

Antonio Banfi e Gianfranco Viesti

Maggio 2015

“Meriti” e “bisogni” nel
finanziamento del sistema
universitario italiano

Fondazione RES

Istituto di Ricerca su Economia e Società in Sicilia

© Antonio Banfi, Gianfranco
Viesti

Working Papers Res 03/2015
Maggio 2015



Fondazione RES
Istituto di Ricerca su Economia e Società in Sicilia

Via Cerda, 24
90139 - Palermo
tel. 091.7891899
fax 091.7891891
info@resricerche.it

www.resricerche.it

“Meriti” e “bisogni” nel finanziamento del sistema universitario italiano

Antonio Banfi e Gianfranco Viesti

1. Contenuti, organizzazione e principali conclusioni del lavoro

Il presente lavoro ha l'obiettivo di analizzare le decisioni e le regole che hanno determinato tanto l'ammontare del finanziamento del sistema universitario nazionale quanto i criteri di allocazione fra le singole sedi universitarie; nell'ultimo ventennio, ma con un'attenzione particolare agli anni successivi al 2008, anni nei quali si sono registrati notevoli cambiamenti. Al tempo stesso si intende valutare – almeno in parte - l'impatto di queste regole. In particolare si cercherà di discutere se e in che misura tali regole rispondano effettivamente a criteri che premiano il “merito” dei soggetti coinvolti e quanto siano in grado di soddisfare il notevole “bisogno” di istruzione terziaria nel nostro paese.

Il lavoro è organizzato come segue.

La prima parte è dedicata ad una illustrazione critica dell'evoluzione del quadro normativo. Nel paragrafo 2 viene descritta la genesi, nel 1993, del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle università, e viene sottolineato come, sin dalla sua nascita, i criteri attraverso i quali il fondo viene chiamato ad operare si caratterizzino per alcune significative incoerenze. Il paragrafo 3 ripercorre la storia del FFO fino al 2010, portando in particolare l'attenzione sui diversi tentativi di modificarne i criteri per far fronte a squilibri di finanziamento all'interno del sistema che erano allora già visibili. Il paragrafo 4 è dedicato all'illustrazione dei provvedimenti (legge 240/2010) che prendono il nome dall'allora Ministro Gelmini, destinati ad incidere profondamente sul sistema universitario italiano e a determinare l'avvio dell'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e delle Ricerche (ANVUR). Dell'attuazione della legge 240 si dà conto nel paragrafo 5, ed in particolare dei criteri che vengono via via introdotti per la valutazione del “merito” nel sistema universitario e per l'allocazione della quota “premiata” via via crescente, del FFO. Il successivo paragrafo 6 è invece dedicato all'esercizio di valutazione della ricerca (VQR 2004-10) che è stato realizzato dall'ANVUR e che ha inciso in maniera ampia e crescente sui meccanismi di finanziamento delle università, mettendone in luce le non poche criticità. Il paragrafo 7 è dedicato agli sviluppi più recenti, ed in particolare all'introduzione, a partire dall'assegnazione FFO per il 2014, del cosiddetto “costo standard”.

La seconda parte del lavoro è invece dedicata all'analisi dei cambiamenti nei flussi di finanziamento del sistema universitario. In particolare il paragrafo 8 dà conto della fortissima riduzione del FFO che è avvenuta a partire dal 2008, nell'ambito di un processo che ha portato la quota di risorse provenienti dal Ministero per l'Università e la Ricerca (MIUR), rispetto alle entrate del sistema universitario, a ridursi sensibilmente. Il paragrafo 9 mostra gli effetti allocativi fra atenei dell'insieme di queste disposizioni, in particolare attraverso la semplice comparazione del FFO del 2008 con quello del 2014. Il paragrafo 10 si occupa dell'introduzione del costo standard nell'ambito del FFO, mostrando, in base ai criteri con i quali gli indicatori sono costruiti, i forti effetti allocativi all'interno del sistema. Il paragrafo 11 è invece dedicato a mostrare gli effetti dei provvedimenti di limitazione del turnover e dei nuovi parametri di valutazione finanziaria sulla dimensione e sulla composizione del corpo docente delle università italiane. Il paragrafo 12 chiude il lavoro con alcune considerazioni d'insieme.

Le principali conclusioni cui si giunge sono le seguenti. Sin dalla nascita, il Fondo di Finanziamento Ordinario delle università (FFO) presenta alcune contraddizioni di fondo:

esso consolida, infatti, lo status quo, attraverso la definizione della cosiddetta “quota storica” e si presenta come veicolo di finanziamento omnibus all’interno del quale fare ricadere sia il funzionamento sia le allocazioni premiali connesse alle politiche di valutazione della ricerca, ponendo le premesse per una perniciosa mescolanza di ambiti fra loro assai diversi. Fra il 1993 e il 2010 la composizione dell’FFO subisce mutamenti anche significativi, articolati su di una linea evolutiva centrata sul tentativo di introdurre dinamiche “virtuose” anche di carattere competitivo e di sterilizzare gli squilibri determinati dalla “quota storica”. In questo quadro sono elaborati diversi modelli di allocazione, che tuttavia non sfuggono al problema dell’assimilazione, in un unico contenitore, di aspetti fra loro assai eterogenei. L’avvio delle politiche di riduzione della spesa pubblica, che interessano pesantemente anche il comparto dell’università e della ricerca, porta rapidamente il sistema in uno stato di crisi conclamata. La “Riforma Gelmini”, nata – nelle intenzioni dichiarate dal legislatore – per assicurare una buona autonomia universitaria, si traduce in realtà in un provvedimento per molti profili iperregolante e centralizzatore. La nascita dell’Agenzia Nazionale di Valutazione (destinata ad avere un ruolo determinante, in modo sia diretto che indiretto, per quel che concerne il finanziamento del sistema) comporta di fatto uno svuotamento delle responsabilità e del ruolo di indirizzo politico del Ministero; contribuendo così ad accentuare, almeno per certi versi, la crisi del sistema.

Nell’enorme mole dei provvedimenti attuativi della l. 240/2010, si ritrovano disposizioni di notevole importanza ai fini del finanziamento del sistema: spiccano in particolare le regole relative ad AVA (sistema di autovalutazione e accreditamento) e VQR (valutazione della qualità della ricerca); ad esse si aggiungono la previsione del ricorso al criterio del costo standard per studente e la valutazione ex post del reclutamento, quest’ultima destinata – almeno in prima battuta - a confluire all’interno della VQR. Con la messa a regime dell’ANVUR e l’avvio dell’esercizio di valutazione nazionale (VQR), i risultati della valutazione iniziano ad avere un impatto significativo (e crescente nel tempo) sull’allocazione dell’FFO. Tuttavia, le modalità con le quali l’esercizio è stato costruito – imitando, ma con importanti differenze il RAE/REF del Regno Unito – lasciano spazio ad alcuni dubbi: riguardano sia l’adozione di automatismi che si traducono in una deresponsabilizzazione del decisore politico, sia la scelta di adottare soluzioni tecniche non sufficientemente robuste, distanziandosi significativamente dai modelli di riferimento ai quali ci si era voluti richiamare. Con l’FFO 2014 si giunge a un momento di svolta: sembra che si sia scelto una volta per tutte la strada del superamento della “quota storica”. Una scelta per più versi condivisibile, viste le distorsioni e gli evidenti squilibri che essa determinava. Tale superamento passa attraverso il criterio del costo standard per studente, finalmente definito. Al contempo è innalzata la quota “premiata” assegnata sulla base degli esiti della valutazione. Si tratta di scelte politiche che devono tuttavia essere accompagnate da un attento monitoraggio degli effetti (cfr. infra) e da opportune clausole di salvaguardia, per evitare di generare – ancora una volta – nuove e pericolose situazioni di squilibrio.

Il mutamento delle normative e le scelte operate nel corso degli ultimi anni hanno avuto effetti profondi nel finanziamento delle università. Sul totale del finanziamento degli atenei è notevolmente diminuito il peso del MIUR (e in particolare dell’FFO), a vantaggio della contribuzione studentesca e di finanziamenti di soggetti terzi; già questo ha prodotto un significativo impatto territoriale. L’FFO è notevolmente diminuito fino a raggiungere nel 2013, in valori reali, i livelli di metà anni Novanta. L’aumento del peso della quota premiata, i variabili indicatori su cui essa è costruita e il peso nettamente prevalente (rispetto alla didattica e alla “terza missione”) ricoperto dalla valutazione della ricerca, riveniente dalla VQR, hanno avuto un impatto molto profondo sull’allocazione dell’FFO fra Atenei. Posto che i criteri “premiati” hanno principalmente determinato solo una diversa

modulazione dei tagli imposti dalle scelte complessive di finanziamento, essi hanno agito in maniera assai asimmetrica, penalizzando in particolare i grandi atenei del Centro-Sud (e in generale più i grandi che i piccoli e più il Centro-Sud del Nord). La riduzione dell'FFO, comparando il 2014 con il 2008 ha toccato in valore assoluto gli 83 milioni per la Sapienza di Roma e in termini percentuali il 19% per l'Università di Messina.

L'introduzione del costo standard nel 2014 produrrà un ulteriore forte shock al sistema. In primo luogo, dato che si è deciso di calcolarlo sui soli studenti "in corso" determina un forte effetto asimmetrico tra atenei a seconda dei tempi medi per il conseguimento della laurea: tempi che dipendono solo in parte dalla "virtù" degli atenei e che sono anche legati a diverse condizioni di contesto. L'effetto è ancora una volta di "punire" gli atenei del Centro-Sud e in certa misura i grandi atenei. Il metodo va attentamente valutato, perché può produrre pericolosi fenomeni di azzardo morale, può determinare (attraverso l'aumento della tassazione per i fuori corso) una riduzione del numero dei laureati, e creare comunque un ulteriore forte shock per diversi atenei, con contrazioni ulteriori dell'FFO che possono raggiungere il 25%. I nuovi criteri di allocazione delle risorse fra università hanno avuto un importante impatto anche sul corpo accademico, ed in particolare sul reclutamento dei nuovi docenti. Le possibilità di sostituzione dei docenti usciti dal servizio vengono infatti a dipendere da complicate e mutevoli variabili di natura finanziaria – premiando fra l'altro un elevato livello di tassazione degli studenti – con il risultato di amplificare gli effetti mostrati in precedenza. Così il turnover negli atenei italiani, complessivamente modesto, è stato fortemente asimmetrico fra sedi, con percentuali comprese fra oltre il 100% e il 10% circa, nell'ultimo triennio. Si sta determinando, quindi, un forte effetto delle diverse disposizioni normative, che tendono ad agire tutte nello stesso senso e a rafforzarsi cumulativamente.

In conclusione, sembra opportuno un complessivo ripensamento del sistema oggi in vigore, alla luce delle rilevanti criticità che sono state messe in luce. Andrebbe valutato in particolare un sistema alternativo, che potrebbe distinguere il finanziamento ordinario dalle allocazioni competitive per la ricerca, che potrebbero a loro volta essere basate su esercizi di valutazione o più semplicemente su bandi competitivi o ancora, su di una combinazione opportunamente ponderata dei due sistemi. Senza un complessivo ripensamento, nel giro di pochissimi anni si produrrà una radicale trasformazione del sistema universitario italiano, per effetto di indirizzi politici molto forti e altrettanto discutibili, ma mai resi chiaramente espliciti.

2. Le origini dell'FFO

Sin dalla nascita, il fondo presenta alcune contraddizioni di fondo: esso consolida, infatti, lo status quo, attraverso la definizione della cosiddetta “quota storica” e si presenta come veicolo di finanziamento omnibus all’interno del quale fare ricadere sia il funzionamento sia le allocazioni premiali connesse alle politiche di valutazione della ricerca, ponendo le premesse per una perniciosa mescolanza di ambiti fra loro assai diversi.

Il fondo di finanziamento ordinario (FFO) costituisce tuttora il principale veicolo per il finanziamento del sistema universitario: nel 2000 esso costituiva il 61,3% del finanziamento complessivo; alla data del 2012, il 53,7% (Paleari et al 2014).

L'FFO nasce nel 1993, grazie a una previsione contenuta nell'art. 5 c. 1 lett. a della l. 537/1993, legge con la quale si diede vita all'autonomia finanziaria degli atenei: “A decorrere dall'esercizio finanziario 1994 i mezzi finanziari destinati dallo Stato alle università sono iscritti in tre distinti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, denominati: a) fondo per il finanziamento ordinario delle università, relativo alla quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, ivi comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica, ad eccezione della quota destinata ai progetti di ricerca di interesse nazionale di cui all'articolo 65 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, e della spesa per le attività previste dalla legge 28 giugno 1977, n. 394”.

Come si vede, nell'intenzione del legislatore di allora l'FFO doveva assicurare non solo il finanziamento del funzionamento ordinario degli atenei (stipendi del personale incluso) ma anche la ricerca condotta ordinariamente dai docenti: i fondi per i progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN) erano infatti tenuti distinti da quelli per attività ordinarie di carattere istituzionale, manutenzione e ricerca. Lo stesso art. 5, co. 1, della l. 537/1993 prevedeva anche l'istituzione del Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche e del Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

La legge 537/1993 struttura l'FFO in una quota base, “da ripartirsi tra le università in misura proporzionale alla somma dei trasferimenti statali e delle spese sostenute direttamente dallo Stato per ciascuna università nell'esercizio 1993” e una quota di riequilibrio, la cui ripartizione sarebbe dovuta avvenire sulla base di una serie di criteri individuati con Decreto ministeriale – sentiti CUN¹ e CRUI² -, quali costi standard per studente, obiettivi della ricerca, condizioni dimensionali, ambientali e strutturali (art. 5 c. 3).

