

Delibera n. 110
del 26 maggio 2022

Oggetto: Parere sullo schema di Decreto Ministeriale recante i criteri per il riparto del Fondo di finanziamento ordinario delle Università statali per l'anno 2022

IL CONSIGLIO DIRETTIVO

VISTA la legge 19 ottobre 1999, n. 370 recante “Disposizioni in materia di università e ricerca scientifica e tecnologica” e, in particolare, l’articolo 2, comma 1, lettera f), con il quale si istituisce il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) e si determina che lo stesso svolga le funzioni attribuite all’Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario, che con la stessa norma viene soppresso;

VISTO il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge del 24 novembre 2006, n. 286, recante “Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria” con il quale, all’articolo 2, commi da 138 a 142, è stata costituita l’Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) e definite le attribuzioni, le modalità e le procedure di attivazione e funzionamento;

VISTO l’articolo 2, commi 1 e 2, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 convertito con modificazioni dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, il quale dispone che:

“1. A decorrere dall’anno 2009, al fine di promuovere e sostenere l’incremento qualitativo delle attività delle università statali e di migliorare l’efficacia e l’efficienza nell’utilizzo delle risorse, una quota non inferiore al 7 per cento del fondo di finanziamento ordinario di cui all’articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni, e del fondo straordinario di cui all’articolo 2, comma 428, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con progressivi incrementi negli anni successivi, è ripartita prendendo in considerazione:

- a) la qualità dell’offerta formativa e i risultati dei processi formativi;*
- b) la qualità della ricerca scientifica;*
- c) la qualità, l’efficacia e l’efficienza delle sedi didattiche.*

Ai fini di cui alla presente lettera, sono presi in considerazione i parametri relativi all’incidenza del costo del personale sulle risorse complessivamente disponibili, nonché il numero e l’entità dei progetti di ricerca di rilievo nazionale ed internazionale assegnati all’ateneo.

1-bis. Gli incrementi di cui al comma 1 sono disposti annualmente, con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, in misura compresa tra lo 0,5 per cento e il 2 per cento del fondo di finanziamento ordinario di cui all’articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, determinata tenendo conto delle risorse complessivamente disponibili e dei risultati conseguiti nel miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza nell’utilizzo delle risorse.

2. Le modalità di ripartizione delle risorse di cui al comma 1 sono definite con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, avente natura non regolamentare, da adottarsi, in prima attuazione, entro il 31 marzo 2009, sentiti il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca e il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario. In sede di prima applicazione, la ripartizione delle risorse di cui al comma 1 è effettuata senza tener conto del criterio di cui alla lettera c) del medesimo comma.”;

VISTO il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, il cui articolo 60, comma 01 ha disposto che: “La quota del Fondo per il finanziamento ordinario delle università destinata alla promozione e al sostegno dell’incremento qualitativo delle attività delle università statali e al miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza nell’utilizzo delle risorse, di cui all’articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, e

successive modificazioni, è determinata in misura non inferiore al 16 per cento per l'anno 2014, al 18 per cento per l'anno 2015 e al 20 per cento per l'anno 2016, con successivi incrementi annuali non inferiori al 2 per cento e fino ad un massimo del 30 per cento...".

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010, n. 76, recante regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, che ha soppresso il citato CNVSU, conferendone le funzioni alla costituenda ANVUR;

VISTO l'articolo 2, comma 4 del sopra citato decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010, n. 76, il quale prevede che: *"L'Agenzia svolge, altresì, i compiti di cui all'articolo 2 della legge 19 ottobre 1999, n. 370, all'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, all'articolo 5 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204 e al decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, già attribuiti al Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario e al Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca e porta a compimento i programmi di attività intrapresi dai predetti Comitati, anche innovando rispetto ai metodi e alle procedure da essi adottati"*;

VISTO il decreto ministeriale del 14 dicembre 2021, n. 226, "Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato" e, in particolare, l'articolo 13, relativo ai criteri di riparto delle risorse da destinare al finanziamento delle borse di dottorato, al cui comma 2 si prevede che *"Il finanziamento ministeriale è ripartito annualmente con decreto del Ministro, sentita l'ANVUR, tenuto conto dei seguenti criteri:*

