



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Consiglio Universitario Nazionale

Prot. n. 8656
del 20/5/2015

All'On.le Ministro

Al Capo di Gabinetto
Dott. Alessandro FUSACCHIA

SEDE

OGGETTO: Parere sullo schema di decreto di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario delle università per l'anno 2015.

Adunanza del 20/5/2015

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

Vista la nota del Capo di Gabinetto, prot. n. 0013011 del 6 maggio 2015, con la quale si richiede il parere sullo schema di decreto di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per l'anno 2015;

Visto lo schema di decreto di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per l'anno 2015;

Visto il proprio precedente parere del 24 settembre 2014;

Sentiti i Relatori;

FORMULA IL SEGUENTE PARERE

Il CUN rileva che lo schema riflette in modo abbastanza puntuale la struttura del decreto relativo al FFO 2014. È apprezzabile che tale decreto arrivi con notevole anticipo rispetto all'anno precedente, e non si può che auspicare che questa tendenza si mantenga anche nei prossimi anni, in quanto la programmazione finanziaria degli Atenei, soprattutto in una fase di grandi restrizioni, è fortemente condizionata dalla conoscenza, possibilmente precoce, dei finanziamenti a disposizione. Tuttavia, la mancata adozione di una pianificazione pluriennale del FFO, unita alla continua variazione di ciascun capitolo, non consente un'adeguata previsione delle risorse e rende pressoché vani i tentativi di programmazione all'interno degli Atenei.

Il CUN sottolinea peraltro che diverse voci del FFO sono soggette a un'ulteriore riduzione, seppur a fronte di aumenti (non sempre compensativi) di altri capitoli di finanziamento. La riduzione complessiva (oltre 87 milioni di Euro) comporta l'accentuarsi del divario con gli altri Paesi dell'Unione

Europea: la frazione di PIL dedicata dallo Stato al sistema universitario è ormai meno della metà di quanto spendono Francia e Germania. Tutto ciò nonostante le importanti risorse derivanti dal massiccio esodo degli ultimi cinque anni (quasi 2000 docenti in meno ogni anno in media) e dal blocco degli scatti (che valevano circa il 2% del monte salari ogni anno): ma esse sono risultate pressoché indisponibili per il reclutamento, e solo parzialmente disponibili per i passaggi di fascia. Si ribadisce come senza un piano straordinario *ad hoc* sia quasi impossibile reclutare ricercatori di tipo b); inoltre meno di metà del piano straordinario associati ipotizzato nel 2010 è stata realizzata, e appare nel decreto solo sotto forma di consolidamento. Oltretutto, a fronte di un sistema nazionale con *turnover* del personale al 50%, il fondo di finanziamento subisce una contrazione poco superiore all'1%: ciò comporta, per gli Atenei che hanno attuato oculate scelte di carattere finanziario, economico e patrimoniale, di dover registrare utili in bilancio che non possono essere investiti - stante il turnover limitato - nel reclutamento di nuovo personale ricercatore, docente e tecnico-amministrativo.

Il CUN rileva con favore che l'applicazione del costo standard è giustamente graduale, considerate le criticità del metodo: si ritiene peraltro che, oltre a graduarne nel tempo l'applicazione, sarebbe opportuno rivederne alcuni parametri all'interno dell'algoritmo di concreta determinazione.

In particolare, questo Consesso osserva quanto segue:

- il costo è valutato a posteriori sulla base delle risorse disponibili, e non delle esigenze reali per il buon funzionamento del sistema;
- la differenza tra le realtà territoriali non è adeguatamente tenuta in considerazione;
- la componente dei servizi didattici, organizzativi e strumentali, essendo parametrata esclusivamente sul costo complessivo della docenza, non tiene conto dei diversi impegni di spesa presenti negli Atenei per ragioni storiche, e non comprimibili nel breve periodo;
- il fattore riferito alla dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari, prevede notevoli differenze fra aree, con scelte che dovrebbero essere meglio giustificate e continuamente riparametrate;
- il mancato conteggio degli studenti fuori corso e dei dottorandi e specializzandi implica che i costi di tali componenti siano a totale carico degli Atenei; per quanto concerne gli studenti fuori corso, in particolare, ciò introduce un incentivo alla "regolarizzazione" delle carriere degli studenti che potrebbe generare comportamenti opportunistici a danno della qualità del processo formativo;
- Rispetto a quest'ultimo punto, si sottolinea come esso si sommi al riferimento agli studenti regolari nell'aumento della quota premiale dedicata alla didattica. Queste due previsioni, assieme considerate, da una parte denotano una carenza di attenzione al problema degli studenti fuori corso e, dall'altra, determinano una spinta verso una gestione opportunistica delle carriere studentesche, soprattutto nel caso in cui la quota assegnata secondo il costo standard dovesse diventare la parte maggioritaria del FFO nei prossimi anni.



In ottemperanza alla normativa vigente, continua ad aumentare la quota cosiddetta "premia" che, a regime, raggiungerà il 30% del totale. Nel ribadire che tale quota, per non incidere negativamente sui livelli minimali di funzionalità degli Atenei, dovrebbe essere prevalentemente aggiuntiva, si rileva, invece, che nell'attuale condizione di sottofinanziamento, si è costretti a porre un limite massimo alle diminuzioni, e quindi di fatto (seppur non esplicitamente) anche agli aumenti.

Inoltre, la ripartizione è connessa a parametri che, per la ricerca, sono relativi ad attività svolte ormai da più di cinque anni, e talvolta da oltre dieci, con un peso eccessivo attribuito all'inattività di soggetti ormai usciti dal sistema.