Nasce in questo modo la cosiddetta “quota storica”; la quota base viene appunto definita sulla base dei trasferimenti del 1993, avvantaggiando di conseguenza gli atenei che in quell'anno erano beneficiari dei trasferimenti maggiori, e fra questi gli atenei che per ragioni dimensionali avevano le maggiori spese di personale. Il legislatore del 1993 non è inconsapevole dei rischi di distorsioni a ciò dovuti e infatti all'art. 5 c. 8 della l. 537/1993, si prevede che a partire dal 1995 la quota base sarebbe stata progressivamente ridotta a favore della quota di riequilibrio, la quale sarebbe stata incrementata per un importo

¹ Il CUN, Consiglio Universitario Nazionale è un organo elettivo, rappresentativo del Sistema universitario nazionale, cui la legge istitutiva attribuisce, fra l'altro, il compito di formulare pareri e proposte indirizzati al Ministro in materia di politiche di sistema.

² La CRUI, Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, è l'associazione delle università italiane, statali e non.

“almeno pari” alla riduzione. La quota di riequilibrio avrebbe dovuto essere modulata al fine di ridurre i “differenziali nei costi standard di produzione nelle diverse aree disciplinari” e di riallineare le “risorse erogate tra le aree disciplinari, tenendo conto delle diverse specificità e degli standard europei”. Ciononostante, ancora nel 2007, la Commissione tecnica per la finanza pubblica afferma che “il finanziamento è prevalentemente basato sulla spesa storica: il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) ha collegamenti modesti con l’attività di ricerca e didattica”³.

A questo punto, si possono fare alcune osservazioni. La legge istitutiva dell’FFO, già nel 1993, mostra le tracce di alcune incoerenze e della mancanza di una visione complessiva del modo in cui si voleva che fosse organizzato il sistema di finanziamento. Infatti, se da un canto si procede a consolidare lo *status quo* (attraverso la quota base), si prevede poi che la quota di riequilibrio venga allocata secondo una pluralità di criteri. Criteri che lasciano intendere, in nuce, la volontà del *policy maker* di adottare strumenti *lato sensu* valutativi, quali ad esempio il raggiungimento di “obiettivi di qualificazione della ricerca” (l. 537/1993, art. 5 c. 3). Il legislatore, come si vede, si esprime in termini molto vaghi, ma in tal modo prepara la strada per successivi interventi: giocoforza difficili, destinati ad incidere sulla carne viva del sistema universitario.

Per certi versi, si direbbe che nel 1993 non si sia avuto il coraggio di intervenire in modo deciso sul governo del sistema, limitandosi a rinviare il problema, con il risultato di contribuire a consolidare ulteriormente le criticità e di rendere più dolorosi gli interventi successivi, dei quali si dirà più avanti. D’altra parte, ed è questo un punto particolarmente importante, la legge istitutiva dell’FFO consolida un equivoco fondamentale, che ancora oggi caratterizza il governo dal centro del sistema dell’università e della ricerca: infatti, la quota base di riparto avrebbe dovuto essere assegnata anche sulla base di criteri quantitativi o qualitativi in qualche modo connessi alla *performance* degli atenei, in particolare (ma non solo) in materia di ricerca. Tuttavia ciò è in contraddizione con la natura stessa di un fondo destinato al “finanziamento ordinario”. L’errore, insomma, è quello di far ricadere in un unico contenitore fondi necessari al “funzionamento” e fondi che avrebbero potuto avere una natura in qualche modo “premiata”.

Tutto ciò deriva anche dal fatto che, nel nostro ordinamento, i docenti universitari hanno istituzionalmente sia compiti di didattica che di ricerca: e poiché una larghissima parte dell’FFO è destinato già allora a coprire i costi del personale, con la l. 537/1993 si pongono le precondizioni per una perniciosa confusione fra ambiti diversi: costo e sostenibilità del personale, qualità della ricerca, qualità della didattica e così via. Meglio sarebbe stato, fin da allora, prevedere due diversi canali di finanziamento: uno destinato, appunto, alle spese ordinarie, da definirsi anche sulla base di una programmazione eseguita in larga parte dal centro e vincolata al raggiungimento di obiettivi di sistema (ad es. numero di laureati, qualità della didattica) agganciati al raggiungimento di soglie di livello europeo; e un altro, con funzione premiata e incentivante, destinato a un’allocazione il più possibile efficace dei fondi per la ricerca.

Nel 1993 si sceglie, purtroppo, di non distinguere obiettivi e strumenti per il loro raggiungimento: una scelta che ha segnato il sistema fino ad oggi, come si vedrà anche più oltre. D’altra parte, consolidando la quota “storica” in assenza di un’analisi complessiva del sistema, si pongono le premesse affinché la gestione del sistema universitario passi in primo luogo attraverso una ridefinizione della principale voce di costo, ossia quello per il personale: cosa che è puntualmente avvenuta e – ancora una volta – in modo generalizzato

³ Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2007); in tal senso anche Agasisti e Catalano (2007).

e in assenza di un quadro politico complessivo capace di assicurare un governo consapevole e mirato della macchina nel suo insieme (Paleari et al, 2014).

3. L'evoluzione dell'FFO dopo il 1993 e fino al 2010

Fra il 1993 e il 2010 la composizione dell'FFO subisce mutamenti anche significativi, articolati su di una linea evolutiva centrata sul tentativo di introdurre dinamiche "virtuose" anche di carattere competitivo e di sterilizzare gli squilibri determinati dalla "quota storica". In questo quadro sono elaborati diversi modelli di allocazione, che tuttavia non sfuggono al problema dell'assimilazione in un unico contenitore di aspetti fra loro assai eterogenei. L'avvio delle politiche di riduzione della spesa pubblica, che interessano pesantemente anche il comparto dell'università e della ricerca, porta rapidamente il sistema in uno stato di crisi conclamata.

La l. 537/1993 introduce l'FFO nel quadro della concessione di autonomia finanziaria agli atenei. All'autonomia finanziaria doveva pertanto corrispondere l'adozione di criteri di valutazione in grado di orientare in modo virtuoso l'autonomia appena concessa: si è già detto come la scelta di concentrare in un unico contenitore larghissima parte del finanziamento, mescolando spese per personale, spese per ricerca e altri capitoli fra loro eterogenei, abbia contribuito ad alimentare la confusione e a rendere più difficile un ordinato governo del sistema.

Per quanto riguarda la quota di riequilibrio, in prima applicazione viene adottato un modello predisposto dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro, poi sostituito, nel 1998, da altro modello elaborato dall'Osservatorio nazionale per la valutazione del sistema universitario (Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, 2007). Il documento del 1998 (a soli 5 anni dalla legge del 1993) riconosce che il consolidamento della quota storica ha prodotto squilibri significativi fra atenei, e auspica una accelerazione nel processo di riequilibrio. In particolare, l'Osservatorio propone una composizione dell'FFO così articolata: il 50% per le "domande di formazione"; il 20% sia per i "risultati della formazione" sia per i "risultati della ricerca"; il 10% per "incentivi" (Osservatorio Nazionale per la valutazione del Sistema Universitario, 2008).

Per quel che riguarda la quota di riequilibrio, la proposta dell'Osservatorio è articolata come segue: 55% per le "domande di formazione"; 25% per i "risultati della ricerca"; 20% per i "risultati della formazione". Come si vede, la quota di riequilibrio avrebbe dovuto essere assegnata sulla base di criteri in larga parte premiali, ai quali andavano aggiunti i criteri per l'assegnazione della "quota di riequilibrio finanziata con risorse aggiuntive", indirizzata in primo luogo alla riduzione degli squilibri fra atenei, così ripartita: 67% per l'"accelerazione del riequilibrio per gli atenei più svantaggiati", e l'11% rispettivamente per "aumento del fondo di ricerca di ateneo", riduzione del tempo necessario per il conseguimento della laurea" e "diminuzione della quota di spese per il personale di ruolo rispetto al FFO".

E' interessante notare come, per ammissione dell'Osservatorio, le dimensioni della quota di riequilibrio siano state – per i primi anni – estremamente contenute: "nel primo anno di applicazione, il 1995, la quota di riequilibrio è stata fissata all'1,5%, nel 1996 al 3,5% e nel 1997 al 7%" (Osservatorio Nazionale per le Valutazioni del Sistema Universitario, 2008). Negli intendimenti dell'Osservatorio, al fine di sanare gli squilibri fra atenei e di "permettere l'adozione delle politiche locali desiderate" (Osservatorio Nazionale per le

Valutazioni del Sistema Universitario, 2008, p. 8). si sarebbe dovuto procedere a un incremento progressivo della quota di riequilibrio, in ragione di una percentuale pari al 3% annuo, fino alla completa sostituzione di tale quota alla quota base, entro il 2027.

Ancora una volta, si protrae la confusione di fattori eterogenei, con la costruzione di un modello per certi versi troppo semplice per la gestione di realtà estremamente complesse, qual è quella del sistema dell'università e della ricerca, e per altri versi troppo complicato, perché tendente a mescolare elementi non omogenei (tempi di laurea, quota riservata alle spese per personale, qualità della ricerca, qualità della didattica) all'interno di un unico capitolo di spesa. Si creano così le premesse per una situazione di crisi generalizzata, non appena le condizioni di finanza pubblica avessero richiesto l'applicazione di tagli generalizzati, destinati ad abbattersi senza distinzione su tutte le componenti dell'FFO e – in particolare sulla sua componente maggioritaria, ossia la spesa per il personale.

In effetti, già nel 1997 viene posta la questione di porre un freno alla crescita della componente relativa alla spesa per personale all'interno dell'FFO. La l. 449/1997, pone vincoli al fabbisogno finanziario del comparto universitario, prevedendo un tetto di spesa agganciato al 1997 per il 1998, e maggiorato dell'inflazione per gli anni 1999 e 2000 (art. 51 c. 1). Il vincolo viene attuato, prevedendo, fra l'altro, che le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo non potessero eccedere il 90% dei trasferimenti statali sull'FFO; e che le università che avessero superato tale limite non potessero procedere ad assunzioni per un costo superiore al 35% delle risorse rese disponibili dalle cessazioni dal servizio (art. 51 c. 4). Il superamento della soglia di spesa, insomma, avrebbe comportato un vincolo al turnover. Nonostante quanto previsto dalla l. l. 449/1997, un numero significativo di atenei continua a superare il tetto del 90% anche grazie a interventi di alleggerimento del vincolo, quale quello introdotto con la l. 143/2004, che prevede di escludere dal computo gli incrementi stipendiali del personale già in servizio e un terzo della spesa relativa al personale in convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) (art. 5): cifre indubbiamente rilevanti e perciò destinate a rendere assai meno incisivo il vincolo del 90%. Peraltro, la questione degli oneri relativi a personale accademico che svolge anche attività assistenziale (rispetto ai quali si potrebbe ipotizzare un canale di finanziamento diverso rispetto a quello ordinario, e imputabile al Ministero della Salute) è già allora oggetto di vivace discussione: una discussione che perdura ancor oggi, senza che sia in vista una soluzione.

In ogni caso, nei primi anni duemila, si vede come, nonostante gli incrementi dell'FFO, la componente di spesa relativa agli stipendi si mantenga elevata, quando non in crescita: tav. 1.

Tab. 1. FFO assegnato alle università statali 2001-05 (milioni di euro).

*FFO assegnato alle Università statali
(valori in milioni di euro)*

	2001	2002	2003	2004	2005
FFO assegnato alle università statali	6.042	6.165	6.215	6.516	6.896
<i>Incremento annuale</i>	299	122	50	301	380
<i>% Incremento annuale</i>	5,2%	2,0%	0,8%	4,8%	5,8%
% incremento al netto dell'inflazione	3,2%	-0,5%	-1,6%	2,6%	4,4%
Incremento PIL nominale (1)	4,84	3,73	3,10	4,13	2,34
Spese per assegni fissi al personale di ruolo (comprendente degli oneri riflessi + 37,7%)	4.912	5.167	5.315	5.461	5.864
% AF su FFO assegnato	81,3%	83,8%	85,5%	83,8%	85,0%

Fonte: CNVSU (*Settimo rapporto sullo stato del sistema universitari*, ottobre 2006)

(1) Elaborazione CTFP su dati ISTAT

Prendono così forma alcune dinamiche nell'andamento dell'FFO: da un canto cresce la quota da destinarsi alle retribuzioni, erodendo altre possibili voci di spesa. Visto anche il vincolo alle contribuzioni studentesche, allora pari al 20% dell'erogazione dell'FFO,⁴ e la carenza quasi totale di erogazioni dal centro finalizzate all'edilizia, accade così che alcuni atenei cominciano a incrementare le proprie posizioni debitorie, con il rischio di generare significativi squilibri finanziari.

Diversi sono i tentativi di sventare tali squilibri attraverso iniziative del legislatore: la l. 311/2004 introduce l'obbligo di programmazione triennale del personale (art. 1 c. 105), un principio ribadito dalla successiva l. 43/2005 (art. 1-ter).⁵ Per assicurare il controllo ministeriale sulla programmazione delle università viene anche messa in opera, grazie al CINECA⁶, la procedura informatizzata detta PROPER: da allora in avanti i conti sulla sostenibilità del reclutamento e sul turnover si sarebbero svolti sulla base di un'unità contabile (il punto organico, PO), per la quale già nel 2003 il CNVSU (CNVSU 2003)⁷ aveva proposto le seguenti equivalenze: 1 professore ordinario = 1 PO; 1 professore associato = 0,7 PO; 1 ricercatore = 0,5 PO; 1 non docente = 0,33 PO. Equivalenze, come si vede, molto rigide e non in grado di rispecchiare l'evoluzione del sistema e delle dinamiche stipendiali nel tempo.⁸

In questo quadro, il CNVSU, con suo documento del gennaio 2004 (CNVSU 2004), propone un nuovo modello di ripartizione dell'FFO, destinato ad essere applicato – almeno

⁴ D.P.R. 306/1997, art. 5.

⁵ Peraltro, i primi D.M. relativi alla programmazione vedranno la luce solo nel 2007.

⁶ Il CINECA, Consorzio interuniversitario per il calcolo automatico, è un centro di calcolo che opera sotto il controllo del MIUR.

⁷ Il CNVSU era il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, istituito con la l. 370/1999.

