

Delibera n. 153
del 18 luglio 2024

Oggetto: Parere sullo schema di Decreto Ministeriale recante i criteri per il riparto del Fondo di finanziamento ordinario delle Università statali per l'anno 2024

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 sulla base 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. 9848 del 9 luglio 2024, 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 2024;

DELIBERA

L'ANVUR preliminarmente prende atto che, come era già noto all'atto dell'approvazione della legge di bilancio 2024 e dopo quattro anni consecutivi di aumento, il FFO complessivo dell'anno 2024 (€ 9,032 miliardi) è inferiore di poco più di 173 milioni di euro rispetto al FFO 2023 (€ 9,205 miliardi), con una variazione percentuale del -1,9%. Va in ogni caso ricordato l'importante incremento che ha registrato l'FFO

in termini nominali dall’anno 2019 (ultimo anno pre-pandemia) all’anno 2024, passando da circa € 7,435 miliardi (dato 2019) a 9,032 miliardi (dato 2024) con un incremento complessivo di circa e 1,597 miliardi (+21,5%). Prima di analizzare le voci più rilevanti del provvedimento, è altresì opportuno soffermarsi sulla quantificazione della quota del FFO destinata a sostenere le spese di personale e il funzionamento degli atenei, rispetto alla quota finalizzata ad attività specifiche con vincolo di destinazione. Da questo punto di vista l’ANVUR esprime apprezzamento sul fatto che il MUR abbia in parte accolto il suggerimento che l’Agenzia aveva formulato nell’anno 2023 di quantificare separatamente i finanziamenti dei piani straordinari di reclutamento del personale, che trovano la loro collocazione specifica nell’art. 6 dello schema di DM FFO 2024; in futuro si potrebbe pensare di far confluire tutte le somme destinate al reclutamento di personale nella quota base del FFO per giungere ad una visione più aderente del finanziamento alla sua finalità. L’ampio articolato del provvedimento, infatti, vede collocati in articoli diversi, misure finanziarie che hanno questa medesima finalità. A solo titolo esemplificativo si riportano alcuni interventi che finanziano spese di personale: quota base, quota premiale, intervento perequativo, piani straordinari, incentivi per chiamate dirette, programmazione triennale, almeno il 70% del finanziamento dei dipartimenti di eccellenza, le risorse di cui all’art. 238 del decreto legge 34/2020, ecc.

Tale impostazione dell’analisi, consentendo di confrontare in parallelo la dinamica della spesa di personale, premette di esprimere un giudizio complessivo sulla sostenibilità del sistema a distanza di quattro anni dalla pandemia.

DESCRIZIONE	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
COSTO DEL PERSONALE*	6.104.029.013	6.135.838.944	6.326.252.744	6.717.865.150	6.893.253.561	7.274.584.951**
variazione annua		31.809.931	190.413.800	391.612.406	175.388.411	381.331.390
% variazione annua		0,5%	3,1%	6,2%	2,6%	5,5%
variazione rispetto al 2019		31.809.931	222.223.731	613.836.137	789.224.548	1.170.555.938
% variazione rispetto al 2019		0,5%	3,6%	10,1%	12,9%	19,2%
FFO	7.434.770.950	7.875.871.950	8.383.445.950	8.655.586.950	9.204.808.794	9.031.544.606
variazione annua		441.101.000	507.574.000	272.141.000	549.221.844	- 173.264.188
% variazione annua		5,9%	6,4%	3,2%	6,3%	-1,9%
variazione rispetto al 2019		441.101.000	948.675.000	1.220.816.000	1.770.037.844	1.596.773.656
% variazione rispetto al 2019		5,9%	12,8%	16,4%	23,8%	21,5%
di cui FFO per stipendi e funzionamento	7.037.241.399	7.471.650.571	7.879.559.621	8.255.731.398	8.477.275.755	8.312.713.007
variazione annua		434.409.172	407.909.050	376.171.777	221.544.357	- 164.562.748
% variazione annua		6,2%	5,5%	4,8%	2,7%	-1,9%
variazione rispetto al 2019		434.409.172	842.318.222	1.218.489.999	1.440.034.356	1.275.471.608
% variazione rispetto al 2019		6,2%	12,0%	17,3%	20,5%	18,1%
di cui FFO per attività finalizzate	397.529.551	404.221.379	503.886.329	399.855.552	727.533.039	718.831.599
SALDO cumulato (FFO per stipendi - COSTO DEL PERSONALE)		402.599.241	620.094.491	604.653.862	650.809.808	104.915.670

* fonte: PROPER; **dato stimato

Va evidenziato che nella tabella di cui sopra non sono considerati i finanziamenti per spese di personale che non sono ricompresi nel FFO ma sono stati assegnati agli atenei in base ad altri provvedimenti straordinari collegati al PNRR (es. DM 894/2022 e DM 637/2024). Si tratta comunque in gran parte di finanziamenti temporanei per posizioni di ricercatore di tipo a) che non prevedono un consolidamento.

