



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

Prot. 22018 del 25/7/2018

Al Ministro Dott. Marco Bussetti
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 2018

Adunanza del 23/07/2018

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

Vista la nota del Capo di Gabinetto Prot. n. 2/u/e del 13/07/2018, 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 2018;

Visto lo schema di decreto recante i criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle Università statali per l'anno 2018 come sopra individuato;

Visti i propri pareri sugli schemi di decreto riguardanti il riparto del FFO 2017 del 03/08/2017 e dei residui FFO 2017 del 20/12/2017;

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 documento CUN di analisi e proposte circa il DDL "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*" del 18 novembre 2017;

Sentiti i Relatori;

FORMULA IL SEGUENTE PARERE

Il CUN prende atto che lo schema di decreto ministeriale relativo ai criteri di riparto del fondo di finanziamento ordinario (FFO) per l'anno 2018 tiene conto delle disposizioni in materia di costo standard per studente di cui all'articolo 12, comma 7, del decreto-legge 20 giugno 2017,



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

n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123. Questo Consesso rileva con rammarico come tale normativa non preveda il parere del CUN sul decreto ministeriale di concreta determinazione del nuovo modello del costo standard per studente e come tale decreto non sia stato ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale nonostante la legge 123/2017 ne prevedesse l'adozione entro 60 giorni dalla sua entrata in vigore.

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 atenei, anche in considerazione dei provvedimenti riguardanti la programmazione triennale 2016-18.

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

Osservazioni generali

Il CUN prende atto innanzitutto dell'aumento di quasi il 5% rispetto all'anno precedente del FFO complessivo (dai circa 6,981 miliardi di euro del 2017, al netto delle assegnazioni dei residui avvenute a dicembre 2017, ai circa 7,327 miliardi del 2018, anch'essi al netto di possibili riassegnazioni di residui). Pur riconoscendo un'inversione di tendenza rispetto alle politiche pubbliche in tema di finanziamento al sistema universitario dell'ultimo decennio, questo Consesso rileva come tale dote di risorse non sia 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 346 milioni di euro, è anche quest'anno interamente destinato a interventi specifici vincolati (principalmente relativi ai dipartimenti di eccellenza) mentre la somma di quota base, premiale e perequativa rimane sostanzialmente invariata.

Questo pone un serio interrogativo circa la sostenibilità economica nel tempo dei compiti istituzionali assegnati all'Università, anche tenuto conto dei maggiori oneri conseguenti al positivo superamento del blocco pluriennale delle retribuzioni. Nell'assegnazione 2018, infatti, non vi è traccia di finanziamenti aggiuntivi per sostenere gli oneri legati agli aumenti retributivi del personale che, almeno in parte già dal 2016 e in misura maggiore dal 2018, fanno sentire i loro effetti economici sugli atenei.

Ne discende che, in assenza di un finanziamento ad hoc stabile e progressivo nel tempo per gli incrementi di costo del personale, l'auspicato ritorno del turnover al 100%, dopo che il



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

personale si è notevolmente ridotto nell'ultimo decennio, rischia di essere un obiettivo non sostenibile da un punto di vista economico-finanziario.

Si rileva peraltro come gli interventi aggiuntivi, ad eccezione dei dipartimenti di eccellenza, siano in larga parte finanziati attraverso il sostanziale svuotamento dei fondi per il FFABR e per le cattedre del merito "Giulio Natta".

Il fondo Natta, in particolare, subisce una netta decurtazione a seguito della destinazione di una larga parte di esso per il finanziamento dell'*una tantum* per il ristoro dal congelamento degli aumenti retributivi dei docenti nel quinquennio 2011-15. Ad oggi rimangono nel fondo Natta soltanto 28,3 milioni di euro che, dato che l'iniziativa sembra giustamente destinata ad essere abbandonata, ci si aspetta confluiranno nel FFO, ma soltanto a fine anno. Si raccomanda al legislatore un intervento tempestivo al fine di destinare definitivamente tali risorse al FFO e, conseguentemente, rinunciare all'iniziativa delle cattedre Natta.

