



*Ministero dell'Istruzione,
dell'Università e della Ricerca
Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari*

Roma, 16 novembre 2016

Alla cortese attenzione
dell'On. Ministro
prof.ssa Stefania Giannini
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

e p.c.
Al Capo Dipartimento
prof. Marco Mancini
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Al Direttore Generale
dott.ssa Maria Letizia Melina
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

LORO SEDI

**OGGETTO: PARERE RIGUARDO LE DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL
BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO, LEGGE DI STABILITÀ 2017**

Adunanza n.2 del 15 e 16 novembre 2016

IL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI STUDENTI UNIVERSITARI

VISTI gli Artt. 19 (“Fondazione Human Technopole”), 36 (“Norme sulla contribuzione studentesca”), 37 (“Finanziamento del Fondo Integrativo Statale per la concessione delle borse di studio”), 38 (“Borse di studio nazionali per il merito e la mobilità”), 39 (“Orientamento pre-universitario, sostegno didattico e tutorato”), 41 (“Finanziamento e semplificazione delle attività di ricerca”), 43 (“Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza”), 44 (“Procedimento per l’attribuzione del finanziamento”), 45 (“Importo del finanziamento e modalità della sua utilizzazione”) del D.d.l. 4127/17bis concernente “Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato”

RICHIAMATA la “Mozione riguardo il metodo di selezione e di finanziamento del progetto “Human Technopole”” dell’Adunanza n.18 del 2 e 3 marzo 2016

RITENUTO di dover esprimere un parere sul D.d.l. 4127/17bis, Legge di Stabilità 2017, in particolare sul Capo V, rubricato “CAPITALE UMANO”

FORMULA IL SEGUENTE PARERE

In merito all’Art.19, che istituisce la fondazione Human Technopole, per la realizzazione del progetto omonimo di cui all’articolo 5 del D.l. 25 novembre 2015, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla Legge 22 gennaio 2016, n.9, e al relativo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 settembre 2016 di approvazione del progetto esecutivo, il CNSU esprime forti perplessità rispetto all’autorizzazione di spesa che appare alquanto controversa (il comma 6 autorizza la spesa di 10 milioni di euro per il 2017, di 114,3 milioni di euro per il 2018, di 136,5 milioni di euro per il 2019, di 112,1 milioni di euro per il 2020, di 122,1 milioni di euro per il 2021, di 133,6 milioni di euro per il 2022 e di 140,3 milioni di euro a decorrere dal 2023), in quanto i criteri e le modalità di attuazione di tutte le misure contenute nell’Articolo sono stabiliti da un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dell’economia e delle finanze, di concerto col Ministero, dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, come recita il comma 8 dello stesso articolo.

Questo provvedimento genera un metodo di gestione parallelo rispetto a quello statale, il quale rappresenta garanzia di autonomia del sistema. Istituito una fondazione apposita per la gestione del progetto si mettono in gioco i tradizionali connotati del sistema di gestione statale, privilegiando uno schema di gestione ibrido, dal carattere fortemente verticistico, in cui la competenza primaria passa al Presidente del Consiglio e al Ministero dell’Economia e delle Finanze, in luogo del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca.

Il Consiglio accoglie con favore l’istituzione di una “no tax area” di cui all’Art.36 al fine di tutelare le fasce di contribuzione più deboli, in modo da assicurare l’accesso agli studi ad una porzione più ampia di popolazione. Tuttavia si ritiene che la soglia ISEE di 13.000€ sia troppo bassa, essendo poco rappresentativa dell’attuale composizione della popolazione studentesca, nonché tendente a escludere le fasce appena superiori alle fasce tutelate dai principi contenuti nella legge di bilancio, che sarebbero gravate da un carico contributivo maggiore rispetto all’attuale situazione, in virtù del minore introito proveniente dal mancato pagamento della tassa da parte degli studenti che abbiano i requisiti di cui al comma 4, lettera a), pertanto tale soglia sarebbe da aumentare.