⁸ Si veda anche P. Rossi (2015).

parzialmente – fra il 2004 e il 2009. Il CNVSU, dopo aver rilevato che l'autonomia concessa agli atenei a partire dal 1993 richiede adeguati strumenti di valutazione, propone “che il sistema di incentivi e disincentivi finanziari, che costituisce lo strumento più efficace a disposizione dell'autorità centrale per governare il sistema, sia incardinato nel sistema di finanziamento” (CNVSU 2004, p. 2). Il Comitato riconosce anche come le politiche degli anni precedenti abbiano contribuito a una riduzione significativa degli squilibri fra atenei, dovuti alla quota storica, entro la fascia – pur sempre rilevante – del +/- 20%: (CNVSU 2004, p. 4). Il nuovo modello di FFO previsto dal CNVSU è articolato come segue: 30% domanda da soddisfare, misurabile in termini di studenti iscritti (considerando anche le loro caratteristiche); 30% risultati dei processi formativi, misurabili annualmente in termini di crediti (Cfu) acquisiti; 30% risultati delle attività di ricerca scientifica; 10% incentivi specifici.

Il CNVSU, insomma, difende la bontà della suddivisione dell'FFO sulla base di un modello, o formula, ritenuto più efficace e flessibile di una pluralità di specifici interventi incentivanti. Naturalmente, al fine di una corretta applicazione del modello, si rendeva necessaria la disponibilità di dati completi ed affidabili sul sistema: un'esigenza solo in parte risolta nel tempo, tanto che ancor oggi non disponiamo di dati attendibili sulla ricerca certificati da un'apposita anagrafe.

Sempre al fine dell'applicazione del proprio modello, in CNVSU elabora una serie di formule per la definizione dello studente “equivalente a tempo pieno” e assegna, al contempo, una serie di pesi alle diverse classi di laurea. Pesi di questo tipo erano stati utilizzati anche negli anni precedenti: fra il 1998 e il 2003 erano stati adottati sei pesi, compresi fra 1,5 per giurisprudenza e 7,8 per medicina e medicina veterinaria. Nella proposta del CNVSU i pesi sono ridotti a quattro: fra 4,5 e 5 (gruppo A); fra 2,5 e 3,5 (gruppo B); fra 1,5 e 2 (gruppo C) e pari a 1 per l'ultimo gruppo⁹.

Nell'opinione del Comitato, si sarebbero adottati in tal modo “criteri analoghi a quelli utilizzati da altri Paesi, come il Regno Unito, che individuano costi standard per studente equivalente a tempo pieno per un numero limitato di gruppi di corsi di studio” (CNVSU 2004, p. 14). In realtà non è così, perché le pesature vigenti nel Regno Unito erano costruite in modo molto più robusto e agganciato ai costi effettivi sostenuti per la formazione, come mostra la tabella 2, tratta dallo stesso rapporto CNVSU.

Tab.2 Pesature disciplinari utilizzate nel Regno Unito.

Price group	description	Cost weight
A	The clinical stages of medicine, dentistry and veterinary science	4,5
B	Laboratory-based subjects (science, pre-clinical stages of medicine and dentistry, engineering and technology)	2,0
C	Subjects with a studio, laboratory or fieldwork element	1,5
D	All other subjects	1,0

Fonte: HEFCE, *Funding higher education in England*, Guide 29/2003

In effetti, analizzando le tabelle relative ai vari gruppi proposte dal CNVSU, emergono significative anomalie. Premesso che con D.M. 28 luglio 2004 n. 146 si è stabilito che “per i pesi relativi ai quattro gruppi di corsi di studio valgono, in prima applicazione, le indicazioni dei valori massimi forniti nel documento del Comitato”, si scopre, ad esempio, che gli studenti di matematica e statistica “pesano” al pari di quelli di medicina e medicina

⁹ La classificazione nei gruppi delle diverse aree disciplinari, che desta non piccole perplessità, è la seguente. Gruppo A: biotecnologie, scienze della terra, scienze e tecnologie agrarie, chimiche, fisiche, per l'ambiente, scienze matematiche, statistiche, zootecniche, professioni sanitarie, medicina, veterinaria, odontoiatria. Gruppo B: urbanistica, architettura, ingegneria, servizio sociale, scienze biologiche, della navigazione, farmaceutiche, informatiche, filosofia, scienze sociali per la cooperazione, scienze storiche, tecnologie per i beni culturali, disegno industriale, farmacia. Gruppo C: lingue, lettere, scienze dei beni culturali, dell'economia, dell'educazione, dell'amministrazione, geografiche, delle attività motorie, del turismo. Gruppo D: scienze giuridiche, delle comunicazioni, politiche, delle arti figurative, psicologiche, sociologiche, strategiche.

veterinaria, cinque volte uno studente di giurisprudenza. Si tratta di una scelta del tutto ingiustificata e contraria ai principi adottati dall'HEFCE che, correttamente, pesa effettivamente gli studenti sulla base del costo in attrezzature: tanto che il peso massimo non è attribuito a tutti gli studenti di medicina e medicina veterinaria, ma unicamente a coloro che frequentano i "clinical stages". In proposito è stato acutamente osservato quanto segue: "In Italia, più che da una valutazione di costi, i pesi sembrano dipendere dalla numerosità massima delle classi, che, non a caso, è riportata accanto ad ogni gruppo. È una fotografia dell'esistente. Per alcune lauree è data per scontata una folla di studenti per docente, in altre si è abituati a un docente per una manciata di studenti. Così come riesce meglio una lezione di matematica impartita a venti studenti, non lo sarebbe forse anche una lezione di psicologia? Sorge spontanea una domanda: non è che lo studente "low cost" con le sue tasse finanzia i corsi di laurea "first class"?"¹⁰ In ogni caso, le discutibili pesature stabilite dal CNVSU entreranno, a partire dal 2004, nei D.M. di assegnazione dell'FFO (e a cascata, nelle ripartizioni interne agli atenei), fino al recente D.M. relativo al 2014, del quale si dirà più oltre.

Nonostante gli interventi descritti in precedenza e l'ottimismo dimostrato dal CNVSU riguardo alla riduzione degli squilibri fra atenei, nel luglio del 2007 la Commissione tecnica per la finanza pubblica continua a manifestare serie perplessità, di seguito estesamente riportate: "La situazione di crescente squilibrio finanziario aiuta a capire perché negli ultimi anni il FFO sia stato allocato quasi esclusivamente sulla base delle quote storiche di spesa, nonostante la predisposizione, da parte del CNVSU, di un modello di ripartizione basato su criteri di valutazione ampiamente condivisi dagli attori coinvolti (MIUR e CRUI). Dal punto di vista della "qualità" della spesa, le implicazioni di questo orientamento per quanto riguarda l'allocazione delle risorse tra i diversi atenei sono molto significative. Infatti, rispetto ad una ripartizione teorica del FFO secondo la formula del CNVSU, la situazione attuale presenta marcate differenze: Università finanziate in eccesso (fino al 36%) e Università finanziate per difetto (fino al 43,1%). Anche se è comprensibile che l'adozione di un nuovo modello avvenga con gradualità per consentire agli atenei di assumere consapevolezza dei cambiamenti che ne derivano sul proprio posizionamento, la scelta di intervenire soltanto con un ammontare di risorse molto limitato, peraltro addizionale rispetto al FFO, ha sostanzialmente comportato, pur senza un'esplicita abrogazione, l'interruzione del processo positivo innescato dalla legge 537/93 verso l'uso efficiente ed efficace della spesa pubblica. Anzi, può considerarsi un risultato negativo il fatto che anche atenei sovradimensionati finanziariamente in base al modello del CNVSU abbiano ricevuto comunque una quota di tali risorse, anche se soltanto in proporzione al loro "peso" calcolato nel sistema" (Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica 2007, p. 14).

La Commissione tecnica, pertanto, propone nel 2007 alcuni interventi correttivi, finalizzati in particolare ad assicurare la stabilità finanziaria del sistema e al potenziamento di un "modello incentivante" quale corrispettivo del consolidamento dell'autonomia universitaria (Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, p. 10 e ss.). Da notare come la Commissione tecnica richiami, fra l'altro, l'esigenza di assicurare stabilità all'andamento dell'FFO, e ciò non solo per evitare possibili situazioni di dissesto, ma anche per assicurare una razionale e robusta pianificazione da parte degli atenei. A questo scopo, la Commissione suggerisce di assicurare "una dinamica del FFO pari almeno alla media ponderata delle variazioni dei seguenti indici: indice delle retribuzioni del personale non contrattualizzato delle pubbliche amministrazioni, stabilito con DCPM (peso 0,58); indice

¹⁰ C. Barbieri, G. De Nicolao, *Un riparto difficile: il backstage del piano triennale pavese*, settembre 2013, <http://www.circoloerreraunipv.it/wordpress/?p=230>

delle retribuzioni del personale tecnico amministrativo (peso 0,27); indice generale dei prezzi al consumo (peso 0,15)” (Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica 2007, p. 19).

In realtà, il 2008 vede l’approvazione di misure di politica economica tali da assicurare, anziché la stabilità del fondo, una sua massiccia e progressiva riduzione. Contemporaneamente, con il D.L. 180/2008 (art. 21), si stabilisce che a decorrere dal 2009 una quota non inferiore al 7% dell’FFO sia attribuita sulla base di una serie di parametri, ossia: (i) qualità dell’offerta formativa, (ii) qualità della ricerca scientifica, (iii) qualità, efficacia ed efficienza delle sedi didattiche. Le concrete modalità di ripartizione vengono rinviate a un decreto ministeriale da adottarsi entro la fine del 2008, sentiti CIVR e CUN.

In effetti, il D.M. di assegnazione dell’FFO per il 2010,¹¹ richiamando sia il modello teorico elaborato dal CNVSU, sia le previsioni del D.L. 180/2008, esplicita – in premessa – l’intenzione di adottare un “modello unico di finanziamento”. Di conseguenza, l’FFO viene allocato per l’80% sulla base della quota storica, mentre il 10% è attribuito sulla base di criteri contenuti in un allegato e connessi a “qualità dell’offerta formativa” (fra i quali: studenti iscritti regolari che abbiano conseguito almeno 5 CFU, percentuale di laureati occupati a tre anni dal conseguimento del titolo, esiti della valutazione della didattica da parte degli studenti), e “qualità della ricerca scientifica” (essenzialmente basata sulla partecipazione a progetti PRIN, FIRB, o dell’Unione Europea). Buona parte di questi indicatori risultano in realtà non operativi in assenza dei relativi dati e sono sospesi per il 2010.

¹¹ D.M. 655/2010: <http://attiministeriali.miur.it/anno-2010/dicembre/dm-21122010.aspx>

4. La riforma del 2010 e la nascita dell'ANVUR

La “Riforma Gelmini”, nata – nelle intenzioni dichiarate dal legislatore – per assicurare una buona autonomia universitaria, si traduce in realtà in un provvedimento per molti profili iper-regolante e centralizzatore. La nascita dell’Agenzia Nazionale di Valutazione, destinata ad avere un ruolo determinante, in modo sia diretto che indiretto, per quel che concerne il finanziamento del sistema, comporta di fatto uno svuotamento delle responsabilità e del ruolo di indirizzo politico del Ministero, contribuendo così ad accentuare, almeno per certi versi, la crisi del sistema.

Nel dicembre del 2010 viene approvata la l.240/2010, comunemente nota come “Riforma Gelmini”, dal nome dell’allora ministro. La riforma ha un notevole impatto, su tutti gli aspetti del sistema universitario, dalla *governance* al reclutamento. In questa sede, interessano però unicamente gli aspetti connessi al finanziamento. In proposito, va rilevato come quanto previsto dalla legge di riforma in materia di finanziamento sia per più aspetti strettamente connesso all’azione dell’Agenzia Nazionale per la Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), che viene ad assumere un ruolo di primaria rilevanza nell’allocazione delle risorse, della quale si dirà in seguito.

Dopo una premessa, nella quale si richiama implicitamente l’art. 33 Cost., e nella quale si afferma l’importanza delle università come sede di “libera ricerca e di libera formazione” nonché “luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze”, operante per il “progresso culturale, civile ed economico della Repubblica” (art. 1, c. 1), il legislatore afferma che al Ministero spetta un’attività di pianificazione strategica e di indirizzo: all’ANVUR spetta invece il compito di “verificare e valutare i risultati” e tutto ciò con lo scopo di garantire “una distribuzione delle risorse pubbliche coerente con gli obiettivi, gli indirizzi e le attività svolte da ciascun ateneo, nel rispetto del principio della coesione nazionale, nonché con la valutazione dei risultati conseguiti” (art. 1 c. 4). Ancora, all’art. 2 c. 12 si precisa che “il rispetto dei principi di semplificazione, razionale dimensionamento delle strutture, efficienza ed efficacia di cui al presente articolo rientra tra i criteri di valutazione delle università valevoli ai fini dell’allocazione delle risorse, secondo criteri e parametri definiti con decreto del Ministro, su proposta dell’ANVUR”. Emergono così già alcuni fra i principi che caratterizzano la l.240/2010: efficientamento del sistema, per più aspetti (qualità di didattica e ricerca, ma anche per aspetti di carattere per così dire amministrativo, quali semplificazione, razionale dimensionamento ecc.) e ruolo chiave dell’Agenzia di Valutazione.

Più nel dettaglio, la legge delega al Governo (art. 5 c.1) l’adozione di decreti legislativi finalizzati al raggiungimento di una serie di obiettivi, fra i quali la “valorizzazione della qualità e dell’efficienza delle università” con la “conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante” e l’“introduzione, sentita l’ANVUR, di un sistema di valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti ex ante”. Il tutto accompagnato da una revisione della disciplina in materia di contabilità, al fine di assicurare il rispetto della programmazione triennale da parte degli atenei, nonché di criteri di sostenibilità finanziaria; in questo contesto, è prevista anche l’adozione di una specifica disciplina mirante a regolare le procedure di commissariamento degli atenei in caso di dissesto finanziario (art. 5 c. 1 lett. b).¹²

Come ben si vede, il legislatore del 2010 indirizza il proprio intervento riformatore verso una serie di obiettivi non omogenei, spaziando dalla didattica alla ricerca, per giungere alla

¹²Cfr. anche l’art. 5 c. 4.

stabilità finanziaria; un tema, quest'ultimo, connesso alla questione della composizione del corpo docente. In ciò, purtroppo, può essere ravvisata una certa continuità con la legislazione precedente. Infatti, all'art. 5 c. 3, lett. a si prevede l' "introduzione di un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitari", "fondato sull'utilizzazione di specifici indicatori definiti ex ante dall'ANVUR per la verifica del possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria". Il sistema di accreditamento si accompagna all' "introduzione di un sistema di valutazione periodica basato su criteri e indicatori stabiliti ex ante, da parte dell'ANVUR, dell'efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne" (art. 5 c. 3 lett. b): è qui adombrato – almeno per quel che riguarda la ricerca - l'esercizio periodico di valutazione nazionale, comunemente noto come VQR.