Il finanziamento FFABR, invece, subisce una eccezionale decurtazione, passando da 45 milioni nel 2017 a soltanto 2 milioni nel 2018 in conseguenza del trasferimento di risorse sancito dall'ultima legge di bilancio per finanziare in particolare le borse di studio degli studenti e incrementare il valore delle borse dei dottorati, con conseguente sostanziale sterilizzazione della misura. Lo stanziamento residuo è chiaramente insufficiente ad erogare il finanziamento per la ricerca di base previsto dalla normativa alla platea di professori associati e ricercatori potenzialmente beneficiari (si veda in proposito anche la raccomandazione CUN del 25 luglio 2017). Tale drastica riduzione del FFABR rappresenta un segnale estremamente negativo per la comunità accademica, anche in considerazione di quanto accade nel contesto internazionale con riferimento al finanziamento individuale alla ricerca di base che non può assumere il significato di intervento occasionale.

Nel dettaglio delle voci si rileva:

- una sostanziale invarianza rispetto al 2017 delle risorse complessive non vincolate (quota base + quota premiale + quota di perequazione), legata alla compensazione che si verifica fra la diminuzione dell'attribuzione in quota base (-165 milioni) e l'aumento della quota destinata alla premialità (+158 milioni) con la stessa attribuzione di risorse per la perequazione del 2017 (145 milioni);
- un incremento significativo dell'incidenza del costo standard in quota base (dal 20% al 22% del FFO al netto degli interventi con vincolo di destinazione, corrispondente a un aumento di 95 milioni) a fronte di un nuovo sistema di calcolo del costo standard che, in assenza della pubblicazione del relativo DM, non è ancora noto e i cui effetti sono al momento non ponderabili;
- 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 15% del FFO complessivo (contro il circa 10% dell'anno precedente).

Con riferimento alla quota premiale, questo Consesso osserva che, come già ribadito in passato, essa, per non incidere negativamente sulla funzionalità degli atenei, dovrebbe essere aggiuntiva. Il CUN auspica altresì che i principi che presiedono alla distribuzione della quota



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

premiare continuino a rimanere coerenti nel tempo, favorendo con ciò la capacità di programmazione degli atenei.

Con riferimento all'intervento perequativo, 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 ritiene che tali risorse debbano tornare almeno ai livelli del 2016 per assicurare sostenibilità e gradualità di applicazione dei nuovi parametri.

Osservazioni sui singoli articoli

Art. 1 – Assegnazioni per obbligazioni assunte nei progressi 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, auspica che tali interventi siano resi pubblici attraverso un'anagrafe dei dati relativi ad ognuno di essi.

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 in base al costo standard per studente. Per quanto entrambi gli aumenti siano stati limitati al minimo previsto dalla normativa (+2%), sono in valore assoluto molto significativi (la quota base è diminuita di 164 milioni rispetto al 2017, e di 250 milioni rispetto al 2016, e la quota assegnata tramite il costo standard è aumentata di 95 milioni rispetto al 2017), oltretutto in un contesto di grande incertezza sulle possibili ricadute del nuovo modello di calcolo del costo standard.

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 concorrono anche 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 il Ministero a monitorare con attenzione gli effetti dell'introduzione avvenuta nel 2017, in coerenza con la programmazione triennale 2016-2018, dell'obiettivo dell'autonomia responsabile, con un'incidenza pari al 20% della premialità complessiva. Si apprezza l'iniziativa di rimettere all'autodeterminazione degli atenei l'individuazione dei fattori sui quali esser valutati. Tuttavia, in una situazione nella quale è premiata soltanto la capacità di migliorare i risultati negli ambiti prescelti (ambiente di ricerca, qualità della didattica, strategie di internazionalizzazione) e non anche il mantenimento di livelli elevati di rendimento, si richiedono opportuni correttivi per non penalizzare quegli atenei che partono già da livelli di performance particolarmente elevati. Essi, infatti, presentano margini di miglioramento dei risultati estremamente ridotti, con conseguente possibile decurtazione nelle assegnazioni.