In tale contesto di grave crisi economica - sociale, contrassegnato dal fenomeno allarmante del calo di immatricolazioni e del numero di laureati, riteniamo necessario inquadrare tale proposta all’interno di una regolamentazione complessiva sulla tassazione. Infatti, riteniamo necessario discutere di un limite, oltre il quale la contribuzione studentesca non possa essere innalzata. A tal proposito crediamo

sia fondamentale avviare una discussione su tale regolamentazione complessiva, che deve essere attuata con il pieno coinvolgimento del CNSU.

Inoltre, riteniamo che si debba rivedere il numero di CFU da conseguire e la differenziazione tra studenti iscritti in corso e fuori corso. Intendiamo sottolineare che gli studenti fuori corso, utilizzando meno servizi e usufruendo in modo minore delle strutture dell'Ateneo, siano un fattore di minor costo per le Università. Pertanto, riteniamo non motivata una differenziazione punitiva sul regime di tassazione, come quella prevista dalla Legge di Stabilità. In particolare, tale differenziazione appare ancora più irragionevole con riferimento agli studenti iscritti al primo anno fuori corso, che sono inclusi nel sistema del Diritto allo Studio. Dunque, riteniamo necessaria una modifica radicale di questa proposta.

Inoltre, si ritiene necessario includere nella misura proposta anche gli studenti iscritti alle Lauree Magistrali e gli studenti dei corsi di dottorato di ricerca.

In aggiunta a ciò, si ritiene che si debbano estendere questi benefici anche agli studenti con nazionalità di paesi non appartenenti alla UE e residenti all'estero. Infatti, crediamo che tali figure debbano essere incluse, attraverso la procedura che oggi garantisce loro l'accesso al sistema del Diritto allo Studio.

Si esprime preoccupazione circa l'impatto del nuovo sistema riguardo la contribuzione da parte di quegli studenti che non rientrano nei parametri di cui sopra, visto che l'unico limite per gli Atenei rimarrà quello del 20% del gettito della contribuzione studentesca rispetto al Fondo di Finanziamento Ordinario, che a livello assoluto risulterà inevitabilmente aumentato, a fronte dell'incremento del FFO del medesimo.

A tal proposito si chiedono chiarimenti sulle modalità di supplenza degli eventuali fondi mancanti in seguito al mancato gettito di contribuzione delle fasce ISEE comprese nella no tax area. Contestualmente, il Consiglio accoglie favorevolmente l'incremento del FFO di cui al comma 11 dell'Articolo 36. Si ritiene inoltre quantomeno necessario che l'incremento di FFO per il 2017 sia comunque maggiore e consistente, e che venga presa in considerazione l'aumento da noi suggerito rispetto dell'incremento della soglia ISEE della "no tax area".

Il Consiglio accoglie con favore l'incremento del Fondo Integrativo Statale di cui all'Art.37 per la concessione delle borse di studio, iscritto nello stato di previsione del MIUR, di 50 milioni di euro. Difatti negli ultimi anni sono sempre più pressanti le richieste da parte della compagine studentesca di aumentare i fondi per la concessione delle borse di studio, in modo da non avere studenti che seppur idonei, in quanto rispondenti ai criteri di reddito e merito stabiliti dalle Leggi, risultino non beneficiari, per la mancanza di risorse disponibili.

Il Consiglio, sulla base di quanto sopra richiamato, esprime tuttavia preoccupazione per l'esiguità dell'incremento proposto, considerato insufficiente per la copertura nazionale degli studenti idonei alla borsa, che oggi si attesta intorno al 10%, ben lontano dagli standard europei. Chiede pertanto di incrementare il Fondo con somme maggiori e consistenti.

In merito al secondo comma dell'articolo 37, relativo alla razionalizzazione degli Enti erogatori dei servizi, il Consiglio esprime forti preoccupazioni e perplessità sulla celerità dei tempi imposti, secondo cui in 6 mesi, dall'entrata in vigore della legge di bilancio, deve essere istituito un unico ente che si occupi dell'erogazione delle borse di studio e, di conseguenza, degli altri servizi previsti dal D.lgs 68/2012. Le criticità si delineano in particolare su due aspetti: la mancata discussione preliminare con i soggetti interessati in merito a tale proposta e la impraticabilità di istituire, in sei mesi, un unico ente, sia per quelle regioni che al loro interno hanno più enti che si occupano di tali servizi, sia per quelle che non lo hanno proprio e affidano l'erogazione alle università.