La complessa struttura disegnata dal legislatore, che comprende accreditamento, valutazione nazionale, ma anche ridefinizione delle procedure di autovalutazione operate dagli atenei (art. 5, c. 3 lett. c), si accompagna all'introduzione di meccanismi incentivanti (meglio: incentivanti e disincentivanti), finalizzati appunto al raggiungimento degli obiettivi. Ciò non poteva che passare per una riformulazione della composizione dell'FFO: si tratta infatti di "incentivi correlati al conseguimento dei risultati (..), nell'ambito delle risorse disponibili del fondo di finanziamento ordinario delle università allo scopo annualmente predeterminate" (art. 5 c. 3 lett. e).

Inizia dunque a prendere forma un articolato sistema centralizzato che vede al suo vertice il Ministero, responsabile della programmazione strategica; quindi l'ANVUR, incaricata di definire indicatori e di svolgere esercizi di valutazione; e infine gli atenei, la cui autonomia viene regolata attraverso l'indicazione di obiettivi, incentivi e disincentivi. Della complessità e di alcuni aspetti critici di tale sistema si dirà qualcosa più oltre. Qui vale la pena di notare come – nel quadro di una serie di disposizioni miranti ad assicurare la sostenibilità dei bilanci degli atenei - la legge prevede che nell'esercizio della delega, il Governo introducesse il "costo standard unitario di formazione per studente in corso, calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università, cui collegare l'attribuzione all'università di una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnata ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1" (art. 5, c. 4 lett. f). Come si è già avuto modo di accennare, il costo standard era già menzionato nella l. 537/1993, ma occorrerà attendere la fine del 2014 perché tale indicatore sia definito ed effettivamente applicato nell'assegnazione dell'FFO (cfr. infra).

In questo quadro, e sempre con riferimento all'FFO, si delega il Governo ad attenersi al principio dell'attribuzione di una quota non superiore al 10% del Fondo sulla base di "meccanismi di valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei, elaborati da parte dell'ANVUR" (art. 5 c. 5). Agli interventi perequativi, rivolti a sanare gli squilibri derivanti dalla cosiddetta "quota storica", la l. 240/2010 destina una quota dell'FFO non inferiore all'1,5%, da assegnare a quegli atenei che presentino "una situazione di sottofinanziamento superiore al 5 per cento rispetto al modello per la ripartizione teorica del fondo di finanziamento ordinario elaborato dai competenti organismi di valutazione del sistema universitario" (art. 11 c. 1). Peraltro, l'intervento perequativo viene escluso quando il sottofinanziamento dipende dall'esito di esercizi di valutazione.

Modifiche sono anche apportate al D.L. 180/2008, prevedendo che la quota minima dell'FFO assegnata sulla base di criteri "valutativi", pari al 7%, venga incrementata su base

annuale di una percentuale compresa fra lo 0.5 e il 2% dello stesso FFO, “tenendo conto delle risorse complessivamente disponibili e dei risultati conseguiti nel miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse” (art. 13 c. 1 lett. b). Parimenti, in modo coerente con quanto disposto con l'art. 5 della l. 240/2010, il legislatore introduce fra gli eterogenei criteri di valutazione già previsti dal D.L. 180/2008 (ossia: qualità e risultati della formazione, qualità della ricerca e qualità ed efficienza delle sedi didattiche) anche l'incidenza del costo del personale sulle risorse complessive dell'ateneo nonché “l'entità” dei progetti di ricerca, sia nazionali che internazionali, assegnati all'ateneo (art. 13 c. 1 lett. a).

Questo, in sintesi, il quadro disegnato dalla l. 240/2010: come si è già detto in precedenza si tratta di una serie estremamente complessa di prescrizioni, miranti a costruire una sorta di gabbia all'autonomia universitaria, evidentemente ritenuta un pericolo tanto sotto il profilo dell'efficienza nella didattica e nella ricerca, quanto sotto il profilo della stabilità economico-finanziaria. Un quadro reso ulteriormente complesso dal gran numero di provvedimenti attuativi previsti dalla legge: oltre quaranta, diversi dei quali toccano direttamente la questione del finanziamento.

Ora, al di là della qualità intrinseca della legislazione fin qui esaminata, di cui è evidente la macchinosa iper-regolazione e l'ispirazione centralizzatrice – una scelta, peraltro, decisamente contrastante con le prime prese di posizione in materia da parte dell'allora Ministro¹³ - vale la pena di soffermarsi un momento su di un punto specifico: l'azione di controllo esercitata sugli atenei e destinata a influenzare in modo rilevante il finanziamento si fonda sull'applicazione di una pluralità di indicatori (o modelli) quantitativi, relativi a dati tra loro non omogenei, la cui definizione è demandata all'Agenzia nazionale di valutazione.

Alla complessità normativa, si aggiungono quindi gli oneri – non irrilevanti – che derivano dall'esigenza di raccogliere i dati, elaborare e validare indicatori. Tali operazioni – sebbene a prima vista possano apparire di carattere tecnico – hanno in realtà ricadute “politiche” di grande rilievo. Il che ci conduce a un ulteriore problema, che merita di essere segnalato. La creazione di una Agenzia nazionale di valutazione non fu idea del Ministro Gelmini: l'idea, in effetti era di Luciano Modica¹⁴, che nel febbraio del 2006 propone l'istituzione di una “Autorità” responsabile della valutazione del sistema dell'università e della ricerca:¹⁵ l'Agenzia (non più un'autorità, dunque) viene istituita con la finanziaria 2007,¹⁶ ma rimane per una serie di motivi non operativa fino al maggio del 2011. Non è questa la sede dove approfondire la complessa vicenda della genesi dell'ANVUR,¹⁷ ma vale comunque la pena di ricordare che anche in questo caso il Ministro Gelmini inizialmente si oppone

¹³ Si vedano ad es. le dichiarazioni del 2008, rese alla Commissione Cultura della Camera dei Deputati: “Si prospettano due possibilità. O una gestione più fortemente centralizzata del sistema universitario, con regole uguali per ogni ateneo, ogni professore, ogni ricercatore; oppure, prendendo atto delle diversità presenti tra i singoli Atenei e centri di Ricerca, porre le condizioni per valorizzarne la specificità. La seconda opzione, analogamente a quanto avviene in molti paesi caratterizzati da sistemi universitari di eccellenza, ci sembra quella da sostenere.” Testo disponibile a questo indirizzo: <http://popolari-liberali.blogspot.it/2008/06/universit-e-ricerca-gli-indirizzi-del.html> .

¹⁴ Già Presidente della CRUI quindi senatore e successivamente sottosegretario al Ministero dell'Università e della Ricerca.

¹⁵<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00176900.pdf>

¹⁶L. 286/2006, art. 2 c. 138 ss.

¹⁷Sul punto si veda la dettagliata ricostruzione di R. Rubele, *Appunti per una storia dell'ANVUR*, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.roars.it/online/author/renzorubele/> .

all'Agenzia, definita come “una costosissima struttura ad alto tasso di burocrazia e rigidità”.¹⁸

Ciononostante, essa diviene, come si è visto, una delle colonne portanti della l. 240/2010: il risultato è che il cumulo di compiti, tanto vari quanto ampi, attribuiti all'Agenzia ministeriale, in combinazione con il cattivo disegno istituzionale della medesima (Banfi 2013a), finiscono per mettere in discussione alcuni dei principi stessi della legge di riforma, in particolare quando essa afferma che al Ministero spetta un'attività di pianificazione strategica e di indirizzo mentre ad ANVUR spetta il compito di “verificare e valutare i risultati”. Infatti il Ministero competente è parso negli ultimi anni sostanzialmente svuotato di capacità di indirizzo a favore dell'Agenzia che attraverso la propria azione “tecnica” sembra sempre più essere il vero centro decisionale, capace di orientare l'intero sistema (Barbati 2014). Tutto ciò è conseguenza non solo dell'impianto della l. 240/2010, ma anche dei provvedimenti attuativi che ad essa seguono e che – limitatamente alla questione del finanziamento – saranno rapidamente esaminati nelle pagine seguenti.

¹⁸http://www.repubblica.it/2008/06/sezioni/scuola_e_universita/servizi/gelmini/audizione-camera/audizione-camera.html

5. Dai provvedimenti attuativi della l. 240/2010 alla novella del 2013 sull'FFO

Nell'enorme mole dei provvedimenti attuativi della l.240/2010, si ritrovano disposizioni di notevole importanza ai fini del finanziamento del sistema: spiccano in particolare le regole relative ad AVA (sistema di autovalutazione e accreditamento) e VQR (valutazione della qualità della ricerca); ad esse si aggiungono la previsione del ricorso al criterio del costo standard per studente e la valutazione ex post del reclutamento, quest'ultima destinata poi a confluire all'interno della VQR.

I provvedimenti attuativi della legge di riforma sono molto numerosi: due di essi sono specificamente diretti a regolare aspetti del finanziamento pubblico. In particolare, il Dlgs. 19/2012, che fa seguito all'art. 5 c. 1 lett. a della legge, è dedicato alla "valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università". Senza entrare nel dettaglio delle procedure di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio, nonché di valutazione della ricerca – alle quali sarà dedicata qualche riga in seguito – merita di essere osservato come perno dell'intero sistema sia l'Agenzia di valutazione: essa definisce, fra l'altro, indicatori, criteri, adempimenti ai fini dell'accREDITamento delle sedi e dei corsi; rende pareri motivati in materia (dai quali il Ministero non può discostarsi) e per tale via può condurre alla soppressione di sedi o proporre federazioni o fusioni di atenei¹⁹; si dedica al monitoraggio dell'applicazione dei medesimi criteri e indicatori secondo "criteri e metodologie stabilite dall'Agenzia stessa" (art. 11 c. 1). Si vede bene come il cumulo di attribuzioni qui delineato, come si è già detto in precedenza, svuoti di fatto il Ministero di buona parte dei suoi compiti di programmazione e indirizzo.

Ciò detto, interessa rilevare che l'Agenzia interviene direttamente anche nella assegnazione degli incentivi, attraverso l'azione di monitoraggio. Infatti, se da un canto è previsto che una percentuale dell'FFO sia assegnato dal Ministero sulla base dei risultati conseguiti nella didattica e nella ricerca, sulla base di quanto previsto dal già menzionato D.L. 180/2008 (Dlgs. 19/2012, art. 15 c. 1), l'incentivo risente anche di quanto accertato attraverso il monitoraggio, in particolare per quanto riguarda rispondenza a criteri e indicatori, coerenza della programmazione di ateneo e grado di raggiungimento degli obiettivi strategici (art. 15 c. 2). In relazione a questi ultimi aspetti, è previsto che il Ministero, sulla base di quanto proposto dall'Agenzia, rediga una graduatoria di atenei ai quali attribuire l'incentivo in ordine decrescente (art. 15 c. 3).

In questo modo si crea un doppio canale attraverso il quale sono definiti gli interventi incentivanti (ed eventualmente disincentivanti): da un canto il cosiddetto sistema AVA (autovalutazione, valutazione periodica, accreditamento) e il relativo monitoraggio, e dall'altro la VQR, ossia l'esercizio di valutazione nazionale della qualità della ricerca, periodicamente avviato con decreto ministeriale sulla base del D.L. 180/2008 e della l. 240/2010. In entrambi i casi, AVA e VQR, è l'Agenzia, attraverso la definizione di criteri e indicatori e la compilazione di graduatorie ad avere in mano, per così dire, i cordoni della borsa.

Particolare attenzione merita anche il Dlgs. 49/2012, dedicato alla "disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei"; si tratta di un provvedimento particolarmente importante, in quanto esso riprende alcuni dei criteri che già da diversi anni si era voluto porre al centro

¹⁹ Si vedano gli art. 7,8,9, del Dlgs 19/2012; cfr. anche il Dlgs. 199/2011, art. 19 c. 6 e 7.

della gestione del sistema universitario (ad esempio, la programmazione triennale, il costo standard per studente, la composizione della spesa per personale da parte degli atenei), aggiungendovi nuovi aspetti oggetto di valutazione, quale appunto la “politica di reclutamento” intrapresa dagli atenei²⁰. Conviene soffermarsi brevemente sul contenuto degli articoli 8, 9 e 10. L’articolo 8, dedicato al costo standard unitario di formazione per studente in corso, stabilisce che con tale parametro si intende “il costo di riferimento attribuito al singolo studente iscritto entro la durata normale del corso di studio, determinato tenuto conto della tipologia di corso di studi, delle dimensioni dell’ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l’università” (c. 1). Come si ricorderà, per effetto della l. 240/2010, il costo standard è uno dei parametri da adottarsi nell’assegnazione dell’FFO. Esso, stando al Dlgs. 49/2012, deve essere definito con decreto ministeriale, sentita l’ANVUR, sulla base delle voci di costo relative a dotazione di personale docente e ricercatore, dotazione di personale tecnico-amministrativo nonché servizi didattici, funzionamento e gestione delle strutture, e infine “ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli standard di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari” (art. 8 c. 2).

