

Consiglio Universitario Nazionale

Alla Ministra Prof.ssa Cristina Messa

e p.c. Prof. Giuseppe Recinto Capo di Gabinetto MUR

> Dott.ssa Maria Letizia Melina Segretario Generale MUR

Dott.ssa Marcella Gargano Direttrice Generale MUR

SEDE

OGGETTO: parere sullo schema di decreto recante i criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario delle Università per l'anno 2021

Adunanza del 28/07/2021

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

Vista la nota del Ministro del 19/07/2021, 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 2021;

Visto lo schema di decreto recante i criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università statali per l'anno 2021 come sopra individuato;

Visto il decreto ministeriale n. 289 del 25/03/2021 relativo alle linee generali d'indirizzo della programmazione triennale del sistema universitario per il triennio 2021-2023 e i relativi indicatori per la valutazione periodica dei risultati;

Visto il proprio parere del 29/07/2020 sullo schema di decreto riguardante i criteri di riparto del FFO 2020:

Sentiti i Relatori;

FORMULA IL SEGUENTE PARERE



Consiglio Universitario Nazionale

Il Consiglio osserva come lo schema rifletta, con alcune variazioni legate in particolare ai provvedimenti emanati durante l'emergenza sanitaria e all'ultima legge di bilancio, la struttura dei decreti relativi ai FFO dell'ultimo triennio. Si nota, tuttavia, un incremento significativo della quantità e del numero dei finanziamenti per interventi specifici, in particolare all'art. 9 dello schema di decreto che, vincolando il FFO a utilizzi particolari, complica la gestione delle risorse da parte degli atenei. Al contrario, il sistema pubblico avrebbe urgente bisogno di rifinanziamenti non vincolati, sia per far fronte a costi incomprimibili, sia per un più puntuale rispetto del principio di autonomia degli atenei.

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

Osservazioni generali

Nell'ultimo quinquennio il FFO è stato oggetto di positivi e costanti incrementi: fra il 2016 e il 2021 l'incremento è stato di circa il 21%, mentre rispetto al 2020 l'incremento annuo è stato del 7,5%, pari a 583 milioni.

Questo Consesso riconosce che negli ultimi anni il Parlamento e il Governo si sono adoperati per invertire la tendenza al sotto-finanziamento del sistema dell'istruzione superiore, in particolare rispetto al periodo immediatamente precedente. Tuttavia, in un'ottica di comparazione internazionale, osserva come tale dote di risorse non sia ancora sufficiente per gestire le esigenze del sistema universitario e della ricerca, così da poterne garantire il corretto funzionamento. In un periodo caratterizzato da significativi investimenti pubblici per la ripresa e la resilienza del Paese, le risorse destinate alla ricerca e allo sviluppo possono rappresentare il volano anche della crescita economica. Per questa ragione il CUN chiede ogni sforzo affinché si individuino con urgenza nuovi finanziamenti necessari per il rilancio del sistema universitario.

Il Consiglio 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 numerosi interventi vincolati (in particolare dipartimenti di eccellenza, piani straordinari per RTDb, proroghe dei dottorandi e compensazioni per no tax area), mentre la somma di quota base, premiale e perequativa, tolto il consolidamento dei piani straordinari conclusi da almeno un quinquennio di cui all'art. 2, è pressoché sovrapponibile all'importo del 2016.

Come già richiamato in numerose occasioni 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. Soltanto nelle assegnazioni di FFO dell'ultimo biennio, infatti, sono stati individuati limitati finanziamenti (120 milioni nel 2021 e 80 milioni nell'anno precedente) 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 e carriere per il personale



Consiglio Universitario Nazionale

tecnico-amministrativo e CEL). Tali risorse appaiono assolutamente insufficienti a colmare il divario che si è generato e che risulta ineluttabilmente crescente nel tempo. In assenza di un finanziamento dedicato, stabile e progressivo, il ripristino 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 realizzabile da un punto di vista economico-finanziario. Tale dinamica del turnover, peraltro, incontra un ulteriore ostacolo nella nuova disciplina del fabbisogno finanziario degli atenei pubblici, che risulta particolarmente restrittiva per la spesa corrente delle Università, come già evidenziato in numerosi documenti del CUN.