Quello che emerge è che la quota di FFO che una volta attribuita agli atenei può essere da essi destinata alle spese di personale e di funzionamento è cresciuta dal 2019 (€ 7,037 miliardi) al 2023 (€ 8,477 miliardi) di circa 1,440 miliardi di euro (20,5%), ma nel passaggio dal 2023 al 2024 si è ridotta di circa 164,6 milioni di euro (-1,9%). Nello stesso periodo temporale le spese di personale sono aumentate da € 6,104 miliardi (dato 2019) a € 6,893 miliardi (dato 2023) con un incremento di € 789,2 milioni (+12,9%); tenuto conto

dell'andamento dei reclutamenti e delle cessazioni, degli adeguamenti ISTAT per gli stipendi del personale docente e degli incrementi contrattuali del personale TA, si stima che la spesa di personale possa attestarsi a fine 2024 a circa € 7,275 miliardi (+381,3 milioni rispetto al 2023, con un aumento annuo del +5,5%). In sintesi, se nel periodo 2019 – 2023 gli atenei hanno potuto beneficiare di incrementi cumulati di FFO significativamente superiori agli incrementi cumulati dei costi di personale, nell'anno 2024 la forbice si invertirà e all'aumento della spesa di personale si contrapporrà una riduzione del FFO. Il saldo cumulato tra variazione dell'FFO (destinato a stipendi) e variazioni della spesa di personale si stima sia pari a circa € 105 milioni nel periodo 2019-2024. Le economie e gli utili dei bilanci degli atenei (periodo 2019 – 2023) saranno pertanto necessari a coprire i maggiori costi dell'anno 2024.

Venendo ad alcune delle voci più significative del provvedimento si evidenzia quanto segue.

Molto positiva, nella misura in cui indica che non è più necessario far fronte a situazioni di specifica criticità, appare la riduzione della quota relativa agli accordi di programma (art. 1) che passa dai 29,7 milioni di euro del 2023 a 19 milioni di euro del 2024.

La somma di quota base (€ 4,131 miliardi; art. 2 e 3), quota premiale (€ 2,4 miliardi; art. 4) e intervento perequativo (€ 136 milioni; art. 5) si attesta a € 6,667 miliardi con una riduzione di € 501,6 milioni (-7%) rispetto ai € 7,169 miliardi del 2023. Tale significativa riduzione è parzialmente compensata dall'aumento dell'importo dei piani straordinari di reclutamento (art. 6) il cui stanziamento si attesta a circa € 1,142 miliardi, con un incremento di € 340 milioni (+42,4%) rispetto agli € 801,6 milioni del 2023. Relativamente alla quota del costo standard applicato alla quota base, il relativo peso (34%) è stato fissato nei limiti minimi previsti dalla legge (+2% rispetto al 2023). Quanto alla quota premiale (in riduzione di € 100 milioni rispetto al 2023) si conferma che il 60% sarà assegnato - come nell'anno 2023 - in base ai risultati della VQR 2015-2019, mentre alcune differenze sono proposte nell'assegnazione del restante 40%. La valutazione delle politiche di reclutamento prende a riferimento con un peso del 15% (rispetto al 20% del 2023) la valutazione della VQR 2015-2019 riferita ai prodotti conferiti dai soggetti reclutati o promossi negli atenei nel periodo 2017-2021, cui si aggiunge con un peso del 5% (nuovo criterio) la valutazione dei prodotti dei soli soggetti reclutati dall'esterno nel biennio 2022-2023. Oltre all'attenzione per le progressioni di carriera, l'ANVUR condivide tale nuova formulazione come segnale per incentivare un maggiore reclutamento esterno e di qualità, anche grazie ai cospicui finanziamenti dei piani straordinari degli ultimi anni. Un nuovo approccio, condivisibile, è utilizzato per il riparto del restante 20% della quota premiale con cui si valorizzano i risultati e i miglioramenti degli atenei rispetto a indicatori prioritari inseriti nella programmazione triennale 2024-2026 e, al contempo, si tiene conto dell'ammontare delle risorse rendicontate rispetto alle risorse assegnate a valere sul PNRR. L'unico aspetto su cui si richiama l'attenzione è relativo alla mancanza di un indicatore di qualità della spesa effettuata dagli atenei con i finanziamenti ricevuti a valere sulle risorse del PNRR, che in futuro sarebbe opportuno individuare. Sempre con riferimento alla quota premiale, l'auspicio è che dall'anno 2025 possa riprendere il percorso di incremento della stessa che stante gli attuali stanziamenti sconta una riduzione del 4% rispetto al 2023. La riduzione dell'importo complessivo del FFO e dell'intervento perequativo (€ 136 milioni rispetto a € 150 milioni del 2023), determinano inevitabilmente una revisione dell'intervallo entro il quale è fissata la quota di salvaguardia alla percentuale del -4% con il valore massimo dell'FFO ancorato al livello del 2023. Da questo punto di vista si prende atto che i vincoli legislativi e l'esigenza di mantenere in equilibrio il sistema non consentono di individuare margini diversi di intervento. Va tuttavia evidenziata la necessità di chiarire se nell'ambito dell'intervallo di riduzione individuato rientrano o meno le assegnazioni per i piani straordinari di reclutamento dei docenti che sono riportati nell'articolo 6 dello schema di DM: tale articolo non è citato nella quota B dell'allegato 2 anche se nella stessa quota c'è un richiamo ai piani straordinari di reclutamento.