Il decreto definisce anche i parametri da utilizzarsi per la valutazione ex post del reclutamento: altra voce alla quale la l. 240/2010 lega l’assegnazione di una quota del fondo, la cui soglia massima è fissata al 10%. Infatti, l’art. 9 dispone che le politiche di reclutamento siano valutate sulla base di criteri legati essenzialmente alla produzione scientifica, alla mobilità e all’internazionalizzazione. A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, per certi versi slegato dalla valutazione dei singoli – alla quale sono connessi i criteri appena citati – e che fa invece riferimento alla composizione del personale incardinato presso l’ateneo²¹. Stando al citato Dlgs., all’ANVUR spetta, entro 90 giorni dall’entrata in vigore del decreto, definire “il periodo di riferimento della valutazione, la ponderazione dei criteri e la definizione dei parametri”²². Infine, l’art. 10 del Dlgs. 49/2012 prevede che il Ministero indichi con proprio decreto, avente validità almeno triennale, le percentuali di ripartizione dell’FFO da assegnare “in relazione al costo standard per studente, ai risultati della didattica, della ricerca, delle politiche di reclutamento e agli interventi perequativi”.

Entrambe queste previsioni, sia quella relativa alla definizione di criteri ad hoc per la valutazione del reclutamento, sia quella relativa al decreto contenente le percentuali di assegnazione dell’FFO, vengono superate con la conversione in legge del D.L. 69/2013. Con questo intervento normativo, infatti, viene rimodulata la struttura dell’FFO, con l’intento di incrementarne progressivamente le quote premiali e – al contempo – di limitare gli squilibri che potevano derivarne: “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 (..) 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. Di tale quota, almeno tre quinti sono ripartiti tra le università sulla base dei risultati conseguiti nella Valutazione della qualità della ricerca (VQR) e un quinto sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento, effettuate a cadenza quinquennale

²⁰ Lasciando da canto le questioni relative a piano economico-finanziario, programmazione del personale e limiti di spesa e indebitamento, alle quali sono dedicati i primi sette articoli del decreto.

²¹ “la struttura e i rapporti dell’organico del personale docente e ricercatore, dirigente e tecnico amministrativo”, art. 9 c. 1 lett. f).

²² Art. 9 c. 2

dall'Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR). L'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma non può determinare la riduzione della quota del Fondo per il finanziamento ordinario spettante a ciascuna università e a ciascun anno in misura superiore al 5 per cento dell'anno precedente" (art. 60 c. 1). Per quanto riguarda la valutazione delle politiche di reclutamento, che l'ANVUR avrebbe dovuto effettuare su base quinquennale, essa venne di fatto ricompresa nella VQR: nello svolgimento del primo esercizio di valutazione nazionale, infatti, si è proceduto a un'analisi specifica della performance dei soggetti reclutati da parte delle strutture (Atenei e Dipartimenti). Infine non sarà sfuggito al lettore, che il D.L. 69/2013 definisce solo i quattro quinti della quota premiale: un quinto resta nell'ombra. Si tratta della frazione relativa alla valutazione della didattica, per la quale, a quanto pare, si fatica a definire strumenti adatti.

6. Gli aspetti critici della valutazione della ricerca

Con la messa a regime dell'ANVUR e l'avvio dell'esercizio di valutazione nazionale (VQR), i risultati della valutazione iniziano ad avere un impatto significativo (e crescente nel tempo) sull'allocazione dell'FFO. Tuttavia, le modalità con le quali l'esercizio è costruito – imitando, ma con importanti differenze il RAE/REF del Regno Unito – lasciano spazio ad alcuni dubbi: riguardano sia l'adozione di automatismi che si traducono in una deresponsabilizzazione del decisore politico, sia la scelta di adottare soluzioni tecniche non sufficientemente robuste, distanziandosi significativamente dai modelli di riferimento ai quali ci si era voluti richiamare.

Con le decisioni degli ultimi anni sono emerse alcune evidenti criticità relative agli strumenti di valutazione che dovrebbero assicurare la corretta allocazione della quota premiale del fondo, ossia VQR e AVA. La questione, peraltro, è divenuta ormai molto rilevante, poiché una precisa scelta politica ha indotto il *policy maker* a intraprendere una strada di progressivo incremento della quota premiale sul totale. Una scelta che potrebbe anche essere condivisibile, purché si abbia la certezza della solidità e della razionalità di tali strumenti. Invece, non mancano i motivi di inquietudine: in queste pagine ci limiteremo ad alcuni cenni, rinviando ad altra sede un'analisi più dettagliata.

La VQR, ossia l'esercizio nazionale di valutazione della qualità della ricerca si è concretizzata negli scorsi anni come una macchina estremamente complessa e molto costosa (Baccini, Coin, Sirilli 2013), edificata almeno in parte sulla base dell'esperienza dell'esercizio nazionale britannico, già noto come RAE (*Research assessment exercise*) e più di recente come REF (*Research Excellence Framework*).

Del resto, l'unico esercizio di valutazione nazionale tentato prima della VQR, ossia la VTR, operata nel 2006 dal CIVR per gli anni 2001-2003,²³ era anch'esso ispirato al modello del Regno Unito. In ogni caso, mentre la VTR ha avuto più che altro le caratteristiche di un esperimento pilota relativamente privo di conseguenze almeno per quel che riguarda vita e bilanci degli atenei, la VQR ha avuto un impatto notevole su più livelli e, come si è detto, avrà in futuro un impatto crescente. A maggior ragione dunque, vi è motivo di preoccuparsi delle criticità manifeste dell'esercizio, che sono più gravi di quelle comunemente attribuite al RAE/REF (Martin 2011; Ricciardi 2013). Esse, peraltro, sono frutto in parte della stessa architettura istituzionale dell'Agenzia preposta ai processi di valutazione (che si riflette sui processi medesimi), e in parte della diffusa arretratezza del corpo accademico italiano in materia di scientometria.

Attraverso la VQR, indetta per la prima volta con il D.M. 17/2011,²⁴ non si è dato vita a un vero e proprio esercizio di valutazione, i cui esiti sottoporre al *policy maker* per le scelte più opportune. Piuttosto, la VQR (anche a causa delle previsioni della l. 240/2010 e dell'antica propensione che nelle pagine precedenti è stata in parte documentata, a “formule” o “modelli” più o meno automatici per la gestione del sistema e per il controllo dell'esercizio dell'autonomia universitaria) è divenuta la fonte di automatismi aventi effetti diretti sul finanziamento del sistema, scavalcando, o forse meglio sarebbe dire deresponsabilizzando il *policy maker*. Se la formula o il modello indicano che l'allocazione deve procedere in una certa maniera, non si tratta più di una scelta politica, bensì di una scelta tecnica, la cui ultima giustificazione sta nel fatto che essa favorirebbe la

²³ Tutti i documenti in proposito sono disponibili a questo indirizzo: <http://vtr2006.cineca.it/>

²⁴ Si attende a breve il bando per l'avvio della seconda VQR, di cui al momento non sono chiari i caratteri, ma che dovrebbe in larga parte somigliare al primo esercizio. Vi è solo da augurarsi che non siano stati introdotti elementi peggiorativi di un quadro già profondamente compromesso.

“competizione” fra le sedi universitarie e il “merito”. Vi sono molti dubbi nel ritenere che il mondo della formazione avanzata possa essere appiattito su schemi aziendali e vi sono molte buone ragioni per ritenere che il sistema possa beneficiare, oltre che dalla competizione, anche dalla cooperazione.²⁵ Anche per questo motivo, sarebbe bene che gli esercizi di valutazione nazionale si limitassero a presentare dei dati al *policy maker*, cui deve spettare, in modo diretto ed esplicito la responsabilità di prendere decisioni strategiche. Si tratta di un vizio strutturale dell'attuale sistema di valutazione, che si riflette sul sistema di finanziamento. Un vizio che dovrebbe essere corretto, per poter costruire un quadro robusto, stabile, responsabilizzante, sia dal punto di vista politico che istituzionale.

Ciò detto, non mancano certo vizi più specificamente inerenti al “come” è stato condotto l'esercizio nazionale di valutazione. La scelta di non adottare, come nel REF, la revisione dei pari come unico strumento di valutazione, e di fare ricorso a una combinazione di analisi bibliometrica (prevalente nelle aree delle “scienze dure”) e revisione dei pari (prevalente nelle aree delle scienze umane e sociali), ha fatto sì che i risultati della valutazione presentino discrepanze significative – come riconosciuto dagli stessi *panels* di revisori²⁶ – e rende non comparabili fra loro non solo aree disciplinari diverse, ma perfino settori scientifico-disciplinari all'interno di una stessa area: un fatto di per sé sufficiente a rendere inadatto l'esercizio di valutazione come efficace strumento automatico per l'assegnazione di risorse. Questo, anche a voler tacere delle anomalie di un sistema di valutazione bibliometrico (quello adottato per le *hard sciences*) tanto inusitato quanto questionabile (Abramo e D'Angelo 2013; Banfi e De Nicolao 2013).

Non solo: sempre la VQR ha reso evidente – ben prima che prendesse avvio la cosiddetta Abilitazione Scientifica Nazionale, lo stato deplorabile dei dati disponibili per la valutazione: manca infatti un'anagrafe robusta e affidabile della ricerca scientifica,²⁷ al posto della quale occorre affidarsi a un mix inaccettabile di validazioni individuali e revisioni effettuate da parte degli archivi della ricerca dei singoli atenei, il tutto combinato con liste di riviste “scientifiche” o *ratings* provenienti dal centro, ossia dall'Agenzia, rispetto alle quali – al di là delle critiche rivolte da molti alla classifiche di riviste quale strumento di valutazione²⁸ – non è in molti casi chiaro né il “perché” né il “come” dell'assegnazione di un determinato contenitore editoriale a una determinata categoria, più o meno eccellente. Non a caso, anche su questa vicenda si sono visti numerosi ricorsi amministrativi, che in più occasioni hanno visto l'Agenzia soccombente.²⁹

Ancora, la scheda di valutazione proposta ai revisori (almeno per i settori soggetti a *peer review*), è stata disegnata in modo ambiguo, lasciando sorgere il dubbio che gli stessi revisori avrebbero potuto non comprenderne appieno il funzionamento, almeno per quanto riguarda l'esito finale della valutazione del singolo prodotto della ricerca – ottenuto

²⁵ Vedi l'esempio descritto in Banfi (2013b).

²⁶ Cfr. ad es. Rapporto finale di area. Gruppo di Esperti della Valutazione dell'Area 14 (GEV14), p. 64. http://www.anvur.org/rapporto/files/Area14/VQR2004-2010_Area14_RapportoFinale.pdf; Rapporto finale di area. Gruppo di Esperti della Valutazione dell'Area 11 (GEV 11), p. 25. http://www.anvur.org/rapporto/files/Area11/VQR2004-2010_Area11_RapportoFinale.pdf

²⁷ L'art.3-bis del decreto-legge 10 novembre 2008 n. 180, convertito con modificazioni nella legge 9 gennaio 2009 n. 1, dispone la costituzione, presso il Ministero, di una «Anagrafe nazionale nominativa dei professori ordinari e associati e dei ricercatori», contenente per ciascun soggetto l'elenco delle pubblicazioni scientifiche prodotte (ANPrePS). A tutt'oggi l'anagrafe non è stata realizzata né si sono avviate le procedure per la sua realizzazione.

²⁸ Si veda in proposito la bibliografia in Banfi (2011).

²⁹ Sui rischi di contenzioso derivanti dall'amministrativizzazione delle procedure di valutazione si era severamente espresso S. Cassese (2013).

attraverso una sorta di normalizzazione dei punteggi assegnati per ogni quesito posto al revisore (Banfi 2012). Vi è anzi il dubbio, che la scheda sia stata disegnata in questo modo nella convinzione – aprioristica – che la revisione dei pari sarebbe stata più “bonaria” dell’analisi bibliometrica: il risultato è stato, in effetti, l’opposto, visto che si è potuto verificare come l’analisi bibliometrica abbia “premiato” molto più largamente della revisione dei pari: un fatto che dovrebbe indurre a riflettere, visto che tali anomalie sono destinate a riflettersi sul finanziamento degli atenei, finanziamento che rischia di essere in parte determinato dalla composizione stessa del personale docente, a seconda che esso appartenga o meno a settori sottoposti ad analisi bibliometrica. Infine, dubbi e obiezioni sono stati sollevati sulla composizione dei *panels* di revisori e sulla loro (mancata) responsabilizzazione (Baccini 2013): un fatto che potrebbe aver favorito operazioni “di cordata” sia in termini di valutazioni positive che negative non necessariamente giustificate.

E' certo vero che la VQR è stato il primo vero esercizio di valutazione nazionale del Paese (se si eccettua la VTR che la aveva preceduta) e che per questo motivo ci si può sforzare di essere indulgenti nonostante le evidenti anomalie che la hanno caratterizzata. A maggior ragione, si sarebbe dovuto esercitare una certa prudenza nell’adottarne i risultati quale base per assegnazioni automatiche di fondi. Per meglio dire: sarebbe stato opportuno che il decisore politico avesse accolto i risultati della VQR con prudenza, valutandone accortamente l’utilizzabilità ai fini dell’assegnazione di una quota rilevante del fondo di finanziamento ordinario. Così non è stato.

Al contrario, il decisore politico si è affidato a occhi chiusi ai risultati forniti dai tecnici e anzi, con l’intento di fornire “un segnale” ha provveduto a incrementare ulteriormente le dimensioni della quota premiale, accentuando gli effetti distorsivi dell’esercizio di valutazione. Così pure, non si può tacere l’allarme per la diffusa tendenza – da parte di non pochi atenei e dipartimenti – a utilizzare gli esiti della VQR, che pure è una valutazione di strutture e non di individui, per fini diversi da quelli propri dell’esercizio di valutazione nazionale, fra i quali il reclutamento e gli avanzamenti di carriera: tutto ciò contro gli stessi indirizzi chiaramente espressi dall’Agenzia.³⁰

Il meccanismo di valutazione rischia di avvitarsi su se stesso. Infatti, come si è già accennato, poiché gli esercizi di valutazione nazionale si susseguono a distanza di un certo numero di anni, non è parso logico che la quota premiale (crescente) continuasse ad essere assegnata sulla base di dati progressivamente più vecchi: a titolo di esempio, la VQR, che ha contribuito all’assegnazione del 18% dell’FFO 2014, si basa sui dati degli anni 2004-2010. Per questa ragione, si è previsto che al progressivo allontanarsi dall’esercizio di valutazione, assumano un peso più rilevante i dati derivanti da AVA, ossia dal processo di autovalutazione, valutazione e accreditamento delle strutture, basati in particolare sulle risultanze della cosiddetta SUA-RD (scheda unica annuale della ricerca dipartimentale).