- a) produttività e qualità dell'attività di ricerca svolta dai docenti del collegio e dai dottorandi e dottori di ricerca;*
- b) grado di internazionalizzazione del dottorato, rilevato in base alla proporzione di dottorandi o di docenti provenienti dall'estero e in base alla valorizzazione dei periodi di frequenza all'estero;*
- c) attrattività del dottorato misurata sulla base del numero di dottorandi ammessi al corso che non hanno conseguito la laurea magistrale nella medesima sede o in sedi con essa consorziate o convenzionate ai sensi all'articolo 3, comma 2;*
- d) dotazione di servizi, risorse infrastrutturali e risorse finanziarie, a disposizione del dottorato e dei dottorandi, anche a seguito di processi di fusione o di federazione tra atenei;*
- e) sbocchi occupazionali dei dottori di ricerca;*
- f) attività di valorizzazione dei risultati della ricerca, svolte dai membri del collegio dei docenti, dai dottorandi e dai dottori di ricerca che hanno conseguito il titolo, adeguatamente documentate con modalità che consentono all'ANVUR di valutarne l'impatto;*
- g) numero di borse di studio finanziate dai soggetti esterni;*
- h) grado di soddisfazione dei dottorandi relativamente al corso frequentato, rilevato tramite appositi questionari anonimi."*

VISTA la nota del Ministero dell'Università e della Ricerca avente prot. n. 6465 del 12 maggio 2022, con la quale il Ministero ha trasmesso per i pareri di competenza lo schema di decreto ministeriale contenente i criteri per il riparto del Fondo di finanziamento ordinario delle Università statali per l'anno 2022;

DELIBERA

L'ANVUR preliminarmente esprime particolare apprezzamento per il costante aumento delle risorse del FFO degli ultimi anni e in particolare di quelle relative al 2022 incrementate rispetto al 2021 di un importo pari a

circa 272 milioni di euro (€ 8,655 vs € 8,383 miliardi, +3,25%) comprensivo di quelle riconducibili a interventi previsti da specifiche disposizioni legislative. Nel quadro del finanziamento complessivo si rileva comunque che una parte molto significativa delle maggiori risorse è destinata a interventi con vincolo di destinazione previsti in particolare dall'attivazione di disposizioni della legge di bilancio 2022 o dal consolidarsi degli effetti delle leggi di bilancio degli anni passati o da specifiche disposizioni legislative.

In tale quadro finanziario, si osserva che la somma delle quote libere del FFO 2022 (quota base, quota premiale, intervento perequativo) è superiore di circa 112 milioni € rispetto a quella del 2021 (€ 6,695 miliardi vs € 6,583 miliardi; +1,70%); nel calcolo, si è altresì tenuto conto dei circa 231 milioni di euro relativi al consolidamento dei passati piani straordinari per l'assunzione di docenti che già con il FFO 2021 sono stati contabilizzati nella quota base e che fino al 2020 erano contabilizzati negli interventi da disposizioni legislative. Considerato che all'articolo 10 dello schema di DM FFO 2022 sono riportati molti interventi previsti da disposizioni legislative, che a tutti gli effetti sono finanziamenti per l'assunzione di personale, si suggerisce di collocare gli stessi nell'ambito dell'articolo 2 (Interventi quota base FFO): questo consentirebbe una rappresentazione più coerente delle risorse destinate al funzionamento e alle spese di personale degli atenei e, complessivamente, di apprezzare meglio il forte investimento relativo ai piani straordinari degli ultimi anni.

Si apprezza che la quota di salvaguardia dell'intervento perequativo preveda una variazione del FFO di ogni Università in un intervallo compreso tra lo 0% e il +6%.

Nello specifico si formulano le seguenti considerazioni.

Si rileva un significativo incremento rispetto al 2021 delle risorse stanziare a valere sull'articolo 1 (Assegnazioni per obbligazioni assunte e per interventi specifici), che passano da € 20,7 milioni del 2021 a € 27,3 milioni del 2022; si registra in particolare l'incremento della quota destinata agli accordi di programma, che passa da € 19 milioni a € 25,6 milioni. Al riguardo si chiede a codesto Ministero di poter ricevere copia dei suddetti accordi, in modo che l'Agenzia sia posta nella condizione e possa svolgere le funzioni ad essa attribuite dall'articolo 3, comma 1, lettera g) del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010, n. 76 in materia di valutazione dei risultati degli accordi di programma e del loro contributo al miglioramento della qualità complessiva del sistema universitario e della ricerca.