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

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 del 2016 e del 2017, che l'utilizzo del coefficiente K_e per il calcolo dell'indicatore A dell'allegato 1, avendo un carattere di eccezionalità, sia al più presto abbandonato. Si apprezza inoltre che gli obiettivi legati alla internazionalizzazione della didattica e alla regolarità degli studenti che erano previsti nel 2015 e nel 2016 siano considerati nella premialità solo se scelti dagli atenei nei propri programmi di autonomia responsabile come già avvenuto nel 2017.

In continuità con quanto già osservato nel parere sul FFO 2017, si richiama l'attenzione del Ministero sul fatto che l'indicatore IRAS2 PO_15_17 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 2015-2017 (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.

Art. 4 – Intervento perequativo FFO

In un contesto nel quale il FFO non vincolato rimane costante o addirittura 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 parere del 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.

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

Si apprezza la conferma del complesso di risorse destinate alla mobilità stanziato già nel 2017, ma si rileva come tale dotazione finanziaria sia stata ricavata senza ricorrere a reali risorse aggiuntive. Si rileva altresì che, come già avvenuto per il FFO 2017, non vi sia alcun limite finanziario al cofinanziamento delle chiamate dirette ex art.1 c. 9 della l. n.230/2005 e successive modifiche e come tali chiamate abbiano priorità rispetto alle assunzioni per concorso di docenti esterni e ai trasferimenti. Ciò induce serie perplessità in quanto le procedure di chiamata diretta, come più volte segnalato dal CUN, sono oggetto di una normativa confusa e lacunosa e non consentono valutazioni comparative tra i possibili candidati. A ciò si aggiunga che gli atenei vengono a conoscenza dell'avvenuto cofinanziamento per chiamate dirette solo molti mesi dopo l'inoltro della domanda, andando incontro anche a numerose rinunce dei chiamati al momento della presa di servizio.



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

Si suggerisce pertanto di ritornare ad assegnazioni finanziarie separate fra le chiamate dirette e le altre fattispecie o, in alternativa, di rivedere l'ordine di priorità di cui al punto elenco dell'art. 5 al fine di favorire la mobilità dei docenti tra le Università.

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 nel 2017 al fine di valutare gli esiti complessivi della previsione normativa in esame.

Art. 6 – Programma per giovani ricercatori “Rita Levi Montalcini”

Si apprezza l'aumento del 10% delle risorse destinate a questa voce.

Art. 7 – Consorzi interuniversitari e gestione rete GARR

Il CUN osserva che larga parte delle risorse previste per questo capitolo sono destinate ai consorzi CINECA ed ALMALAUREA, mentre appare esigua la quota destinata ai consorzi interuniversitari che hanno partecipato alla VQR 2011-14 secondo le due modalità previste (in proporzione al numero di prodotti conferiti oppure sulla base delle valutazioni che ANVUR effettuerà per il cofinanziamento dei progetti presentati).

Art. 8 – Interventi a favore degli studenti

Si apprezza l'incremento di circa 20 milioni di euro delle borse *post lauream* frutto del recepimento della previsione contenuta nell'art. 1 comma 639 della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio dello Stato per il 2018). Si rileva come il positivo incremento della borsa mensile per i dottorandi di ricerca trovi soltanto una parziale compensazione nel FFO (con conseguenti maggiori oneri a carico dei bilanci dei singoli atenei); di conseguenza l'incremento dell'ammontare destinato a questa voce non permette un aumento del numero di borse di studio a disposizione.

Come già sottolineato nel parere sullo schema di DM per il riparto del FFO 2017, appare arbitraria la quota del 60% riservata ai dottorati “innovativi”, anche alla luce delle criticità evidenziate nel documento CUN del 10 maggio 2017, in quanto le definizioni e i requisiti contenuti nelle linee guida 2017 per l'accreditamento dei dottorati appaiono tuttora ambigui e in larga misura provvisori, specie in rapporto ai criteri della multidisciplinarietà e dell'internazionalizzazione.

