



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Al Ministro MUR
Senatrice Prof.ssa Anna Maria BERNINI
gabinetto@pec.mur.gov.it

Alla Direttrice Generale MUR
Dott.ssa Marcella Gargano
dgistituzioni@pec.mur.gov.it

e p.c. Al Capo di Gabinetto del MUR
Avvocato Marcella PANUCCI
gabinetto@pec.mur.gov.it

Al Segretariato Generale
Dott.ssa Francesca GAGLIARDUCCI
segretariatogenerale@mur.gov.it

Al Dirigente dell'Ufficio III della Direzione
Generale delle istituzioni della formazione
superiore Dott. Angelo SIDDI
dgistituzioni@pec.mur.gov.it

Al Dirigente dell'Ufficio IV della Direzione
Generale delle Istituzioni della formazione
Superiore Dott. Michele COVOLAN
dgistituzioni@pec.mur.gov.it

Al Capo dell'Ufficio legislativo del MUR
Prof. Massimo RUBECHI
legislativo@pec.mur.gov.it
massimo.rubechi@mur.gov.it

OGGETTO: Schema di Decreto Ministeriale relativi ai criteri di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per l'anno 2024 – richiesta parere di competenza.

Adunanza del 24 luglio 2024

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

Vista la nota della Direttrice Generale della Direzione delle istituzioni della formazione superiore Prot. 9848 del 9/7/2024 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 2024;

Visto lo schema di decreto recante i criteri per il riparto del fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università statali per l'anno 2023 come sopra individuato;



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Visto il decreto ministeriale n. 1015 del 4 agosto 2021 relativo al “Costo standard per studente in corso 2021- 2023”;

Visto il decreto ministeriale n. 226 del 14 dicembre 2021 relativo al “Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati”;

Vista la legge 29 dicembre 2022 n 197 relativa al “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”;

Visto il parere CUN del 13 dicembre 2022 sullo schema di decreto riguardante i criteri di riparto del suddetto Bilancio dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025;

Vista la legge del 29 dicembre 2021 n. 233 di conversione del D.L. n. 152/2021 recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”;

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 decreto ministeriale n.445 del 6/05/2022 relativo a “Piani straordinari reclutamento del personale universitario 2022-2026”;

Visto il decreto ministeriale n. 795 del 26/6/2023 relativo al Piano straordinario di reclutamento del personale universitario 2024;

Visto il proprio parere del 22/06/2023 sullo schema di decreto riguardante i criteri di riparto dell’FFO 2023;

Sentiti i Relatori.

FORMULA IL SEGUENTE PARERE

a. Considerazioni generali

Il quadro prospettico relativo al finanziamento del sistema universitario (FFO) da parte dei Governi che si sono succeduti nel tempo evidenzia come nel corso degli ultimi otto anni (dal 2016 al 2023) la progressione delle risorse messe a disposizione degli Atenei sia risultata significativa (2,3 miliardi di euro) e abbia, in larga parte, contribuito a ripristinare la situazione antecedente il 2010.

Tale trend positivo, tuttavia, non ha sicuramente colmato il consistente divario che continua a sussistere tra il livello di finanziamento degli Atenei italiani e quello dei principali Paesi europei e si è interrotto proprio nel corso del presente anno.



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Si tenga infatti conto che dal documento oggetto di parere si registra una contrazione di 173,3 milioni (di cui 121,3 circa riconducibili alla variazione di bilancio come da nota prot. n. 61486 del 27 marzo 2024) rispetto allo scorso anno (-1,9%), e che l'effetto per il sistema universitario appare più rilevante se si tiene conto che altri convergenti fattori determinano una situazione di oggettiva difficoltà.

Infatti, alla luce della legislazione vigente (articolo 1, comma 297, lett. a della Legge 30 dicembre 2021, n. 234), era stato programmato nel tempo un nuovo e significativo piano straordinario di assunzioni, il cui obiettivo dichiarato era quello di “favorire il graduale raggiungimento degli standard europei in ordine al rapporto tra il numero dei docenti e del personale tecnico-amministrativo delle università e quello degli studenti”.

Questo provvedimento legislativo prevedeva che l'FFO fosse “incrementato di 75 milioni di euro per l'anno 2022, 300 milioni di euro per l'anno 2023, 640 milioni di euro per l'anno 2024, 690 milioni di euro per l'anno 2025 e 740 milioni di euro a decorrere dall'anno 2026”, e che tali fondi aggiuntivi fossero destinati all'assunzione di professori universitari, di ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e di personale tecnico-amministrativo, in deroga ai vigenti limiti assunzionali.