Relativamente agli articoli 2, 3 e 4 (Quota base FFO + premiale + perequativo), entro i termini minimi di legge si colloca il *trend* di crescita del finanziamento attribuito in base al criterio del costo standard (30% rispetto al 28% del 2021, per un importo complessivo di € 2,000 miliardi), mentre la quota premiale ha raggiunto ormai, già dal 2021, la percentuale massima (30%) e nel 2022 si attesta su un importo pari a € 2,336 miliardi (rispetto a € 2,223 miliardi del 2021), con contestuale riduzione dell'importo e del peso percentuale della quota storica. In riduzione l'importo della quota perequativa (da € 175 milioni del 2021 a € 150 milioni del 2022). Per il futuro si suggerisce di incrementare in modo più consistente la quota del FFO attribuita secondo il criterio del costo standard, anche utilizzando indicatori di perequazione che tengano conto delle disegualianze tra le diverse aree del paese, e di valutare l'introduzione di un modello simile (adattato alle specificità degli studenti iscritti ai corsi di dottorato di ricerca) anche per le Istituzioni ad ordinamento speciale, giungendo a una revisione dei criteri di riparto, che attualmente fanno riferimento al solo criterio della proporzionalità con l'assegnazione dell'anno precedente. Tale considerazione è formulata anche alla luce del significativo incremento di risorse destinate alle suddette Istituzioni, che in relazione alla quota base registrano un incremento del 6,44%, passando dai circa € 100 milioni del 2021 a € 106,5 milioni nel 2022 (in parte finanziati con i € 15 milioni aggiuntivi stanziati per le Istituzioni ad ordinamento speciale previsti dalla legge di bilancio 2022).

Riguardo all'assegnazione della quota premiale, la bozza di decreto traduce quanto già previsto dal DM 289/2021 (Programmazione triennale) utilizzando i recenti risultati della VQR 2015-2019.

Nell'ambito dei criteri relativi alla VQR 2015-2019 è attribuito un rilevante peso alle politiche di reclutamento del personale, che incidono sia nel calcolo dell'indicatore IRFS relativo alla Dimensione della ricerca (A, peso 60%), sia autonomamente nella Dimensione delle politiche di reclutamento (B, 20%). Tenuto conto della relevantissima quantità di risorse destinate al sistema universitario nel corso degli ultimi anni a sostegno di piani specifici di reclutamento e della rilevanza che tale parametro assume nel riparto della quota premiale dell'FFO, l'ANVUR suggerisce al Ministero di avviare quanto prima una riflessione congiunta per definire una modalità più frequente di aggiornamento di questo parametro, che rischia, altrimenti, di premiare/penalizzare politiche di reclutamento troppo distanti nel tempo. Inoltre, anche in vista della prossima VQR e al fine di migliorare il calcolo degli indicatori utilizzati per il riparto della quota premiale del FFO, si invita il Ministero a tenere conto del diverso peso a livello di singolo ateneo dei prodotti conferiti dal personale permanente rispetto a quello dei prodotti associati al personale assunto dall'esterno o promosso in una diversa qualifica. Per il restante 20% si considerano i risultati conseguiti dagli atenei secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 6 del DM relativo alla programmazione triennale 2021-2023.

Si consolidano, anche grazie alle risorse stanziare dalla legge di bilancio 2022 (€ 10 milioni), la struttura del finanziamento e l'importo destinato agli incentivi per le chiamate dirette (articolo 5) di professori e ricercatori, per una somma pari a € 20 milioni. Si coglie con favore l'indicazione formulata nello schema di DM, volta a dare priorità, in caso di risorse non sufficienti a cofinanziare tutte le richieste, al cofinanziamento delle chiamate di vincitori di programma ERC. Proprio per tale tipologia di chiamate si suggerisce di innalzare il cofinanziamento ministeriale dal 50% al 70%.

Molto positivo è anche il consolidamento della somma destinata al Programma per giovani ricercatori "Rita Levi Montalcini" (articolo 6), che si attesta a 8,5 milioni di euro come nell'anno 2021.