Inoltre, si sottolinea l'esigenza di destinare maggiori risorse al sostegno della ricerca libera e di base svolta dagli atenei (art 9, c. 1, lett. q).

Nel dettaglio delle voci si rileva:

- un aumento significativo dell'incidenza del costo standard sul FFO complessivo (dal 14% del 2014 al 21,5% del 2021, equivalente a poco meno del 28% del fondo senza interventi specifici) a fronte di un sistema di calcolo i cui effetti di ridistribuzione delle risorse, al netto della perequazione, sono particolarmente importanti;
- una percentuale crescente del fondo è destinata al finanziamento dei cosiddetti "interventi specifici", a utilizzo vincolato per gli atenei, che ormai pesano per il 21,45% del FFO (contro l'8,6% nel 2014):
- un costante incremento della quota premiale (dal 17,3% del 2014 al 26,5% del 2021), a scapito della quota base (dal 72,5% del 2014 al 49,9% del 2020).

Con riferimento alla quota premiale, questo Consesso osserva e valuta negativamente che, ancora una volta, la richiesta che questa costituisca una componente aggiuntiva non sia 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 svantaggiate, tale componente costituisca un reale incremento delle risorse disponibili.

Con riferimento all'intervento perequativo (175 milioni), si apprezza la conferma dell'importo stanziato nel biennio 2019-2020 con la garanzia, già stabilita nel 2020, che nessun ateneo possa vedere diminuita la sua assegnazione di quota base, premiale e perequativa rispetto all'anno precedente e con un incremento massimo del 4%. Si auspica comunque che le risorse destinate alla perequazione tornino almeno ai livelli del 2016 (195 milioni) per assicurare maggiore equità distributiva.

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, chiede per il quinto



Consiglio Universitario Nazionale

anno consecutivo che le informazioni su tali interventi siano rese note attraverso un'anagrafe pubblica.

Art. 2 - Interventi quota base FFO

Il CUN nel rilevare che il peso del costo standard in quota base aumenta di due punti percentuali annui, sottolinea i potenziali effetti distorsivi a livello territoriale del sistema di distribuzione delle risorse, soltanto parzialmente calmierato dalla perequazione prevista. In particolare, il peso reale del costo standard nell'attuale modello di assegnazione è notevolmente più alto di quanto dichiarato, poiché alla determinazione della quota storica concorre anche il costo standard di ciascun anno precedente. A ciò si aggiunga l'aggravante che il modello del costo standard considera solo gli studenti regolari e ciò ha un impatto notevole in particolare sugli atenei dove la componente degli studenti non regolari oltre il primo anno è, per ragioni storiche e di contesto, più radicata.

Art. 3 - Assegnazioni destinate alle finalità premiali

Nel prendere atto di come la quota premiale abbia ormai raggiunto il livello massimo di incidenza consentito dalla normativa vigente, questo Consesso invita a monitorare con attenzione gli effetti dell'introduzione, avvenuta con il decreto sulla programmazione triennale 2021-2023, dell'obiettivo della c.d. "riduzione dei divari", con un'incidenza pari al 20% della premialità complessiva. In particolare, il CUN ha già rilevato criticità nella disciplina della "riduzione dei divari" nel suo parere del 25/02/2021, sottolineando come sia necessario affidare alle singole Università la scelta di obiettivi e azioni.

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 degli ultimi anni, si richiama l'attenzione sul fatto che l'indicatore IRAS2 PO_18_20 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 ribadisce come i reclutati dell'ultimo triennio (in larga parte RTD) spesso non siano associabili ad uno specifico esito nella VQR 2011-2014 e, di conseguenza, la proposta di assegnare loro un esito uguale alla valutazione media riportata da soggetti che hanno partecipato alla VQR 2011-2014 penalizzi quegli atenei che hanno effettuato un reclutamento virtuoso di personale non in precedenza in servizio presso Università o enti di ricerca italiani. Si segnalano infine due refusi a pag. 5:

- "al netto della quota destinata agli interventi di cui all'art. ..." (manca il numero dell'articolo);
- -"del decreto ministeriale 25 ottobre 2021" (è in realtà il 25 marzo 2021).