Il DM 795 26 giugno 2023 “Piano straordinario reclutamento personale universitario 2024” ha confermato il piano straordinario di reclutamento di cui al citato articolo 1, comma 297, lett. a), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 con l'assegnazione del contingente assunzionale espresso in termini di punti organico con gli importi attribuiti per il piano straordinario B di cui al decreto ministeriale 6 maggio 2022, n. 445, per un importo complessivo pari a 340 milioni di euro a decorrere dal 2024.

Coerentemente con quanto disposto, i 340 milioni di euro destinati a questo scopo risultano confermati nell'FFO 2024, ma senza un finanziamento aggiuntivo di tale misura. La mancata assegnazione di risorse aggiuntive, proprio in corrispondenza della tranche più significativa, rischia di rendere vano, di fatto, l'intero piano straordinario.

Per assicurare le risorse necessarie agli Atenei per il piano di reclutamento in questione, l'FFO del 2024, senza riduzioni e mancati finanziamenti già programmati, avrebbe dovuto prevedere risorse per almeno 9,5 miliardi di euro. Ne consegue che la riduzione delle risorse complessive assegnate alle Università rispetto allo scorso anno risulta essere di circa 513 milioni.

Inoltre, il nuovo documento pare accentuare un indirizzo, volto ad affermare la crescente destinazione delle risorse su meccanismi di natura premiale, in assenza di risorse aggiuntive. In tal modo non si tiene in debito conto il fatto che una parte consistente dei costi di funzionamento in essere presso gli Atenei sono incompressibili e che solo in parte possono essere coperti da risorse derivanti da criteri selettivi. Ad esempio, l'aumento del costo di gran parte dei fattori di produzione che gli Atenei hanno sostenuto in questi ultimi tre anni non può essere finanziato da risorse provenienti prevalentemente da meccanismi di natura “premile”.



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

In altri termini, la scelta operata nel tempo dal legislatore di progettare un sistema di ripartizione delle risorse connesso al raggiungimento di obiettivi traguardanti di diversa natura mette sempre di più in discussione la possibilità per molti Atenei di disporre delle risorse necessarie per mantenere adeguata la propria offerta (didattica, ricerca e valorizzazione delle conoscenze).

Per colmare il calo di risorse e il mancato finanziamento con risorse aggiuntive del piano straordinario B di reclutamento, si registra innanzitutto, una contrazione significativa della quota base storica (-19,25% rispetto al 2023), con conseguenze non indifferenti, per l'appunto, per le risorse che, di norma, servono a coprire costi storici di natura pregressa. Si tratta di una diminuzione rilevante, che riduce, di fatto, la quota storica al 17,9%, distante di circa quattro punti percentuali rispetto a quella stanziata lo scorso anno (21,7%).

Di contro, vengono mantenute inalterate le risorse destinate attraverso il criterio del costo standard per studente (2,2 miliardi di euro), ciò in ragione della necessità di incrementare fino alla soglia programmata del 34% la quota dell'FFO destinata a tale voce (come previsto dal DM 4 agosto 2021, n. 1015). Ciò determina che, all'interno dell'ammontare di risorse previste per la quota base indirizzate agli Atenei (pari a 3,8 miliardi di euro circa), il 57,7% viene assegnato attraverso il criterio del costo standard, mentre il restante 42,3% attraverso la quota storica.

In terzo luogo, 2,4 miliardi di euro (valore in linea con quello previsto nel 2023) sono erogati secondo finalità premiali: ciò si traduce nel raggiungimento del tetto del 30% (rispetto all'intero importo), secondo quanto previsto dall'art.2 comma 1 del DL 10 novembre 2008, n. 180, convertito dalla Legge 9 gennaio 2009, n. 1.

Ancora, si registra una contrazione delle risorse destinate alla perequazione (136 milioni di euro rispetto ai 150 del 2023), che rende evidente la decisione di mantenere tale quota all'1,5%, soglia minima dell'intervallo tra tale valore e il 3%, così come previsto dalla normativa.

Infine, il resto delle risorse assegnate è, di fatto, correlato a interventi relativi ai piani straordinari di reclutamento (art. 6), agli incentivi per chiamate dirette ai sensi della Legge n. 230/2005 (art. 7), al programma per giovani ricercatori (art. 8), alle risorse per i Consorzi interuniversitari e la gestione rete GARR (art. 9), alle risorse destinate all'ANVUR (art.10), agli interventi a favore degli studenti (art.11), piuttosto che a quelli che rimandano a disposizioni legislative in senso stretto (art. 12).