L’adozione di processi di autovalutazione e di “quality assurance” da parte della strutture potrebbe non essere di per sé una cattiva idea; tuttavia, la compilazione della SUA-RD si è rivelata ancora una volta un esercizio estremamente costoso, capace di impegnare per mesi ingenti risorse degli atenei sia fra il personale tecnico che fra quello docente e soprattutto mal disegnato, tanto da lasciare molti dubbi sulla credibilità dei risultati. Tanto più che ancora una volta, la compilazione della SUA-RD, fatte salve le parti relative alle caratteristiche della struttura, alle politiche di qualità e agli obiettivi che la struttura si

³⁰ Relazione Finale VQR, parte prima pag. 9: “l’ANVUR sottolinea che i risultati della VQR non possono e non devono essere utilizzati per valutare i singoli soggetti”.

propone, è costituita in larga parte dalla raccolta di dati – per cura dei singoli docenti e ricercatori – relativi ai prodotti della ricerca.

Ci troviamo ancora una volta di fronte a una raccolta di dati “fai-da-te”, la cui validazione è demandata agli stessi docenti e ricercatori con il coinvolgimento dei direttori di dipartimento e degli archivi istituzionali della ricerca; peggio ancora, le tipologie di prodotto di ricerca messe a disposizione dei docenti e dei ricercatori sono estremamente grezze e la scelta di limitare ai soli prodotti classificati come “scientifici” la SUA-RD sarà fonte di ulteriori distorsioni: questo perché non si capisce per quale ragione prodotti didattici o divulgativi non debbano essere affatto considerati e soprattutto perché molti docenti e ricercatori vorranno catalogare le loro pubblicazioni come scientifiche anche se didattiche o divulgative. Come sarà possibile controllare una massa di dati di queste dimensioni, che per la prima SUA-RD comprende i prodotti di tutti i dipartimenti italiani per il triennio 2011-2013? Infine, non sono noti al momento gli indicatori e le procedure sulla base dei quali i dati SUA saranno sottoposti a valutazione: è logico supporre, vista la dimensione dei dati, che la valutazione sarà per lo più quantitativa. Ma è possibile condurre una valutazione quantitativa su dati che non sono solo “grezzi”, ma come si dice in gergo, “sporchi”? Siamo sicuri che uno sforzo valutativo e autovalutativo di questo genere debba produrre esiti automatici anziché fornire la base per più prudenti considerazioni e analisi da parte del *policy maker*, in attesa di un affinamento, e auspicabilmente di uno snellimento delle procedure?

7. L'FFO 2014 e l'introduzione del costo standard

Con l'FFO 2014 si giunge a un momento di svolta: sembra che si sia scelto una volta per tutte la strada del superamento della "quota storica". Una scelta per più versi condivisibile, viste le distorsioni e gli evidenti squilibri che essa determinava. Tale superamento passa attraverso il criterio del costo standard per studente, finalmente definito. Al contempo è innalzata la quota "premiata" assegnata sulla base degli esiti della valutazione. Si tratta di scelte politiche che devono tuttavia essere accompagnate da un attento monitoraggio degli effetti e da opportune clausole di salvaguardia, per evitare di generare – ancora una volta – nuove e pericolose situazioni di squilibrio.

Vale ora la pena di esaminare la struttura del fondo per come essa è disegnata dal recente D.M. 815/2014. Al contempo, va ricordato che all'inizio di dicembre 2014, è stato finalmente approvato il decreto interministeriale (893/2014) relativo al costo standard per studente:³¹ tale indicatore ha avuto per la prima volta un ruolo rilevante nell'attribuzione dei finanziamenti agli atenei, sostituendo i "pesi" stabiliti a suo tempo dal CNVSU.

Il Decreto Ministeriale con il quale è stato attribuito l'FFO per l'anno 2014, peraltro firmato alla fine dell'anno, al di là di altre voci di minore impatto, suddivide l'importo essenzialmente su due voci: la quota "base" e la quota "premiata". Per quanto riguarda la prima, essa è assegnata per il 20% sulla base del costo standard per studente, e per l'80% sulla base delle quote e degli interventi perequativi 2013, oltre a "ulteriori interventi consolidabili".³² Come si vede, non si è voluto sostituire in un sol colpo la "quota storica" con il criterio del costo standard: una scelta ragionevole, poiché diversamente si sarebbero potuti determinare squilibri tali da porre a rischio di dissesto interi atenei. E' ragionevole, dunque, prevedere che l'incremento della quota assegnata sulla base del costo standard avvenga in modo graduale e sia accompagnata da un attento monitoraggio.

Per quanto riguarda la quota "premiata", essa, per un ammontare pari a circa il 18% del totale, è distribuita, conformemente al dettato del D.L. 69/2013, per il 70% sulla base degli esiti della VQR e per il 20% sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento: il che sta a dire che, essendo la valutazione del reclutamento parte della stessa VQR, l'esercizio di valutazione nazionale determina il 90% dell'assegnazione della quota premiata. Il 10% residuo è attribuito sulla base dei risultati della didattica, con particolare riferimento alla "componente internazionale"; cosa, anch'essa che fa nascere non pochi dubbi³³.

Come si è già accennato, la valutazione della didattica è un po' la cenerentola del sistema di valutazione degli atenei; nel corso degli anni sono stati proposti gli indicatori più vari, ma nessuno di essi sembra, a quanto pare, aver dato sufficiente affidamento. Non è certo un caso che ad essa sia riservata una percentuale comunque esigua della quota premiata. L'Agenzia ha avviato una sperimentazione basata su test standardizzati (i cosiddetti TECO), sulla falsariga dei test PISA e INVALSI³⁴ ed è lecito supporre che tale sperimentazione possa in futuro essere destinata proprio alla valutazione della didattica. Non è questa la sede nella quale soffermarsi sulla sperimentazione TECO, né sulle critiche

³¹ Testo disponibile a questo indirizzo: <http://attiministeriali.miur.it/anno-2014/dicembre/di-09122014.aspx>

³² D.M. 815/2014, art. 2.

³³ Ibid., art. 3.

³⁴ http://www.anvur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=248&Itemid=568&lang=it

recentemente rivolte ai test standardizzati da parte di autorevoli studiosi di statistica³⁵: come per l'assegnazione dell'FFO 2014 si è fatto ricorso, sulla base del modello contenuto nell'allegato 1 al D.M. 815/2014, ad un indicatore composto dai valori medi di numero di studenti in mobilità Erasmus in ingresso e uscita, crediti formativi conseguiti all'estero da parte di studenti in corso e numero di laureati che abbiano conseguito almeno 9 crediti formativi all'estero.

Infine, l'introduzione del costo standard per studente, unitamente all'incremento del peso della quota premiale, può generare significativi squilibri (cfr. oltre). Per questa ragione si è proceduto con gradualità, limitando il peso complessivo del costo standard; d'altra parte gli interventi perequativi, previsti dall'art. 11 della l. 240/2010, pari ad almeno l'1,5% del fondo complessivo, sono stati destinati al contenimento del possibile sottofinanziamento rispetto al modello standard previsto per la quota base entro un valore massimo del 3,5%, inferiore alla soglia massima prevista dalla legge di riforma (pari al 5%).

Clausola di salvaguardia e introduzione graduale del costo standard non sono certo stati sufficienti a silenziare le polemiche che sono esplose con la pubblicazione del decreto ministeriale: questo perché l'elevazione della percentuale assegnata per via premiale ha destato preoccupazione, vista anche la scarsa robustezza degli esiti della VQR. E perché alcuni non hanno ritenuto equa la scelta di inserire unicamente una soglia di salvaguardia che identifica la massima riduzione di finanziamenti sopportabile dagli atenei, senza accompagnarle un tetto massimo per gli eventuali incrementi, al fine di minimizzare gli squilibri interni al sistema. Inoltre, lo stesso decreto relativo al costo standard e gli algoritmi in esso contenuti non sono stati esenti da critiche.

³⁵ Per una sintesi del dibattito con rinvii alla letteratura scientifica si vedano Spiegelhalter (2013) e Stewart (2013).

8. L'andamento recente del FFO e del finanziamento delle università

Il mutamento delle normative e le scelte operate nel corso degli ultimi anni hanno avuto effetti profondi nel finanziamento delle università. Sul totale del finanziamento degli atenei è notevolmente diminuito il peso del MIUR (e in particolare dell'FFO), a vantaggio della contribuzione studentesca e di finanziamenti di soggetti terzi; già questo ha prodotto un significativo impatto territoriale. L'FFO è notevolmente diminuito fino a raggiungere nel 2013, in valori reali, i livelli di metà anni Novanta.

Il mutamento delle normative e le scelte operate nel corso degli ultimi anni hanno avuto effetti profondi nel finanziamento delle università. Scopo di questa seconda parte del lavoro è mostrare alcuni dei principali impatti, sia a livello di sistema, sia per grandi circoscrizioni territoriali, sia, ancora, per singoli atenei.

Come noto il finanziamento dell'università è in Italia su livelli molto più bassi che negli altri paesi avanzati, sia rispetto al PIL o al totale della spesa pubblica, sia commisurato al numero di studenti, anche tenendo conto della diversa durata degli studi. La tendenza della spesa per l'università è poi negativa, al contrario di quanto accade negli altri paesi avanzati e, ancor più, negli emergenti (Viesti 2015). L'ammontare complessivo delle risorse che il Paese dedica all'istruzione avanzata è frutto di scelte politiche rinnovate di anno in anno, nell'ambito delle leggi di bilancio (scelte spesso, purtroppo, di corto respiro) ed è stato fortemente influenzato negli ultimi anni anche dalla situazione non florida del bilancio pubblico e dall'adozione di drastiche misure di contenimento della spesa pubblica. La tabella 3 presenta il totale delle entrate delle università italiane fra il 2000 e il 2012, in euro correnti. Come si vede, le entrate totali sono cresciute da circa 9 miliardi nel 2000 fino a 13,5 miliardi nel 2008; negli anni successivi c'è stato un costante calo, ancora più accentuato se calcolato in termini reali, fino ai 12,9 miliardi del 2012.

La tabella mostra anche una importante modifica delle fonti di finanziamento. In linea generale si assiste ad una riduzione della componente pubblica del finanziamento a favore di quella privata, come confermato, in comparazione internazionale, anche dall'OCSE (2014); aumentano in particolare le risorse provenienti dalla contribuzione degli studenti e da vari soggetti diversi dal Ministero (MIUR); si assiste altresì ad una riduzione del peso dell'FFO rispetto al totale.

Tab. 3. Entrate della università statali italiane (milioni di euro).

Anno	Entrate						Totale
	FFO	Finalizzate da MIUR	Finalizzate da altri soggetti	Entrate contributive	Alienazione beni patrimoniali e prestiti	Entrate diverse	
2000	5.564,4	1.164,2	920,3	983,9	227,4	213,6	9.073,7
2001	6.010,5	1.110,9	1.160,5	1.044,3	209,3	230,0	9.765,5
2002	6.064,0	1.012,7	1.314,9	1.143,4	436,2	267,7	10.239,0
2003	6.158,8	1.045,1	1.406,8	1.269,4	200,9	285,0	10.366,0
2004	6.451,6	1.043,5	1.463,5	1.370,6	302,5	336,6	10.968,3
2005	6.893,8	1.086,5	1.730,0	1.444,3	417,7	346,2	11.918,4
2006	7.011,3	933,5	1.942,3	1.514,3	407,0	455,8	12.264,3
2007	7.169,3	1.131,4	2.178,1	1.624,4	453,1	444,1	13.000,4
2008	7.372,3	1.097,5	2.370,8	1.646,2	486,7	596,3	13.569,9
2009	7.391,0	960,1	2.364,6	1.670,6	386,8	432,9	13.206,2
2010	7.116,7	1.134,8	2.402,0	1.699,4	285,9	393,3	13.032,1
2011	6.901,0	1.514,7	2.416,9	1.759,0	141,4	456,7	13.189,7
2012	6.919,4	1.106,0	2.327,4	1.772,5	333,1	436,3	12.894,7

Fonte: Anvur (2014)

E' interessante analizzare separatamente le quattro principali voci di entrata presenti in tabella. L'FFO rimane la componente principale delle entrate: fra il 2000 e il 2008 passa da 5,6 a 7,4 miliardi; nonostante questo incremento nominale, tuttavia, il suo peso sulle entrate complessive decresce già sensibilmente, passando dal 61,3% al 54,3% del totale. Dopo il 2008 l'FFO si contrae anche in termini nominali, restando nel 2012 sotto i 7 miliardi. Questa tendenza fa sì che rispetto al totale delle entrate nel 2012 l'FFO valga solo il 53,7% del totale. Le entrate "finalizzate" provenienti dal MIUR hanno un andamento tendenzialmente stazionario in termini nominali, intorno a 1,1 miliardi di euro; ciò porta il loro peso a decrescere dal 12,8% del 2000 all'8,6% del 2012. Complessivamente quindi, nei 12 anni, le entrate provenienti dal MIUR (FFO più altre finalizzate) passano dal 71,4% al 62,3% delle entrate totali.