Con riferimento al finanziamento ai Consorzi interuniversitari (articolo 7 e allegato 3, pari a 2 milioni di euro) si apprezza che il Ministero abbia confermato la struttura del modello di assegnazione delle risorse suggerito dall'ANVUR e modificato già nel 2021, aggiornando il criterio relativo ai risultati della VQR 2015-2019.

Relativamente al cofinanziamento di € 300 mila alle attività dell'Agenzia per i test TECO si apprezza particolarmente il sostegno da parte del Ministero che con tale cifra potrà portare a termine con l'a.a. 2022/23 la sperimentazione avviata ormai da molti anni. Al termine della suddetta sperimentazione l'Agenzia fornirà un rapporto completo al Ministero per valutare se i risultati conseguiti siano di reale interesse del Ministero nella valutazione degli apprendimenti degli studenti e, nel caso, valutare gli interventi organizzativi e finanziari necessari per allargare la somministrazione dei test a tutti gli atenei e ai corsi di studio, ovvero terminare l'attività anche attraverso un più efficace coordinamento con le attività di Invalsi che si occupa di temi analoghi per la Scuola secondaria di secondo grado.

Significativa appare la riduzione, dopo tre anni di costante incremento (€ 673,2 milioni nel 2021 vs € 527,5 milioni nel 2020 vs € 347,5 milioni dell'anno 2019, pari al +48% nell'arco del triennio), delle risorse stanziare per gli interventi a favore degli studenti previsti dall'articolo 9 (€ 531 milioni). A una attenta lettura degli interventi previsti e delle normative di riferimento si rileva che, al netto delle risorse una tantum (€ 83,2 milioni) previste nell'anno 2021 per la proroga della durata dei corsi di dottorato di ricerca a seguito dell'emergenza da COVID, le risorse stabili per il sostegno dei dottorati sono state incrementate, passando dai € 171 milioni del 2021 a € 186 milioni; tale incremento è conseguente al maggiore stanziamento previsto dalla legge di bilancio 2022 per € 15 milioni a copertura dell'adeguamento dell'importo delle borse di dottorato. Vanno tuttavia formulate alcune osservazioni sui criteri di riparto, anche alla luce dell'entrata in vigore del nuovo regolamento dottorati (DM 226/2021) e delle ingenti risorse già attribuite al sistema universitario a valere sul PNRR che si aggiungono a quelle sopra descritte. In particolare, si evidenzia che:

- il criterio di valutazione del collegio dei dottorati andrebbe aggiornato a quanto previsto dal DM 226/2021, che ha modificato le modalità di valutazione della qualificazione collegio rispetto a quanto previsto dal DM 45/2013 e dalle successive linee guida ministeriali. Considerato che nell'ambito degli accreditamenti dei corsi di dottorato del XXXVIII ciclo ci saranno corsi di dottorato accreditati *ex novo* in base al DM 226/2021 e altri che saranno riaccreditati a partire dai prossimi cicli ma che già da ora dovrebbero uniformare la qualità del Collegio ai nuovi requisiti, si suggerisce di considerare nel calcolo dell'Indicatore I tutti i componenti del Collegio e applicare i seguenti parametri:

Il punteggio attribuito al singolo componente del collegio di dottorato è pari a:

- 1 se il componente possiede i requisiti previsti dal DM 226/2021, tenuto conto delle Linee Guida di cui al DM 301/2022;
 - 0,5 se il componente non possiede i requisiti previsti dal DM 226/2021, tenuto conto delle Linee Guida di cui al DM 301/2022.
- relativamente al criterio relativo al grado di internazionalizzazione del dottorato si suggerisce di sostituire il parametro relativo al numero di iscritti ai corsi di dottorato attivati che hanno conseguito il titolo di accesso al dottorato in Università straniere con uno che consideri il numero di mesi all'estero di coloro che hanno ottenuto il titolo nell'anno 2021;
 - conseguentemente andrebbe rimodulato il criterio dell'attrattività del dottorato che dovrebbe considerare il numero di studenti che hanno conseguito il titolo di accesso al dottorato in altre Università diverse da quella sede del corso di dottorato (comprese quindi le Università straniere).