Nel contesto appena delineato, questo Consiglio mette in evidenza come il sistema universitario necessiti di maggiori finanziamenti, con particolare riguardo a quelli non vincolati, sia per far fronte a costi incompressibili, sia per assicurare il rispetto del principio di autonomia degli Atenei, che appare fondamentale anche per il conseguimento degli obiettivi indicati nel PNRR.



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

L'insieme delle risorse assegnate, infatti, non risulta adeguato a sostenere sia gli oneri legati agli scatti stipendiali previsti, sia ai maggiori obblighi stipendiali attesi, cui le università dovranno a breve far fronte in relazione agli adeguamenti definiti dall'ISTAT nel 2024 (pari al 4,8%). Si tenga poi conto che la dinamica inflattiva degli ultimi anni è risultata particolarmente rilevante anche per il sistema universitario e si è tradotta in maggiori oneri che gli Atenei hanno dovuto sostenere su un ampio spettro di spese (si pensi, ad esempio, all'energia, al costo dei servizi esterni di diversa natura).

Come già richiamato, peraltro, lo scorso anno, la carenza di tali fondi appare ancora più evidente alla luce dei numerosi piani straordinari di reclutamento già in essere, e di quelli previsti secondo quanto stabilito nella Legge n. 234 del 30 dicembre 2021 relativa al Bilancio di previsione dello Stato, nel DM 6 maggio 2022, n. 445 e nel DM 26 giugno 2023, n. 795.

Il mancato finanziamento con risorse aggiuntive del piano straordinario B di reclutamento non può che aggravare tale situazione e in assenza di un finanziamento dedicato a questo scopo, stabile e progressivo, la crescita programmata dei reclutamenti necessaria a favorire il graduale raggiungimento degli standard europei rischia di configurarsi come un obiettivo non raggiungibile da gran parte degli Atenei.

In questo quadro - come messo in luce nel parere dell'FFO del 2023 - si spiega come già “negli ultimi anni un numero crescente di Atenei abbia fatto ricorso in via largamente prevalente ai piani straordinari per garantire il turnover e il reclutamento di nuovo personale, lasciando, quindi, inutilizzato il contingente assunzionale con i relativi punti organico”.

b. Osservazioni relative ai singoli articoli

Art. 2 e 3 Interventi quota base – Università e Istituzioni ad ordinamento speciale

Rispetto al 2023, le risorse destinate a interventi riconducibili alla quota base risultano in contrazione effettiva di circa 390 milioni di euro (pari al 9,3%). Ciò in ragione del fatto che, oltre alla riduzione di 191 milioni, nel documento oggetto di parere sono state aggiunte all'art. 2 due voci precedentemente inserite nell'art. 10. La voce b), relativa al riconoscimento degli scatti stipendiali, e la voce c), che fa riferimento al consolidamento della quota attribuita per la valorizzazione del personale tecnico e amministrativo, per un totale di 194 milioni.

Il CUN, nel rilevare che il peso del costo standard all'interno della quota base aumenta progressivamente nel tempo (dal 46,6% del 2021 al 57,7% del 2024), ribadisce i potenziali effetti distorsivi a livello territoriale del sistema di distribuzione delle risorse, che risulta sempre meno calmierato da meccanismi di natura perequativa (1,5% dell'intero FFO).

Di contro, la rilevante riduzione delle risorse destinate alla quota storica (di circa 384,7 milioni rispetto al 2023) non solo appare nel complesso eccessiva, ma anche non congruente con un processo che si è sempre fondato su una progressività sostenibile, ovvero sulla contrazione annuale a livello minimo (circa il 2%) rispetto alla quota standard per studente. L'accelerazione che si registra quest'anno, non compensata da particolari



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

fattori contro-bilanciati, rischia di mettere in difficoltà già nel breve periodo (uno o due anni) un numero crescente di Atenei, particolarmente in alcuni contesti territoriali.

Inoltre, come già richiamato in passato in diverse occasioni da questo Consiglio, permane nell'FFO l'insufficienza del finanziamento relativo all'adeguamento biennale delle retribuzioni, a seguito della valutazione periodica (quest'anno pari a 147,9 milioni a fronte dei 150 milioni dell'FFO 2023).