Consiglio Universitario Nazionale

Art. 4 - Intervento perequativo FFO

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 +4% rispetto all'assegnazione 2020 del FFO esclusi gli interventi specifici, che risponde alle raccomandazioni del CUN degli ultimi anni. Si sottolinea comunque come il 70% delle risorse relative all'anno 2021 di cui all'art. 238 c. 5 del D.L. 34/2020 non dovrebbe essere incluso nel calcolo della clausola di salvaguardia di quest'anno, in quanto si tratta di un finanziamento non assegnato nel corso del 2020. In caso di incapienza delle risorse per garantire la clausola di salvaguardia sarebbe piuttosto opportuno adeguare l'importo dell'intervento perequativo. Più in generale, si auspica che in futuro sia dedicato alla perequazione il massimo previsto dal decreto sulla programmazione triennale 2021-2023 (3%).

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

Si apprezza l'incremento delle risorse (20 milioni) destinate alla mobilità di docenti e ricercatori rispetto a quanto previsto nel biennio 2019-2020 (17 milioni). Si ribadisce, tuttavia, che le procedure di chiamata diretta sono oggetto di una normativa lacunosa che richiede un intervento urgente da parte del Ministero per renderla più puntuale ed efficace. Si rinnova, inoltre, la richiesta 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 tre anni, al fine di valutare gli esiti complessivi della previsione normativa in esame.

Si sottolinea, 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 l'inserimento di una premialità per il reclutamento di 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, in coerenza con precedenti pareri espressi dal CUN su vari aspetti della normativa nazionale, 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 al 2020 (+1,5 milioni) che si somma all'incremento già registrato lo scorso anno rispetto al 2019 (+1,5 milioni).

Art. 7 – Consorzi interuniversitari e gestione rete GARR

Come già rilevato lo scorso anno, il CUN prende atto che larga parte delle risorse previste sono destinate ai consorzi Cineca e Almalaurea (13,750 milioni). È invece confermata l'esigua cifra degli scorsi anni (2 milioni) destinata ai consorzi interuniversitari che hanno partecipato alla VQR 2011-2014 secondo le modalità previste nell'allegato 3.



Consiglio Universitario Nazionale

Si ribadisce come un maggiore finanziamento della rete GARR sia necessario per offrire un'adeguata risposta alle esigenze didattiche e di ricerca degli atenei.

Art. 8 - Interventi a favore degli studenti

Si apprezza l'incremento delle risorse destinate agli interventi a favore degli studenti rispetto al 2020, a loro volta maggiori di quelle del 2019, in particolare per quanto attiene: il consolidamento della no tax area (di cui tuttavia non è nota a oggi la disciplina per l'a.a. 2021/2022), le proroghe per i dottorandi di ricerca legate all'emergenza pandemica, i 40 milioni aggiuntivi, stanziati dal D.L. 73/2021, per le attività di orientamento e tutorato a favore di studenti che necessitano di azioni specifiche, nonché azioni di recupero e inclusione, anche a favore di studenti con disabilità o DSA.

Come già evidenziato in passato, si sottolinea la necessità di intervenire sul finanziamento complessivo dedicato al dottorato di ricerca incrementando lo stanziamento, non soltanto per garantire le proroghe legate all'emergenza sanitaria, ma anche per compensare gli atenei del maggior costo delle borse, in vigore dal 1° gennaio 2018, che trova soltanto una parziale compensazione nel FFO, con conseguenti maggiori oneri a carico dei bilanci dei singoli atenei ormai da quattro anni. Sempre per quanto attiene il dottorato di ricerca, non appaiono condivisibili le modifiche apportate all'allegato 4 rispetto alla formulazione del 2020, con specifico riferimento al peso dei criteri per la ripartizione delle borse post-lauream e agli indicatori, con relative soglie, per la qualità della ricerca del collegio, poiché tale andamento altalenante dei parametri ostacola il corretto processo di programmazione degli atenei. Si invita pertanto il Ministero a tornare alla formulazione dello scorso anno che aveva recepito le indicazioni del CUN. Inoltre, si ribadisce la necessità di confermare la percentuale di decremento massimo rispetto all'anno precedente già prevista nel 2019 (-2%) al posto del valore proposto sia nel 2020, sia nell'attuale schema di decreto (-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 ad ampliare la no tax area con tempistiche che consentano una corretta programmazione agli atenei all'interno dei propri manifesti o regolamenti, nonché a eliminare definitivamente il fenomeno degli idonei non beneficiari.

