a utilizzo vincolato per gli atenei, che ormai pesano per circa il 18,8% del FFO complessivo (oltre il doppio dell’incidenza percentuale del 2014);
- un costante incremento della quota premiale (dal 17,3% del 2014 al quasi 25% del 2020) a scapito della quota base (dal 72,5% del 2014 al 54% del 2020) 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 le università più fragili, tale componente costituisca un reale incremento delle risorse disponibili.

Con riferimento all’intervento perequativo (175 milioni), si apprezza la conferma dell’importo stanziato nel 2019 (superiore di 30 milioni rispetto al biennio 2017-2018) e la scelta garanzia, per il 2020 e auspicabilmente per il futuro, che nessun Ateneo possa vedere diminuita la sua assegnazione di FFO non vincolato rispetto al 2019. Si auspica comunque che le risorse destinate alla perequazione tornino almeno ai livelli del 2016 (195 milioni) per assicurare sostenibilità e gradualità di applicazione dei nuovi parametri.

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, torna a richiedere che le informazioni su tali interventi siano resi noti attraverso un’anagrafe pubblica.

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 del peso della parte assegnata tramite il costo standard per



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

studente in corso. In valore assoluto tali incrementi sono molto significativi, anche in considerazione dell'esclusione degli studenti fuori corso dalla determinazione del costo standard in quota base.

Si deve inoltre notare come il peso reale del costo standard nell'attuale modello di assegnazione sia notevolmente più alto di quanto dichiarato. Infatti alla determinazione della quota storica concorre anche il costo standard di ciascun anno precedente. Si invita pertanto alla massima gradualità nella crescita dell'incidenza del costo standard in quota base auspicando una revisione dell'intero meccanismo in fase di programmazione triennale.

Art. 3 – Interventi quota premiale FFO

Questo Consesso invita a monitorare con attenzione gli effetti dell'introduzione avvenuta quattro anni fa, e confermata nella programmazione triennale 2019-2021, dell'obiettivo dell'autonomia responsabile, con un'incidenza pari al 20% della premialità complessiva. In particolare, il CUN ha già rilevato criticità nella disciplina dell'autonomia responsabile contenuta nel decreto ministeriale del 25 ottobre 2019 n. 989 "Linee Generali di indirizzo della programmazione delle università 2019-2021". In merito si rinvia al parere CUN del 31 luglio 2019 sullo schema di tale provvedimento.

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 il coefficiente K_e per il calcolo dell'indicatore A dell'allegato 1, avendo un carattere di eccezionalità, sia eliminato.

In continuità con quanto già osservato nei pareri sul FFO dell'ultimo triennio, si richiama l'attenzione sul fatto che l'indicatore IRAS2 PO_17_19 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 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, la proposta di assegnare loro un esito uguale alla valutazione media riportata da soggetti che hanno partecipato alla VQR 2011-14 penalizza quegli atenei che hanno effettuato un reclutamento virtuoso di personale non in precedenza in servizio presso università o enti di ricerca italiani.

Art. 4 – Intervento perequativo FFO

In un contesto nel quale crescono significativamente sia la quota premiale sia l'incidenza del costo standard in quota base, 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;
- circa la finalità B questo Consesso esprime apprezzamento per la proposta di ricondurre ogni università entro l'intervallo di salvaguardia da 0% a +3% rispetto all'assegnazione 2019, che ben risponde alla raccomandazione espressa nel già citato documento CUN del 27 maggio 2020. Una ulteriore maggiore attenzione alla perequazione consentirebbe agli atenei di adeguarsi più gradualmente alle incognite legate alle crescenti incidenze del costo standard



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

per studente e della quota premiale e, più in generale, agli effetti degli incrementi stipendiali obbligatori. 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 la conferma di quanto già stanziato nel 2019 per la mobilità dei docenti e dei ricercatori (17 milioni) rispetto a quanto previsto nel biennio 2017-2018 (14 milioni). 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 che richiede un intervento urgente da parte del Ministero e, pertanto, si auspica perlomeno 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.

Il CUN rileva, infine, come già dal 2019 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 constatando con favore il reinserimento dei 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 apprezza l'incremento dello stanziamento di risorse rispetto all'anno precedente (da 5,5 a 7 milioni).

Art. 7 – Consorzi interuniversitari e gestione rete GARR

Il CUN rileva che larga parte delle risorse previste sono destinate ai consorzi Cineca e Almalaurea (13,750 milioni). Appare invece tuttora esigua (2 milioni) la quota destinata ai consorzi interuniversitari che hanno partecipato alla VQR 2011-14 secondo le modalità previste nell'allegato 3. Inoltre, un maggiore finanziamento della rete GARR sembra oggi necessario per offrire un'adeguata risposta alle esigenze didattiche e di ricerca in modalità telematica durante l'emergenza epidemiologica.

Art. 8 – Interventi specifici a favore dell'Anvur

Si prende atto delle risorse (1,5 milioni) destinate all'Anvur per il nuovo esercizio VQR.