Circa l'incremento, già previsto dall'art. 1 commi 265-266 della legge 232/2016 (legge di bilancio dello Stato per il 2017), delle assegnazioni in compensazione degli esoneri contributivi disposti dalla legge (c.d. *no tax area* e beneficiari o idonei delle borse DSU), si ribadisce quanto già sottolineato da CUN, CNSU e CRUI in più circostanze: la misura è sicuramente positiva ma il ventaglio dei potenziali beneficiari va allargato ed è necessario investire maggiori e più congrue risorse pubbliche aggiuntive.

Si valuta positivamente il mantenimento nel FFO dei fondi dedicati al piano lauree scientifiche e ai piani per l'orientamento.

Si apprezza infine che, come richiesto dal CUN nel parere del 20 dicembre 2017 sugli schemi di D.M. relativi ai criteri di ripartizione dei residui FFO e al Fondo giovani per l'anno 2017, nell'allegato 5 sia stata identificata in maniera inclusiva la platea degli studenti diversamente



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

abili o con invalidità, facendo riferimento al complesso delle normative relative, superando così l'ambiguità contenuta nella formulazione utilizzata in precedenza.

Art. 9 – Interventi previsti da disposizioni legislative

Il CUN ricorda come i consolidamenti dei diversi piani straordinari di reclutamento, pur nell'esiguità del budget complessivo previsto, dovrebbero gravare su risorse aggiuntive, aumentando proporzionalmente il FFO complessivo. Rileva inoltre con preoccupazione come non siano previste risorse per garantire le progressioni di carriera dei docenti abilitati, in particolare per i ricercatori a tempo indeterminato abilitati alla seconda fascia che non possono utilizzare lo stesso meccanismo di *tenure track* garantito ai RTDb e per i quali la seconda tranche del piano straordinario associati prevista dalla legge 240/10 non è mai stata finanziata.

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 e legge n. 205/2017), sono stati inseriti in questo articolo alcuni interventi per i quali per la prima volta si vede l'effetto finanziario all'interno del FFO. Il riferimento è in particolare:

- al finanziamento per il primo anno del quinquennio 2018-2022 dei dipartimenti di eccellenza (271 milioni);
- al ristoro *una tantum* per il congelamento degli scatti stipendiali del quinquennio 2011-15 (50 milioni);
- al piano straordinario RTDb (12 milioni) per coprire le ultime mensilità dell'anno 2018 qualora i ricercatori in oggetto prendano servizio già a partire dagli ultimi mesi dell'anno;
- alla contribuzione per la maternità obbligatoria delle ricercatrici a tempo determinato e delle assegniste di ricerca (3,5 milioni che sostanzialmente compensano il pari importo che fino al 2017 era previsto per i congedi parentali degli assegnisti);
- al finanziamento all'Università di Bologna per la costituzione del centro per la formazione manageriale per la sostenibilità e i cambiamenti climatici (1 milione);
- al superamento del contenzioso degli ex lettori di lingua straniera (8,705 milioni).

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

Circa i dipartimenti di eccellenza, il CUN si è già espresso sull'opportunità di tale misura e sulla correttezza metodologica del processo valutativo previsto dal legislatore per premiare tali dipartimenti, 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* il CUN rileva l'insufficienza della misura e raccomanda di individuare una più efficace risposta all'esigenza di un recupero di quanto non corrisposto nel quinquennio di blocco delle retribuzioni.



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

Circa il piano straordinario RTDb, si rinvia a quanto già espresso da questo Consesso nel documento *Analisi e proposte circa il DDL "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"* dell'8 novembre 2017.

Con le osservazioni e alle condizioni precedentemente indicate,

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

esprime parere complessivamente favorevole allo schema di decreto recante i criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario delle Università per l'anno 2018.

IL SEGRETARIO
(Dott. Michele Moretta)

LA PRESIDENTE
(Prof.ssa Carla Barbati)