Si valuta positivamente il mantenimento nel FFO dei fondi dedicati al sostegno giovani e mobilità e ai POT, così come la conferma dell'identificazione, in maniera inclusiva rispetto al passato, della platea degli studenti con disabilità o con DSA destinatari di risorse dedicate.

Art. 9 - 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 e nei numerosi decreti-legge che hanno caratterizzato l'emergenza pandemica, sono stati inseriti in questo articolo molteplici interventi vincolati a iniziative specifiche che rappresentano la motivazione principale dell'incremento di circa il 21% del FFO complessivo nel quinquennio 2016-2021. Si rileva come l'art. 9 presenti oggi una moltitudine di interventi, talvolta con iniziative di modesta entità, che non aiutano la corretta programmazione degli atenei e che



Consiglio Universitario Nazionale

rappresentano finanziamenti perlopiù vincolati, mentre il sistema universitario avrebbe urgente bisogno di un rifinanziamento di risorse libere.

Più nel dettaglio, rispetto al 2020 i principali incrementi sono rappresentati da:

- i finanziamenti del piano straordinario RTDb di cui alla legge di bilancio 2020 (96,5 milioni) e del piano straordinario RTDb di cui al D.L. 34/2020 (200 milioni); rispetto a quest'ultimo piano è particolarmente positivo che il finanziamento giunga agli atenei anche se non tutti i ricercatori del piano hanno ancora preso servizio e in parte prenderanno servizio nel corso del 2022;
- la quota parte del rifinanziamento del fondo emergenziale 2021 di cui al D.L. Sostegni (17,9 milioni);
- la promozione dell'attività di ricerca libera e di base degli atenei (100 milioni) che tuttavia nello schema di decreto sulla programmazione triennale 2021-2023 doveva essere assegnata per il 70% in quota base e che dopo la pubblicazione del decreto definitivo è completamente confluita negli interventi specifici;
- il fondo perequativo per gli atenei meridionali (3 milioni);
- il finanziamento al consorzio CURSA per incentivare progetti di digitalizzazione delle imprese (5 milioni);
- il sostegno economico al passaggio al regime degli scatti biennali da parte della docenza universitaria (+40 milioni rispetto al 2020, per un totale di 120 milioni) che tuttavia appare insufficiente rispetto ai maggiori oneri che gli atenei dovranno sostenere.

Circa i dipartimenti di eccellenza, il CUN ribadisce con forza le critiche espresse in passato, in particolare nelle osservazioni del 14/11/2016 nonché nel documento di analisi e proposte del 02/05/2017.

Si sottolinea altresì l'insufficienza delle risorse destinate alla copertura degli oneri derivanti dai contratti integrativi di sede perfezionati dalle Università statali italiane e volte a superare il contenzioso in atto, nonché a prevenire l'instaurazione di nuovo contenzioso, da parte degli ex lettori di lingua straniera.

Con riferimento al continuo ricorso a piani straordinari per sopperire al depauperamento di risorse umane dell'ultimo decennio, questo Consesso ricorda ancora una volta la necessità di finanziare anche con reali risorse aggiuntive il sistema universitario nel rispetto dell'autonomia degli atenei.

Infine, si rileva la scomparsa delle risorse destinate agli interventi di natura strategica (ex art. 11 del decreto di riparto del FFO) che già lo scorso anno erano diminuite da 10 a 8,5 milioni. Su tali interventi non è mai stata resa pubblica l'anagrafe che il CUN ha già più volte richiesto.

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 formulate, in particolare



Ministero dell'Università e della Ricerca Consiglio Universitario Nazionale

sugli artt. 2, 3, 4 e 8, esprime, anche alla luce della conferma della clausola di salvaguardia già introdotta nel 2020, un parere complessivamente favorevole sui criteri per il riparto del FFO.

IL PRESIDENTE

8