Relativamente agli articoli 7 (Chiamate dirette) e 8 (Programma Rita Levi Montalcini) si osserva una riduzione da € 12 milioni a € 10 milioni per gli interventi di cofinanziamento delle chiamate dirette e una stabilità a € 8,5 milioni per i ricercatori “Rita Levi Montalcini”. Apprezzando gli obiettivi di tali programmi, sarebbe utile poter acquisire informazioni sull’efficacia del relativo investimento nel corso degli anni, al fine di valutare l’adeguato livello del finanziamento ministeriale.

Stabile, rispetto all’anno 2023, risulta il finanziamento previsto dall’art. 9 per i Consorzi interuniversitari.

L’ANVUR esprime soddisfazione per il cofinanziamento di € 2 milioni (art. 10) come quota parte dei costi per lo svolgimento della VQR 2020-2024 e per l’avvio dei test TECO, come previsto dalla programmazione triennale 2024-2026. Con riferimento a questa seconda attività, l’Agenzia ritiene tuttavia necessario un preventivo confronto con il MUR, per definirne obiettivi, sviluppi e sostenibilità a regime.

Con riferimento all’articolo 11 (Interventi a favore degli studenti) si registra il sostanziale consolidamento, dopo la flessione del 2022, delle risorse stanziare (€ 584 milioni rispetto ai € 586 milioni del 2023). Si apprezza in particolare la conferma dei € 13 milioni degli interventi di sostegno agli studenti con disabilità, invalidità e disturbi dell’apprendimento e delle risorse per il sostegno ai dottorati di ricerca, pari a € 201 milioni come nell’anno 2023 (inclusa la cifra di € 15 milioni prevista dalla legge di bilancio 2022 a copertura dell’adeguamento dell’importo delle borse di dottorato). Si sottolinea inoltre positivamente la struttura dei criteri di riparto, che risulta analoga a quella dell’anno 2023 e che ha tenuto in considerazione le proposte dell’ANVUR. In particolare, è condivisibile la conferma del criterio di valutazione dei Collegi di dottorato, che tiene conto di quanto previsto dal DM 226/2021. È apprezzabile, in particolare, il criterio di qualità della ricerca svolta dai membri del Collegio dei docenti prenda in considerazione nel calcolo dell’Indicatore I tutti i componenti del Collegio, assegnando a ciascuno un punteggio crescente, indipendentemente dalla qualifica, sulla base del raggiungimento dei valori soglia dei 3 indicatori ASN per i ruoli di commissario ASN e professore di prima e seconda fascia. Si apprezza inoltre la conferma del criterio relativo alla qualità della ricerca svolta dai dottori di ricerca, misurata attraverso l’indicatore IRAS3 della VQR 2015-19: tale indicatore consente infatti di valorizzare, seppur in maniera indiretta, la qualità della formazione dottorale impartita dalle Università, misurata attraverso la qualità della ricerca di coloro che hanno conseguito un dottorato nell’Università, e che al momento della VQR erano in servizio in una qualunque delle Istituzioni partecipanti all’esercizio di valutazione. Relativamente al criterio concernente il grado di internazionalizzazione del dottorato, si condivide l’utilizzo del parametro relativo al numero di iscritti ai corsi di dottorato attivati che hanno conseguito il titolo di accesso al dottorato in Università straniere e di quello che considera il numero di mesi trascorsi all’estero da coloro che hanno ottenuto il titolo nell’anno 2021. Si apprezza, infine, che il criterio dell’attrattività del dottorato consideri 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 chiede, infine, di avere maggiori informazioni sui programmi di Ateneo finalizzati a promuovere l’inclusione degli studenti, con riferimento in particolare all’attivazione o potenziamento di servizi di supporto al benessere psicologico, ai tirocini curriculari e al placement dei laureandi, voci alle quali sono destinati complessivamente € 35 milioni.

Nell’ambito degli interventi previsti da disposizioni legislative (articolo 12) non ci sono particolari osservazioni, anche tenuto conto che le scelte di allocazione non hanno alcun margine di discrezionalità.

In relazione al percorso di crescita dei finanziamenti statali alle università che nel corso degli anni recenti è stato sostenuto soprattutto grazie ai finanziamenti straordinari del PNRR e tenuto conto che, come era prevedibile, tale percorso ha intrapreso una fisiologica fase di decrescita, l’ANVUR auspica che si giunga in tempi stretti a un bilancio complessivo delle azioni, degli interventi finanziari realizzati e della sostenibilità complessiva del sistema.

Agenzia Nazionale di Valutazione del
sistema Universitario e della Ricerca



National Agency for the Evaluation of
Universities and Research Institutes

Nei termini di cui sopra si esprime parere favorevole allo schema di Decreto FFO 2024.

IL SEGRETARIO*
(Dott. Daniele Livon)



LIVON DANIELE
DIRETTORE
GENERALE

IL PRESIDENTE*
(Prof. Antonio Felice Uricchio)

ANTONIO FELICE
URICCHIO

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