La contribuzione studentesca, invece, raddoppia quasi fra il 2000 e il 2012, passando da poco meno di un miliardo a quasi 1,8 miliardi, come effetto tanto di un aumento del numero di studenti (in particolare nella prima parte del periodo esaminato), quanto di un aumento delle tasse universitarie (in particolare nella seconda parte del periodo), che rendono ora l'Italia uno dei paesi europei con la tassazione studentesca più alta (OCSE 2014). Come si vedrà, vi è stato un netto cambio di indirizzo politico: da disposizioni - richiamate in precedenza - che tendono a limitare il peso delle tasse universitarie sulle entrate degli atenei si passa a disposizioni che premiano le università che riescono ad incassare più tasse. La contribuzione studentesca passa così dal 10,8% (2000) al 13,7% (2012) delle entrate totali. Un'altra voce che mostra un forte aumento è quella delle "entrate finalizzate da altri soggetti", diversi dal MIUR. Si tratta di una voce composita, che raggruppa sia risorse provenienti da altre componenti del settore pubblico, quali Regioni o enti locali (particolarmente rilevanti specie quando si tratta di enti autonomi o a statuto speciale), sia risorse provenienti da soggetti esterni al perimetro pubblico, come le Fondazioni di origine bancaria, o direttamente dalle imprese. Inoltre, non va dimenticato il ruolo del Ministero della Salute, là dove gli atenei comprendono strutture di area medica. Allo stesso modo la voce comprende sia risorse acquisite su base competitiva (ad esempio partecipando a bandi dell'Unione Europea), sia risorse allocate su base discrezionale a specifici Atenei. Si tratta di una importante voce di finanziamento sulla quale sono senz'altro opportuni approfondimenti e distinzioni. Nell'insieme queste entrate passano da 920 milioni (2000) a oltre 2,3 miliardi (2012), accrescendo il loro peso dal 10,1% al 18%.

Prima di entrare nell'analisi di dettaglio dell'FFO è bene ricordare che il sensibile mutamento della composizione delle entrate ha già di per sé un effetto asimmetrico a livello territoriale sul finanziamento dei singoli atenei. Infatti, sia le entrate contributive sia quelle finalizzate (da parte di soggetti diversi dal MIUR) appaiono molto più squilibrate rispetto alle allocazioni del FFO.

La tabella 4 mostra che le entrate contributive (normalizzate per il numero di docenti o per il numero di studenti) sono al Centro circa il 75% del valore del Nord, e nel Mezzogiorno fra il 50% e il 60% (a seconda della ponderazione). Le entrate finalizzate da altri soggetti sono intorno all'80% del valore del Nord nella circoscrizione centrale, fra il 70 e l'80% nelle Isole e poco più della metà nel Mezzogiorno continentale.

Così, se si compara la media delle entrate totali delle università nel quadriennio 2000-04 con quelle del quadriennio 2009-12 (sempre ponderate per il numero dei docenti e degli studenti per ogni circoscrizione, tab. 5), si vede che si ha un consistente calo relativo delle regioni del Centro e del Mezzogiorno continentale rispetto a quelle del Nord (Viesti 2015).

Tab. 4. Entrate medie (Nord = 100) 2009 – 2012.

		per docente	per studente
TOTALI			
	NORD-OVEST	100,7	99,1
	NORD-EST	99,3	101,0
	CENTRO	84,9	90,8
	SUD	85,5	66,5
	ISOLE	83,8	76,8
CONTRIBUTIVE			
	NORD-OVEST	101,6	100,0
	NORD-EST	98,3	100,0
	CENTRO	75,4	72,7
	SUD	63,9	49,7
	ISOLE	57,3	52,5
FFO			
	NORD-OVEST	100,2	98,6
	NORD-EST	99,8	101,5
	CENTRO	101,0	97,3
	SUD	93,3	72,5
	ISOLE	96,3	88,2
FINALIZZATE DA ALTRI SOGGETTI			
	NORD-OVEST	101,2	99,6
	NORD-EST	98,8	100,4
	CENTRO	83,3	80,3
	SUD	64,4	50,1
	ISOLE	80,0	73,3

Fonte: Anvur (2014), tabb. 1.2.1.5./6

Tab. 5. Totale entrate (Nord = 100) 2000 – 2012.

		per docente	per studente
2000-04			
	NORD-OVEST	106,1	107,9
	NORD-EST	94,0	92,6
	CENTRO	98,3	96,4
	SUD	98,7	75,2
	ISOLE	81,3	73,8
2009-12			
	NORD-OVEST	100,7	99,1
	NORD-EST	99,3	101,0
	CENTRO	84,9	90,8
	SUD	85,5	66,5
	ISOLE	83,8	76,8

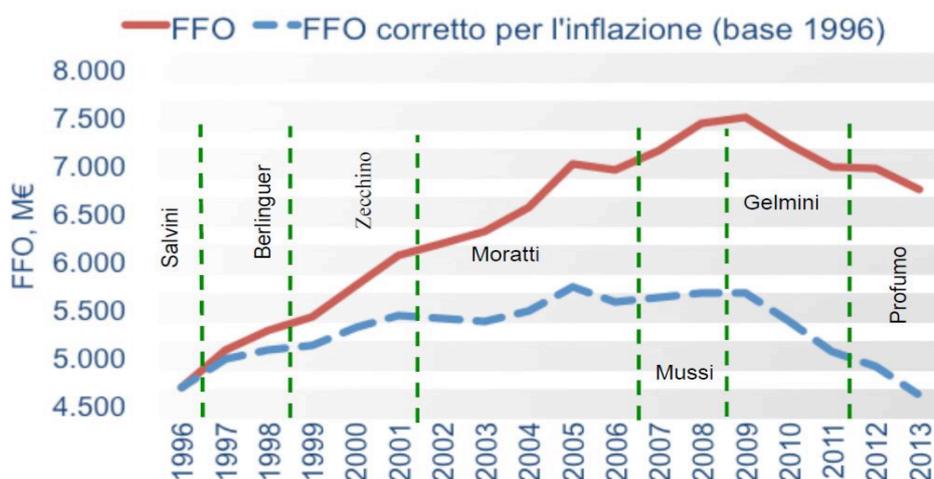
Fonte: Anvur (2014), tabb. 1.2.1.5./6

Con questo quadro in mente, si può analizzare più approfonditamente l'andamento del FFO. Il grafico 1 ne mostra i valori fra il 1996 e il 2013, tanto in termini nominali quanto in

termini reali. E' immediatamente evidente che in euro costanti il valore del 2013 è di molto inferiore a quello del 2000, essendo ritornato su livelli vicini a quelli del 1996.

La tendenza al decremento è in larga parte dovuta al D.L. 112/2008, opera dell'allora ministro Tremonti e che prevedeva tagli – fra il 2009 e il 2013 – pari a un miliardo e quattrocentoquaranta milioni: tagli che in parte sono stati applicati e in parte sono stati di volta in volta rinviati o mitigati con provvedimenti tampone *una tantum*. Tale tendenza si è interrotta con l'allocazione dell'FFO 2014, pari a poco più di 7 miliardi di euro (D.M. 4 novembre 2014, n° 815); la legge di stabilità per il 2015 (190/2014) ha previsto inoltre un incremento di 150 milioni di euro dell'FFO non una tantum, bensì a partire dal 2015 (art. 1 c. 172): tale rifinanziamento, assieme ad altre allocazioni di minore entità e durata previste nella medesima legge avrebbe largamente sterilizzato la quota residua dei “tagli Tremonti”, pari a 170 milioni di euro³⁶. Salvo ulteriori interventi del legislatore, è lecito aspettarsi per il 2015 e il 2016 una sostanziale stabilità del FFO, il che rappresenta già un risultato significativo rispetto all'andamento degli ultimi anni.

Grafico 1. Evoluzione del fondo di finanziamento ordinario.



Fonte: CUN (2013)

Negli ultimi anni, tuttavia, non è stata solo la riduzione complessiva, in termini reali e nominali, dell'FFO ad arrecare danno al sistema universitario nel suo complesso. Dannosa è stata anche la politica finanziaria e legislativa condotta con un continuo *stop-and-go* fatto di tagli annunciati e poi ritirati, di rappezzi e toppe di tagli ereditati dal passato, di assegnazioni tardive e non prevedibili: insomma, il contrario di una buona politica e di un buon governo del sistema, che dovrebbe in primo luogo fondarsi su criteri di stabilità e prevedibilità.

³⁶ Va però detto che la stessa legge dispone all'art. 1, c. 339 una riduzione del medesimo FFO per “razionalizzazioni di spesa per l'acquisto di beni e servizi da effettuare a cura delle università” pari a 34 milioni di euro per il 2015 e 32 milioni di euro annui a decorrere dal 2016. Tali tagli di spesa riducono largamente, pertanto, il rifinanziamento di 150 milioni.

9. Fra tagli e criteri “premiati”: il finanziamento degli atenei 2008-2014³⁷.

L'aumento del peso della quota premiale, i variabili indicatori su cui essa è costruita e il peso nettamente prevalente (rispetto alla didattica e alla “terza missione”) ricoperto dalla valutazione della ricerca, riveniente dalla VQR, hanno avuto un impatto molto profondo sull'allocazione dell'FFO fra Atenei. Posto che i criteri “premiati” hanno principalmente determinato solo una diversa modulazione dei tagli imposti dalle scelte complessive di finanziamento, essi hanno agito in maniera assai asimmetrica, penalizzando in particolare i grandi atenei del Centro-Sud (e in generale più i grandi che i piccoli e più il Centro-Sud del Nord). La riduzione dell'FFO, comparando il 2014 con il 2008 ha toccato in valore assoluto gli 83 milioni per la Sapienza di Roma e in termini percentuali il 19% per l'Università di Messina.

Come si è visto nei paragrafi precedenti, le risorse pubbliche vengono allocate fra gli atenei secondo diversi criteri, espressione di scelte politiche, anche se molto spesso non rese esplicite. Tali criteri sono profondamente mutati negli ultimi anni, anche per l'introduzione di criteri “premiati”, che mirano a tenere conto della “virtuosità” dimostrata dagli atenei nella propria amministrazione, nella gestione dei propri bilanci, nell'efficace perseguimento di obiettivi. Tale indirizzo, inaugurato dal Ministro Gelmini con il governo Berlusconi (2008-11), è stato poi confermato (non senza una certa sorpresa da parte degli osservatori, tenendo conto dei documenti programmatici delle diverse forze politiche) anche dai successivi governi, seppur con un sostegno parlamentare molto diverso.

Può essere utile riepilogare come sono evoluti i criteri di allocazione della quota premiale negli ultimi anni. Dopo le vicende storiche che sono state richiamate in precedenza³⁸, la nuova “quota premiale” nasce nel 2010. In quell'anno il 10% dell'FFO è attribuito sulla base dei seguenti indicatori. Per il 34% sulla base di indicatori di domanda/risultati: studenti iscritti regolari ponderati per facoltà, con l'applicazione di correttivi di sostenibilità dell'offerta formativa, di contesto territoriale, di rilevanza strategica del corso di studio (50% del 34%); rapporto tra CFU effettivamente acquisiti e CFU previsti per gli studenti iscritti distinti per gruppi di corso (50% del 34%). Per il 66% sulla base di indicatori di qualità della ricerca: percentuale di docenti e ricercatori presenti in progetti PRIN 2005-2008 valutati positivamente, “pesati” per il fattore di successo dell'area scientifica (35% del 66%); media ponderata dei tassi di partecipazione ai progetti FIRB del programma "Futuro e Ricerca" pesati con i relativi tassi di successo, calcolati sulle due distinte linee di finanziamento e normalizzati rispetto ai valori di sistema (15% del 66%); coefficiente di ripartizione delle risorse destinate alle Aree – VTR 2001-03 – CIVR (30% del 66%); media delle percentuali di: 1) finanziamento e di successo acquisiti dagli atenei nell'ambito dei progetti del VII PQ - Unione Europea – CORDIS; 2) finanziamento dall'Unione Europea; 3) finanziamento da altre istituzioni pubbliche estere (20% del 66%). Nel 2011, con gli stessi criteri viene attribuito il 12% dell'FFO e nel 2012 il 13%.

³⁷ Gli autori desiderano ringraziare la dottoressa Patrizia Luongo, attualmente presso la World Bank a Washington per la raccolta dati e alcune elaborazioni di base su cui sono basati questo e i successivi paragrafi.

³⁸ Riepilogando: Fra 1993 e 1997 si usa il modello predisposto dalla Commissione tecnica della spesa pubblica del Ministero del Tesoro, basato su stime dei costi standard per studente (1995: per l'1,5% del FFO; 1996: 3,5%; 1997: 7%). Dal 1998 al 2003 si applica il modello dell'Osservatorio nazionale per la valutazione del sistema universitario, basato come segue: 70% per la domanda di formazione (numero di studenti iscritti da un numero di anni inferiore o uguale alla durata legale del corso di studi, pesati a seconda delle facoltà di appartenenza) e per il 30% sui risultati (basati sul numero di studenti equivalenti o “attivi”, ossia sul rapporto fra il totale degli esami superati per Cds diviso il numero medio di esami per anno previsti). Dal 2004 al 2009 si applica il modello del CNVSU: 30%: domanda (numero di iscritti), 30%: risultati (CFU acquisiti dagli studenti), 30%: risultati della ricerca scientifica (calcolato in base al numero di docenti, ricercatori, borsisti, assegnisti, pesati secondo la categoria di appartenenza e ponderati per indicatori di partecipazione e di successo nella richiesta di fondi PRIN nel triennio precedente; si tiene conto anche di fondi esterni ottenuti dall'ateneo per attività di ricerca; 10%: incentivi speciali).

Nel 2013 viene allocato il 13,5%; gli indicatori di domanda e risultati restano invariati, con peso pari al 34%. Il restante 66% è attribuito come segue: risultati della VQR 2004 – 2010 in relazione all'indicatore finale di struttura (IRFS1)³⁹ (90% del 66%); qualità della produzione scientifica dei soggetti reclutati (inclusi i passaggi di ruolo interni) da ciascun ateneo nel periodo 2004 – 2010⁴⁰ (10% del 66%).

Nel 2014 la quota premiale arriva al 18% del totale, ed è allocata: per il 70% in base ai risultati conseguiti nella Valutazione della qualità della ricerca (VQR 2004 - 2010): IRFS1; per il 20% in base alla Valutazione delle politiche di reclutamento: IRAS3; per il 10% in base ai risultati della didattica con specifico riferimento alla componente internazionale: numero studenti in mobilità ERASMUS in ingresso, a.a. 2012/13; numero studenti in mobilità ERASMUS in uscita, a.a. 2012/13; CFU conseguiti all'estero nell'a.a. 2012/13 dagli studenti iscritti entro la durata normale del corso di studi; numero di laureati dell'anno solare 2013 entro la durata normale del corso di studi che hanno acquisito almeno 9 CFU all'estero⁴¹.