Appare altresì necessario ripristinare i fondi destinati alla valorizzazione del personale tecnico e amministrativo delle università (49,2 milioni di euro), che risultano inferiori rispetto a quelli stanziati lo scorso anno (50 milioni di euro).

In tale prospettiva, il CUN, come ribadito lo scorso anno, ritiene che la valorizzazione del personale tecnico amministrativo sia raggiungibile incrementando il trattamento fondamentale nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale. A tale proposito suggerisce che il 50% delle risorse previste dall'art. 1 co. 297 lett. b della Legge 30 dicembre 2021 n. 234, attualmente impiegate in ragione della partecipazione ad appositi progetti finalizzati al raggiungimento di più elevati obiettivi nell'ambito della didattica, della ricerca e della terza missione, sia destinato agli incrementi tabellari nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale.

I modesti stanziamenti destinati al personale tecnico amministrativo delle università, rispetto al restante personale del Pubblico impiego, costituiscono, infatti, il motivo principale della scarsa attrattività delle posizioni amministrative, dato che si associa all'accentuata mobilità intercompartimentale verso altre amministrazioni.

Art.4 – Assegnazioni destinate alle finalità premiali

Questo Consiglio rileva che la quota premiale (2,4 miliardi di euro, dei quali 2,354 miliardi circa destinati alle università) si conferma al livello massimo d'incidenza consentito dalla normativa vigente (30%). I criteri di valutazione utilizzati per l'erogazione delle risorse sono ora resi coerenti con il nuovo DM 773/2024 sulle "Linee generali di indirizzo della programmazione delle Università 2024-2026".

Art. 5 – Intervento perequativo FFO

Il CUN ribadisce anche quest'anno la necessità di prevedere un aumento delle risorse complessivamente destinate alla perequazione (per il 2024 pari a soli 136 milioni, in contrazione costante nel corso degli ultimi quattro anni).

Nel merito l'allegato 2 dello schema di decreto stabilisce che la quota perequativa è chiamata, in particolare, a ricondurre l'entità dell'FFO 2024 di ogni università entro l'intervallo (-4%, 0) rispetto all'assegnazione dell'FFO 2023. A tal fine il riferimento è alla somma relativa all'FFO composta da quota base, quota premiale, intervento perequativo e, per la prima volta, anche ai piani straordinari di reclutamento. Si stabilisce, cioè, un limite massimo di riduzione del 4% dei tagli nei trasferimenti complessivi agli Atenei e, in qualche modo, anche un limite alla divergenza, con



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

l'obiettivo di evitare che qualche Ateneo riceva più risorse rispetto allo scorso anno.

Si fa presente che una riduzione del 4% dell'FFO rispetto all'assegnazione dell'anno precedente risulta essere la soglia massima definita negli ultimi 10 anni e rischia di mettere in seria difficoltà il bilancio di alcuni Atenei.

Alla luce dell'obiettivo alla base del meccanismo perequativo e della necessità di intervenire sin da subito a favore degli Atenei che si trovano in situazioni di difficoltà, il CUN chiede che l'intervallo indicato venga ridotto.

Art.6 – Piani straordinari di reclutamento

Il CUN ritiene indispensabile la richiesta di un immediato e totale reintegro delle risorse aggiuntive destinate al piano straordinario di reclutamento del 2024 (340 milioni), ma concorda con la modifica strutturale dello schema dell'FFO attraverso la quale si è individuato un singolo articolo nel quale riportare tutti i piani straordinari di reclutamento previsti dalle diverse normative succedutesi negli anni a partire dalla legge di bilancio 2018.

Art.11 – Interventi a favore degli studenti

Nella preoccupazione manifestata relativamente alla contrazione delle risorse dell'FFO destinate al sistema universitario, si considera opportuno il fatto che le risorse destinate agli studenti (584 milioni) risultino sostanzialmente in linea con quelle stanziato lo scorso anno. Tuttavia, i fondi previsti non risultano adeguati, con particolare riferimento alle seguenti voci:

- Lettera a) Borse dottorato

Si evidenzia la necessità di un intervento sul finanziamento complessivo dedicato al dottorato di ricerca e, in particolare, sull'importo necessario a garantire il sostegno economico adeguato della comunità dottorale e l'attrattività dei corsi di dottorato del sistema universitario italiano.