A tal proposito, sarebbe opportuno esaminare quelle che sono le buone pratiche di gestione dei servizi principali del diritto allo studio, e cioè quelle regioni che tramite gli Enti Regionali per il Diritto allo

Studio Universitario offrono un servizio chiaro, organizzato e, in generale, ben gestito. Partendo dal presupposto che ci troviamo d'accordo in merito all'istituzione di un unico ente regionale che si occupi dell'erogazione dei vari servizi, anche per garantire quella uniformità di trattamento prevista dalle leggi vigenti, tale discussione dovrà senz'altro partire dalla individuazione delle buone pratiche già presenti all'interno del territorio nazionale, garantendo in particolare all'interno dell'unico ente la rappresentanza delle varie componenti universitarie. Ciò detto, riteniamo poco consona e poco efficace prevedere tale disposizione così come scritta nel secondo comma dell'Articolo 37.

Pertanto il Consiglio chiede di sospendere tale disposizione per avviare una fase interlocutoria e di approfondita discussione tra lo Stato e le Regioni, includendo la rappresentanza studentesca, evitando che gli studenti possano perdere l'acquisizione di un diritto e di uno strumento fondamentale per intraprendere e proseguire gli studi accademici.

Il Consiglio, esaminato l'articolo 38 della legge di bilancio, rubricato "Borse di studio nazionali per il merito e la mobilità" esprime forti preoccupazioni sia in merito alla funzionalità e trasformazione della Fondazione per il merito, divenuta "Fondazione articolo 34" sia per l'istituzione delle cosiddette "superborse" per studenti rispondenti a particolari requisiti di reddito e di merito, previsti dalla legge in questione ma non conformi alle leggi vigenti in materia di diritto allo studio. Constatiamo come nel succitato articolo sia disposta l'attivazione della Fondazione Articolo 34, su cui vengono investite delle risorse finanziarie per la sua piena funzionalità, così come previsto dai commi 14, 15 e 16, prevedendo anche una cabina di regia per la piena operatività della Fondazione. Nel merito ci paiono dubbie le modalità di nomina degli organi di amministrazione, incentrate prevalentemente in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'Articolo 34 della nostra Carta Costituzionale recita: "i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso". È da questo enunciato che lo Stato, dotandosi di leggi specifiche, ha previsto che per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale fosse previsto lo strumento della borsa di studio, atto ad abbattere le barriere per coloro che provengono da classi sociali povere. Ci sembra oltremodo fuori luogo la previsione di mezzi ambigui, come quello previsto dall'Articolo 38 della bozza di legge di bilancio, che comportano una deformazione della concezione costituzionale del diritto allo studio, trasformandolo in un premio per pochi a discapito dei capaci e meritevoli ma privi di mezzi. Infatti il D.lgs. 68 del 29 marzo 2012 enuncia i principi fondamentali, in attuazione dell'articolo 3 e 34 della Costituzione, dettando le norme finalizzate a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore, promuovendo un sistema integrato di strumenti e servizi per favorire la più ampia partecipazione agli studi universitari sul territorio nazionale. Così, attuando la II parte del Titolo V della Costituzione, vengono individuati gli strumenti e i servizi per il diritto allo studio, nonché i cosiddetti LEP, da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, e i requisiti di eleggibilità per l'accesso a tali prestazioni.

Ciò premesso, riteniamo che gli sforzi del Governo e del Ministero debbano andare nella direzione di rendere effettivo il diritto allo studio, rispettando la legislazione vigente e dotandola delle disposizioni finanziarie atte a garantire la copertura totale degli studenti idonei alla borsa di studio.

Pertanto, il Consiglio esprime parere negativo sulle disposizioni contenute nell'art. 38 della Legge di Bilancio, sia per la natura straordinaria rispetto alla legislazione vigente in materia di Diritto allo Studio, sia per gli stringenti criteri per l'idoneità e la definizione stessa dei benefici contenuti nella norma, a partire dall'importo troppo elevato del beneficio. Il Consiglio chiede che l'intero ammontare dei fondi stanziati venga convogliato nel Fondo Integrativo Statale per la concessione delle borse di

studio, offrendo un sostegno necessario a tutti gli studenti che risultano idonei ai criteri di eleggibilità previsti dalla legislazione vigente.