Si esprime preoccupazione in ordine al venire meno del finanziamento *una tantum* di cui al DM 752 del 30/6/2021, previsto solo nel 2021 per € 40 milioni, per favorire l'organizzazione di attività di orientamento e tutorato a beneficio degli studenti che necessitano di azioni specifiche per promuoverne l'accesso ai corsi della formazione superiore, nonché la realizzazione di azioni di recupero e inclusione, anche con riferimento agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento. Al riguardo si suggerisce di avviare una attenta valutazione delle modalità di utilizzo di tali risorse anche in considerazione dei primi risultati su disabilità e DSA nelle università presentati dall'ANVUR a maggio 2021 e delle conclusioni raggiunte nel rapporto ANVUR 2022 sulla disabilità nelle istituzioni universitarie che sarà presentato il prossimo 8 giugno. Si ritiene, pertanto, non sufficiente lo stanziamento di € 8 milioni per interventi a favore di studenti con disabilità o disturbi specifici di apprendimento. Come già rilevato nei pareri degli anni precedenti e come evidenziato dai rapporti dell'ANVUR, il numero degli studenti con disabilità e con DSA è in continua crescita negli atenei e si attesta ormai a circa 37.000 unità, di cui più della metà sono rappresentati da studenti con DSA. I dati rilevati a ottobre 2021 ai fini del riparto dei fondi del DM 752/2021 evidenziano un rilevante aumento del numero di studenti/studentesse con DSA rispetto all'anno precedente, da 16.084 a 20.849 (aumento del 30%) e degli studenti/studentesse con disabilità >66%, da 17.390 a 21.434 (aumento del 23%). Comprendendo studenti/studentesse con disabilità <66% si ha una variazione da 36.816 a 45.592, con un aumento del 24%. Anche se gli atenei stanno in parte utilizzando le risorse stanziate a valere sui 40 milioni di cui al DM 752/2021, si ritiene che il sostegno statale per tale intervento dovrebbe essere incrementato anche al fine di evitare fenomeni di drop out durante gli studi universitari o eccessivo ritardo nel completamento degli studi. Questa evoluzione richiede anche una significativa revisione dei criteri di riparto delle somme tra gli atenei. Tenuto conto che codesto Ministero partecipa con un proprio rappresentante al tavolo coordinato dall'ANVUR sul tema della disabilità (composto anche da esperti del settore e delegati alla disabilità degli atenei) e partendo dalla recente rilevazione dei dati a livello nazionale condotta in collaborazione tra MUR e ANVUR, si suggerisce ad esempio di intervenire sin da subito almeno rimodulando il peso relativo degli studenti disabili e degli studenti con DSA nell'attribuzione delle risorse agli atenei e attribuendo un peso

maggiore agli studenti dei piccoli atenei che incontrano maggiori difficoltà nel finanziare le politiche per la disabilità e i DSA.

Nell'ambito degli interventi previsti da disposizioni legislative (articolo 10) si registra anche quest'anno un rilevante incremento dello stanziamento, che passa da circa € 1,090 miliardi del 2021 a € 1,350 miliardi del 2022 (+23,8%). Si tratta di un incremento notevole e in gran parte destinato ai numerosi interventi normativi che nel corso degli ultimi anni hanno stanziato risorse per piani straordinari di assunzione di personale e a copertura degli scatti stipendiali. Considerato che tali interventi sono di fatto del tutto assimilabili alla quota base del FFO, e anche al fine di fornire una rappresentazione maggiormente aderente all'utilizzo che gli atenei fanno delle suddette risorse, si rinvia a quanto evidenziato all'inizio del presente parere e osservato nel parere dello scorso anno, suggerendo pertanto di ricondurre tali risorse nell'ambito della quota base del FFO.

Nei termini di cui sopra si esprime parere favorevole allo schema di Decreto FFO 2022.

IL SEGRETARIO*
(Dott. Daniele Livon)

IL PRESIDENTE*
(Prof. Antonio Felice Uricchio)

LIVON DANIELE
DIRETTORE GENERALE



Firmato
digitalmente da
Uricchio Antonio
Felice
C = IT

**Documento informatico predisposto, firmato digitalmente e conservato ai sensi del d.lgs. 82/2005 e ss.mm.ii*