- Lettere d), e) No-Tax Area

La stabilizzazione delle risorse destinate alla compensazione della No-Tax area non risulta sufficiente, specialmente a valle dei numerosi rilievi da parte degli Atenei riguardo l'insufficienza della dotazione finanziaria relativa a questa voce. Al fine di colmare le disparità tra Atenei dovute a contesti socioeconomico differenti, segnati dalla forte varianza del reddito medio degli studenti, si ritiene necessaria una modifica volta a proporzionare la compensazione destinata ad ogni Ateneo all'incidenza del minor gettito da contribuzione studentesca.

Art. 12 – Interventi previsti da disposizioni legislative

Il CUN rileva come gli importi previsti in tale articolo (577,5 milioni di euro) risultino formalmente inferiori a quelli dello scorso anno (1,6 miliardi circa) e come il motivo di tale contrazione sia da ricondursi allo spostamento di alcune voci in altri articoli del decreto.

Tra questi occorre evidenziare la predisposizione, già segnalata sopra, di uno specifico articolo, nel quale vengono inseriti tutti i piani straordinari di reclutamento (art. 6) e il



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

trasferimento di altre due voci - una relativa al sostegno del passaggio degli scatti stipendiali (147,9 milioni circa) e l'altra al consolidamento della quota attribuita nel 2023

per le finalità di valorizzazione del personale tecnico amministrativo (49,2 milioni circa) - all'interno degli articoli 2 e 3, ovvero tra le risorse destinate alla quota base.

Gli importi previsti nelle altre voci derivano da precedenti impegni di spesa e sono rimasti, nel complesso, inalterati rispetto all'anno precedente.

Tra questi conviene senz'altro evidenziare, tra le voci con maggiori risorse destinate, il finanziamento del secondo anno del quinquennio 2023-2027 dei dipartimenti di eccellenza (271 milioni di euro) e, secondariamente, la quota dell'anno 2024 riferita alla Programmazione triennale delle Università (68 milioni di euro), secondo quanto previsto dal DM 773/2024 relativo alle linee di indirizzo del triennio 2024-26. Di tutto ciò il CUN prende atto.

c. Considerazioni finali

Alla luce delle osservazioni generali avanzate, il CUN, consapevole che la struttura del presente FFO e il peso delle diverse voci di finanziamento previste dipendono in larga misura dalle stringenti normative in essere e non possono, quindi, essere modificate attraverso lo spostamento di alcune voci,

RITIENE INDISPENSABILE

la **profonda riformulazione** del provvedimento in oggetto, necessaria per la tenuta del sistema universitario nazionale con il **ripristino urgente almeno delle risorse addizionali volte a sostenere il piano straordinario di reclutamento programmato per il presente anno e del valore di 340 milioni di euro**. Tale stanziamento, essendo previsto da norme precedenti, era atteso dagli Atenei ed è stato, quindi, oggetto delle politiche di programmazione, ma non trova copertura nel presente FFO. Questa scelta va nella direzione opposta al premiare la strategica e responsabile programmazione per il reclutamento, anche dei giovani ricercatori.

A questo Consiglio appare, peraltro, chiaro che l'assetto attuale dell'FFO, come detto vincolato dalla convergenza simultanea di norme precedenti, non risulta più in grado di rispondere alle esigenze di tenuta e di crescita del sistema universitario specialmente in relazione alle risorse necessarie.

Il Consiglio invita il Ministero a costituire un **Tavolo tecnico volto a discutere un nuovo modello di ripartizione delle voci** dell'FFO che, rispettoso dell'autonomia degli Atenei, riduca le componenti vincolate, garantisca la copertura dei costi essenziali e preveda risorse aggiuntive per la valorizzazione della qualità della ricerca, della didattica e della valorizzazione delle conoscenze, in una prospettiva di lungo termine.



Ministero dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Il CUN si rende disponibile a fornire un contributo costruttivo, al fine di assicurare che il sistema universitario italiano sia in grado di garantire un servizio di qualità ai propri studenti, di valorizzare il capitale umano costituito dai ricercatori, dai docenti e dal personale tecnico amministrativo e bibliotecario, e di raggiungere gli obiettivi strategici di aumento progressivo della capacità di produrre ricerca, didattica e servizi competitivi anche in relazione agli standard assicurati a livello europeo.

IL SEGRETARIO
(Dott. Michele Moretta)

IL PRESIDENTE
(Prof. Paolo Vincenzo Pedone)

Il presente documento è firmato digitalmente ai sensi del D. Lgs. N. 82/2005 e ss.mm.ii.