In merito all'Art. 39, recante norme in materia di orientamento pre-universitario, sostegno didattico e tutorato, accogliamo positivamente la volontà di investimento nei progetti relativi a questi settori, attraverso l'incremento di 5 milioni del FFO delle università di cui al comma 4 del suddetto articolo. Tuttavia, dal quadro legislativo non emergono con chiarezza le modalità strategiche con cui si darà attuazione a queste misure, né gli strumenti di coordinamento. Come studenti universitari, chiediamo che l'impianto attuativo di queste misure, data l'ampia portata del provvedimento, sia adottato con il coinvolgimento degli studenti attraverso i loro organismi di rappresentanza.

Il Consiglio identifica una non chiara ratio per cui il finanziamento per attività di base per la ricerca di cui all'Art.41 debba essere corrisposto solamente secondo degli imprecisati indicatori qualitativi dell'ANVUR. Sembra un principio che, piuttosto che basarsi sul reale fabbisogno dei ricercatori per lo svolgimento delle attività di base, vada a istituire un ulteriore fondo premiale estremamente esiguo (questo bonus corrisponderebbe, di fatto, a 250 euro al mese) a soli fini sloganistici. Il fatto di finanziare le attività di base è sicuramente positivo. La limitazione a una certa numerosità (15.000 ricercatori-docenti riceveranno questo bonus), attraverso degli indicatori ANVUR, invece, sembra più un artificio con finalità di bilancio piuttosto che una reale necessità di premialità, che in questo caso appare più che mai insensata.

Gli interventi previsti dall'articolo 41 potrebbero essere positivi, ma sono in realtà insufficienti, pur andando verso un certo approccio di semplificazione: il blocco del turnover che attanaglia da anni gli organici degli Atenei non sarà sicuramente rivoluzionato vedendo alzarsi solamente la soglia minima, così come i 25 milioni sul FOE risultano inconsistenti, soprattutto a fronte della corposità e precisione di definizione del finanziamento pressoché doppio, anche tenendo conto di quest'ultimo aumento, riservato al solo progetto di Human Technopole nella stessa legge di bilancio.

Il Consiglio esprime un parere fortemente negativo sulla istituzione di un fondo per il finanziamento dei Dipartimenti universitari di eccellenza (istituito e regolamentato negli Artt. 43, 44 e 45), di 271 milioni di euro l'anno, con ripartizione quinquennale. Motivo di tale disappunto è soprattutto l'assenza di chiarezza riguardante la reperibilità di tali fondi che, qualora dovessero essere parte dell'attuale FFO, metterebbe gli Atenei senza "Dipartimenti di eccellenza" in una posizione discriminata. La seconda perplessità riguarda la nomina della Commissione che dovrà valutare le domande pervenute dalle Università, così come previsto dall'articolo 44, comma 1, lettera a, b, c. A tal proposito si rileva anche una forte discrezionalità di azione da parte di suddetta Commissione, prevalentemente per quanto riguarda l'identificazione di progetti più o meno validi di altri presentati dai Dipartimenti, mancando dei parametri prestabiliti per una valutazione quanto più oggettiva possibile. Altra criticità rilevata riguarda la modalità di presentazione delle domande: presentare domanda di finanziamento in modo autonomo da parte delle università, tenendo conto della VQR espressa dall'ANVUR, vorrebbe dire svilire le missioni degli Atenei, pur di rientrare nei parametri stabiliti dalla legge. Forte disappunto suscita anche la mancanza di elasticità di definizione dei Dipartimenti finanziabili, in numero di 180, divisi in 14 aree tematiche di cui: "non meno di 5 e non più di 20 per ciascuna area"; inoltre la legge stabilisce solamente limiti di utilizzo dei suddetti fondi circa l'assunzione di docenti, ricercatori e studiosi. Non si fa riferimento altresì alla valutazione in itinere della validità del progetto presentato e giudicato a priori dalla Commissione nominata dal

MIUR, dall'ANVUR e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Alla luce di queste considerazioni, si ritiene che un fondo per il finanziamento dei "super-dipartimenti" non debba essere istituito.

Il Presidente
Anna Azzalini