Art. 9 – Interventi a favore degli studenti



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Si apprezza l'incremento delle risorse destinate agli interventi a favore degli studenti rispetto al 2019, tuttavia si sottolinea come l'aumento sia legato esclusivamente all'emergenza epidemiologica e ai correlati stanziamenti previsti nel decreto legge c.d. Rilancio relativamente alla temporanea, e al momento non consolidabile, nuova *no tax area* per l'a.a. 2020/21, nonché alla proroga bimestrale della durata del corso per i dottorandi con borsa che terminano il percorso di dottorato nell'anno accademico 2019/2020. Si rinvia al riguardo a quanto già proposto da questo Consesso nel documento del 27 maggio 2020.

Come già evidenziato 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. Tale situazione non è stata sanata e produce ormai da tre anni effetti negativi sui bilanci delle università.

Con riferimento al dottorato di ricerca, si apprezza la conferma dell'accoglimento delle richieste del CUN, già espresse nel parere sullo schema di decreto sui criteri di riparto del FFO 2019, circa i pesi dei criteri per la ripartizione del Fondo Borse *post lauream*. Ai fini dell'erogazione del finanziamento è comunque preferibile richiedere per tutti i settori il raggiungimento di uno qualsiasi dei valori soglia (o degli stessi valori soglia 1 o 3) previsti per l'ASN. Inoltre, si ritiene necessario tornare alla percentuale di decremento massimo rispetto all'anno precedente già previsto nel 2019 (-2%) al posto del valore attualmente proposto che risulta eccessivamente elevato (-5%).

Si apprezza lo sforzo fatto dal Ministero nell'incrementare le assegnazioni in compensazione degli esoneri contributivi disposti dalla legge (c.d. *no tax area* e beneficiari o idonei delle borse DSU) ma si chiede un impegno a:

- consolidare le compensazioni da *no tax area* disposte soltanto temporaneamente dal decreto c.d. Rilancio, verificando a consuntivo anche l'effettiva copertura del minor gettito;
- eliminare definitivamente il fenomeno degli idonei non beneficiari.

Si valuta positivamente il mantenimento nel FFO dei fondi dedicati al PLS e al POT, pur con le modifiche proposte alla programmazione triennale, così come la conferma dell'identificazione, in maniera inclusiva rispetto al passato, della platea degli studenti con disabilità o con disturbi specifici dell'apprendimento destinatari di risorse dedicate.

Art. 10 – Interventi previsti da disposizioni legislative

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, sono stati inseriti in questo articolo alcuni interventi vincolati a iniziative specifiche che rappresentano la motivazione principale dell'incremento di circa l'11,7% del FFO complessivo nel quadriennio 2017-2020.

In particolare, rispetto al 2019 gli incrementi sono rappresentati da:

- il consolidamento del piano straordinario RTDb di cui alla legge di bilancio 2019 (da 30 a 88, 630 milioni);
- il finanziamento della Scuola Superiore Meridionale (da 8, 209 a 21, 210 milioni);



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

- il contributo alla SISSA di Trieste (1 milione);
- il finanziamento delle progressioni di carriera degli RTI in possesso di ASN (10 milioni), argomento sul quale il CUN si è già espresso più volte negli ultimi anni, sottolineando l'insufficienza delle risorse stanziare, in particolare nei documenti "*Analisi e proposte sul ruolo dei Ricercatori Universitari a Tempo Indeterminato*" del 9 luglio 2020 e nel già citato documento del 27 maggio 2020;
- il sostegno economico al passaggio al regime degli scatti biennali da parte della docenza universitaria (80 milioni) che appare sicuramente insufficiente rispetto ai maggiori oneri che gli atenei dovranno sostenere;
- l'incentivo all'offerta formativa degli atenei per corsi di studi di genere (1 milione).

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

Circa i dipartimenti di eccellenza, 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 rileva negativamente l'interruzione di tale beneficio economico a partire dal 2020 e raccomanda di individuare una nuova e più efficace risposta all'esigenza di un recupero di quanto non corrisposto in passato.

Questo Consesso ribadisce 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.

Infine, con riferimento al continuo ricorso a piani straordinari per sopperire al depauperamento di risorse umane dell'ultimo decennio, il CUN ricorda ancora una volta 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 la diminuzione delle risorse destinate agli interventi di natura strategica (da 10 milioni nel 2019 a 8,5 milioni nel 2020). In merito si chiede che tali interventi siano resi pubblici e trasparenti attraverso un'anagrafe dei dati relativi ad ognuno di essi.

Tutto ciò premesso,

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

nel ribadire l'insufficienza delle risorse pubbliche destinate alla gestione del sistema universitario e nel chiedere il recepimento delle osservazioni qui espresse, in particolare sugli artt. 2, 3 e 9, esprime, anche alla luce dell'incremento generale del finanziamento e della



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

nuova clausola di salvaguardia, un parere complessivamente favorevole sui criteri per il riparto del FFO.

IL SEGRETARIO
(Dott. Michele Moretta)

IL PRESIDENTE
(Prof. Antonio Vicino)