Per quanto riguarda la didattica, i parametri (prevalentemente di tipo quantitativo) non consentono una seria valutazione della qualità del processo formativo e del suo impatto sul mondo del lavoro. L'estrema complessità della valutazione della didattica, per i suoi riflessi sia sui docenti sia sui discenti, rende riduttivo circoscrivere la misura della qualità alla sola internazionalizzazione e ai crediti acquisiti dagli iscritti in corso. In virtù di queste considerazioni l'auspicato maggior peso che la funzione didattica dovrebbe avere nella valutazione degli Atenei, non può che essere rinviato al momento in cui saranno identificati indicatori più rispondenti ad un autentico giudizio di qualità.

Con riferimento alle previsioni accolte nello schema di decreto, il Consiglio Universitario Nazionale formula altresì le seguenti osservazioni principali:

Art. 2 – L'attribuzione al modello del costo standard di un peso pari al 25% degli interventi relativi alla quota base rappresenta un rallentamento rispetto alle iniziali previsioni di applicazione. Alla luce delle considerazioni precedenti sul valore globale del FFO e sui limiti tecnici nella definizione del costo standard, tale scelta, per quanto spiacevole in linea di principio, appare al momento pressoché ineludibile. Come premesso, tuttavia, il CUN ritiene che sarebbe opportuno rimodulare il modello del costo standard al fine di superarne le criticità emerse nella sua prima applicazione, piuttosto che temporeggiare nella sua piena attuazione. In merito all'intervento perequativo, si sottolinea che per la questione concernente gli oneri che il sistema universitario sostiene a favore del Servizio Sanitario Nazionale deve essere ricercata una soluzione complessiva al di fuori delle risorse del FFO.

Art. 3 – Il CUN ribadisce le perplessità metodologiche espresse in premessa in relazione alla significatività attuale degli esiti della VQR 2004-2010: pur comprendendo che l'uso dei risultati di tale processo di valutazione è definito dalla normativa, resta la riserva sulla staticità per anni dei parametri, e sull'impossibilità per gli Atenei di beneficiare, se non dopo molto tempo, di eventuali interventi correttivi. Ciò anche con riferimento alla valutazione delle politiche di reclutamento, che rappresenta in prospettiva il più importante strumento di indirizzo e di controllo *ex post* compatibile con il rispetto dell'autonomia degli Atenei nella definizione *ex ante* delle politiche. Per quanto riguarda la misura dei risultati della didattica, il CUN ritiene che la drastica modifica dei pesi percentuali dei parametri rispetto all'anno precedente penalizzi le eventuali politiche correttive messe in atto dagli Atenei, e che l'introduzione, con peso rilevante (12% della quota "premia"), del parametro quantitativo "studenti iscritti regolari" rischi di produrre effetti distorsivi sulla gestione del processo formativo.



Art. 4 – Il CUN valuta con favore la riduzione al -2% della “quota di salvaguardia” rispetto al 2014 (quando era pari al -3,5%), in quanto ciò può contribuire alla tenuta del sistema complessivo, anche se è difficile valutare *a priori* se risulterà sufficiente l’importo destinato a tal fine, dato che questo è rimasto inalterato (105 milioni) rispetto all’anno precedente, e se, per questo, risulterà infine applicabile la “quota di accelerazione”. Peraltro, proprio in considerazione di ciò, sembrerebbe perequativa e opportuna l’introduzione di un meccanismo volto a definire anche il limite superiore di tale intervallo di variazione, la cui assenza può determinare singolari anomalie di incremento, di fatto poco significative in assoluto, ma di forte e non necessariamente positivo impatto simbolico.

Art. 5 – Il CUN sottolinea l’introduzione, nelle misure di incentivazione all’ingresso di personale docente e ricercatore esterno agli Atenei, di nuove linee di intervento a favore della mobilità e, in particolare, di un meccanismo di sostegno della mobilità interateneo dei ricercatori a tempo indeterminato. Per il complesso delle misure, tuttavia, la cifra complessiva appare molto limitata, e l’accesso al cofinanziamento è subordinato al rispetto da parte degli Atenei di vincoli sia su base triennale (2012-2014) che annuale (2015), apparentemente non in accordo con altre direttive precedentemente emanate sullo stesso tema. Il termine previsto per la formulazione delle proposte da parte degli Atenei appare inoltre troppo ravvicinato, e tale da non consentire una corretta programmazione.

Art. 10 – L’intervento per favorire il reclutamento di ricercatori tipo b) è certamente positivo, ma purtroppo decisamente insufficiente sul piano quantitativo rispetto al reale fabbisogno del sistema, che richiederebbe, come più volte segnalato, un vero e proprio piano straordinario. Il fatto che per dare attuazione a quanto previsto dalla legge di stabilità 2015 si sia fatto ricorso alle risorse del FFO sembra oltretutto in contrasto con l’obiettivo della misura, ovvero quello di avere un finanziamento aggiuntivo. Inoltre, si osserva con preoccupazione che i criteri per la ripartizione non sono specificati, ma rinviati a un Decreto Interministeriale sul quale non è previsto il parere del CUN. È peraltro vero che il reclutamento di ricercatori di tipo b) è previsto anche tra le misure dell’art. 5, ma in ogni caso l’ammontare complessivo risulta insufficiente allo scopo, poiché in tale articolo non sono indicati importi dettagliati per ciascuna misura e, dunque, non è garantito alcun valore minimo per tale linea d’intervento. Al contempo, la riduzione del fondo per borse post-lauream è l’ennesimo segnale negativo lanciato ai giovani che ancora nutrono qualche speranza di inserimento nel mondo della ricerca universitaria. Si rileva, del resto, che non essendo stato emanato per il secondo anno consecutivo il Piano Nazionale per la Ricerca, mancano le risorse aggiuntive per il finanziamento del Dottorato di Ricerca che potrebbero derivare dal Fondo per il Sostegno dei Giovani.

Il Presidente