Il punto chiave è che tali regole di ripartizione sono mutate proprio negli anni in cui l'ammontare complessivo del FFO si è fortemente ridotto. Nell'insieme, non si è trattato di un processo che ha aggiunto una quota premiale destinata agli atenei "migliori" alle risorse destinate ad ogni università per le proprie attività ordinarie di didattica e ricerca. Al contrario le quote cosiddette "premiali" sono state utilizzate per ripartire in modo asimmetrico tra gli atenei i significativi tagli nel finanziamento delle risorse ordinarie.

Questa scelta politica ha avuto due fondamentali conseguenze: in primo luogo ha creato una forma di competizione surrettizia fra gli atenei, dato che le risorse disponibili per ognuno sono venute a dipendere in misura significativa dal comportamento degli altri. In secondo luogo ha profondamente influenzato la reazione del mondo universitario rispetto alle decisioni politiche, creando incentivi differenti: alcuni atenei, pur nel calo complessivo delle risorse destinate al sistema, hanno visto la propria quota, in termini relativi o assoluti, aumentare; e talvolta hanno maturato l'aspettativa di ricevere in futuro finanziamenti ancora maggiori. Guardando quindi al proprio contingente interesse, essi hanno significativamente ridimensionato la propria opposizione all'indirizzo di politica universitaria (in alcuni casi anzi condividendone l'impostazione), rendendo assai più morbida la posizione dell'insieme del sistema universitario espressa nelle sedi sue proprie, come la Conferenza dei Rettori (CRUI).

Ma vi è molto di più. Non si è trattato di un processo valutativo, con premi e sanzioni, nel quale le regole sono indicate ex ante, e i diversi soggetti sono valutati in base ai propri comportamenti successivi rispetto alla definizione di indicatori prestabiliti, essendo così in grado di assumere coscientemente la responsabilità per le proprie decisioni. Le regole premiali sono state invece introdotte per la misurazione di comportamenti del passato, relativi ad un periodo nel quale non era prestabilito quali fossero le metriche di giudizio. Per di più, come ha rilevato anche di recente il CUN (2014b), essendo l'FFO oggetto di trattativa annuale e variamente rimodulato nel quadro delle leggi finanziarie o di stabilità, da molti anni si giunge sempre a definirne l'ammontare e composizione con molti mesi di ritardo; i criteri, e le conseguenti allocazioni, vengono stabiliti nel corso dell'anno

³⁹ Di cui al Rapporto finale ANVUR del 30 giugno 2013; determinato secondo quanto previsto alla Sezione 4.3.1 e parametrato su 16 aree di ricerca. I pesi di area per comporre gli indicatori di area sono pari all'incidenza dei prodotti conferiti nell'area.

⁴⁰ Come risultante dall'indicatore IRAS3 ("qualità della produzione scientifica...") definito nella Sezione 4.1.1 del Rapporto finale ANVUR del 30 giugno 2013 e parametrato su 16 aree di ricerca. L'indicatore finale di ateneo è calcolato come somma pesata degli indicatori IRAS3 delle sole aree in cui la valutazione dei prodotti dei soggetti reclutati (inclusi i passaggi di ruolo interni) dell'ateneo nel periodo 2004 - 2010 è almeno pari alla valutazione media nazionale dei soggetti reclutati (inclusi i passaggi di ruolo interni) dell'area.

⁴¹ Più che a un indicatore di qualità didattica, alcuni di questi dati sembrano rimandare direttamente al potere d'acquisto delle famiglie, forte determinante della possibilità di compiere periodi di studio all'estero.

(solitamente verso la fine) cui si riferiscono, impedendo alle università di conoscere ex ante il proprio finanziamento, e di programmare le proprie attività relative a quello specifico anno. Questa forte variabilità delle risorse totali e della loro ripartizione ha dunque impedito e sta impedendo qualsiasi ragionevole programmazione finanziaria (e quindi didattica) di medio termine da parte delle università, in particolare di quelle che hanno visto le proprie risorse FFO contrarsi più o meno sensibilmente. Non si dimentichi i criteri utilizzati sono mutati, in maniera più o meno netta, assai di frequente; sono cambiati gli indicatori e il loro peso.

La definizione delle “virtù” degli atenei, e quindi l’impostazione delle risorse “premiali” ha risentito di una impostazione politica molto netta, anche se raramente resa esplicita: compito principale delle università è svolgere attività di ricerca, assai più che erogare didattica di buon livello, contribuire alla formazione delle classi dirigenti del paese, contribuire in senso ampio anche ai processi di sviluppo dei territori di insediamento. Hanno infatti avuto un peso molto maggiore gli indicatori relativi all’attività di ricerca (derivati da un esercizio di valutazione che, come si è visto in precedenza, non è stato privo di sensibili criticità) rispetto a quelli relativi alla didattica. Questi ultimi sono apparsi assai singolari nella loro formulazione. Non sono state in alcun modo considerate le fondamentali attività di “terza missione” delle università, particolarmente importanti soprattutto nei territori economicamente più deboli.

Questa scelta non è solo assai discutibile sotto un profilo politico generale, ma è anche gravida di conseguenze allocative. Infatti, non si sta discutendo di come distribuire all’interno del sistema risorse direttamente finalizzate allo svolgimento di specifiche attività di ricerca: per cui può essere accettato il criterio di attribuirle a quanti hanno in passato svolto le “migliori” attività di ricerca in quello specifico campo o presentano i progetti di qualità migliore. Si tratta invece di allocare risorse per il funzionamento ordinario. Esse, come si è visto, vengono a dipendere dall’esito “medio” per il singolo ateneo della valutazione della ricerca svolta nel 2004-10 in tutte le aree scientifiche.

Esito che a sua volta può dipendere non solo dal “merito” dei ricercatori, ma anche dalle condizioni in cui essi si trovano ad operare e che ne influenza la produzione scientifica: si pensi all’importanza delle dotazioni scientifiche e di laboratorio in molti ambiti; alla disponibilità di risorse umane che possono collaborare alle attività di ricerca⁴²; alla disponibilità di tempo al netto dei doveri didattici di ogni docente⁴³; alla disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive provenienti dall’esterno. Se è vero che è una buona attività di ricerca a determinare l’afflusso di risorse aggiuntive, è anche vero che parte delle risorse provenienti dall’esterno possono essere allocate su basi non competitive, e che comunque sono di dimensione diversa a seconda degli ambiti territoriali di riferimento degli atenei.

Anche se la VQR misurasse con precisione la qualità assoluta dei prodotti di ricerca negli atenei, resterebbero molti dubbi di fondo su una definizione del “merito” che guarda solo ai livelli assoluti raggiunti e non alla capacità di ottenere risultati date le (differenti) condizioni di partenza: una misura, quest’ultima, che sembra molto più adeguata a valutare la “produttività” e quindi il merito.

Non possono infine essere esclusi fenomeni di “azzardo morale” connessi a questi criteri. Per i membri della comunità accademica (e per gli atenei) il numero di pubblicazioni scientifiche diviene di gran lunga più importante per la carriera accademica (e per le

⁴² In Viesti (2015) viene ad esempio mostrato come la presenza di assegnisti di ricerca sia estremamente disomogenea fra atenei.

⁴³ Che può essere diverso, anche sensibilmente, sia per la presenza di collaboratori sia per il diverso rapporto studenti/docenti.

finanze degli atenei) dell'impegno e della qualità della didattica. Ciò può surrettiziamente indurre a diminuire il relativo impegno, con conseguenze anche molto negative – specie nel lungo termine - per la funzione primaria delle università⁴⁴. L'analisi di tutti questi aspetti va molto al di là degli obiettivi di questo lavoro, ma meriterebbe senz'altro un approfondimento di grande dettaglio.

Cosa importante, il decisore ha avuto disponibili tutti i dati in base ai quali le allocazioni sono definite prima di stabilire i criteri di riparto, potendo così teoricamente simulare gli effetti allocativi tra le università delle variazioni di ogni singolo criterio e del peso ad esso attribuito. Questo avrebbe potuto consentire, almeno in teoria, di effettuare scelte “politiche” discrezionali, di premio o sanzione di specifici atenei, o di gruppi di atenei, presentandole come risultati asettici dell'applicazione di criteri tecnici; l'aspetto è particolarmente delicato anche perché i tre ultimi Ministri dell'università sono ex Rettori di università coinvolte nei processi allocativi.

Insieme alla forte contrazione delle disponibilità complessive, tutto ciò ha prodotto un impatto molto profondo sulla allocazione delle risorse pubbliche per il funzionamento ordinario degli atenei, provocando mutamenti molto ampi nella disponibilità di risorse per le singole sedi. E' possibile rendersene conto semplicemente confrontando le assegnazioni del FFO a 59 università statali del 2008 e del 2014. Il relativo totale per il 2014 ammonta a 6,7 miliardi di euro, rispetto ai 7,2 del 2008; la contrazione in termini nominali è di 473 miliardi, pari al 6,6% della dotazione 2008. L'esito è però molto diverso per il singoli atenei e le variazioni ampie. In termini di quote delle singole università rispetto al totale, viene riallocato il 6,92%; in altri termini, il gruppo delle università “perdenti” decresce il suo peso sul totale del 3,46%, le altre lo incrementano dello stesso ammontare.

Per vedere gli effetti è possibile suddividere gli atenei in tre gruppi. Un primo gruppo è composto da 17 atenei per i quali l'ammontare FFO 2014 è superiore a quello del 2008, sempre in termini nominali /tab. 6).

⁴⁴ Un recente rapporto del parlamento Europeo (2015, p. 25) discute in questo senso i possibili incentivi “perversi” delle classifiche delle università basati principalmente sulla ricerca. Con riferimento alla situazione americana, il settimanale Economist (2015, pag. 16) nota che “since academics are promoted largely on the basis of their research, they might as well give up teaching. That is, indeed, what they seem to be doing: Tenured faculty – the ones with the well-paid, secure, jobs – spend less and less time with undergraduate. Increasingly, teaching is done by “non-tenure-track faculty on short contracts”

Tab. 6. Comparazione delle assegnazioni FFO 2008 e 2014.

Gruppo A Incremento assoluto e percentuale (in ordine di variazione assoluta 2014 su 2008)							
	FFO 2008	%	FFO 2014	%	differenza	differenza nelle %	FFO 2014 in % 2008
Politecnico di Torino	115.122.181	1,60	128.379.921	1,91	13.257.740	0,31	1,12
Venezia - Ca' Foscari	70.246.454	0,98	77.707.193	1,16	7.460.739	0,18	1,11
Milano - Bicocca	112.113.366	1,56	119.537.471	1,78	7.424.105	0,22	1,07
Bergamo	35.941.362	0,50	40.773.508	0,61	4.832.146	0,11	1,13
Roma - Tor Vergata	150.448.852	2,09	154.315.681	2,30	3.866.829	0,20	1,03
L'Aquila	69.352.219	0,96	72.766.078	1,08	3.413.859	0,12	1,05
Roma - Tre	128.103.431	1,78	130.658.665	1,94	2.555.234	0,16	1,02
Verona	95.866.882	1,33	98.316.399	1,46	2.449.517	0,13	1,03
Catanzaro	35.780.331	0,50	37.380.267	0,56	1.599.936	0,06	1,04
Insubria	39.798.928	0,55	41.235.174	0,61	1.436.246	0,06	1,04
Sannio di Benevento	21.268.928	0,30	21.854.816	0,33	585.888	0,03	1,03
Macerata	38.057.639	0,53	38.556.509	0,57	498.870	0,04	1,01
Camerino	37.697.771	0,52	38.184.556	0,57	486.785	0,04	1,01
Chieti - Pescara	85.926.569	1,19	86.104.869	1,28	178.300	0,09	1,00
Stranieri di Siena	8.163.668	0,11	8.335.984	0,12	172.316	0,01	1,02
Udine	76.808.140	1,07	76.841.799	1,14	33.659	0,08	1,00
Piemonte Orientale	46.107.391	0,64	46.129.268	0,69	21.877	0,05	1,00
TOTALE DI TUTTI GLI ATENEI	7.193.048.599	100,00	6.719.780.168	100,00	- 473.268.431	0,00	0,93

Fonte: Elaborazioni su dati MIUR

Il caso più rilevante è quello del Politecnico di Torino, che riceve nel 2014 oltre 13 milioni di euro più che nel 2008; altri incrementi sensibili, in valore assoluto, si registrano anche per Venezia-Ca' Foscari e Milano Bicocca (oltre 7 milioni), e per Bergamo (quasi 5); guadagnano fra i due e i quattro milioni di euro anche Verona, le due università romane di Tor Vergata e Roma Tre e L'Aquila. In termini percentuali, in tre casi l'incremento rispetto al 2008 è superiore al 10%, con il massimo per l'università di Bergamo (13,4%), seguita da Politecnico di Torino e Ca' Foscari.

Per altri 20 atenei l'assegnazione 2014 è inferiore a quella del 2008; ma la quota del singolo ateneo rispetto allo stanziamento totale si incrementa: si tratta dunque di università penalizzate dalla complessiva contrazione del FFO, ma relativamente favorite dai diversi criteri di allocazione (tab. 7).

Tab. 7 Comparazione delle assegnazioni FFO 2008 e 2014.

Gruppo B Decremento assoluto e incremento percentuale (in ordine di variazione assoluta 2014 su 2008)							
	FFO 2008	%	FFO 2014	%	differenza	differenza nelle %	FFO 2014 in % 2008
Ferrara	78.133.835	1,09	78.018.627	1,16	- 115.208	0,07	1,00
Brescia	69.059.367	0,96	68.824.608	1,02	- 234.759	0,06	1,00
Stranieri di Perugia	12.788.178	0,18	12.514.538	0,19	- 273.640	0,01	0,98
Politecnico di Milano	204.454.277	2,84	203.812.266	3,03	- 642.011	0,19	1,00
Foggia	39.013.934	0,54	37.840.187	0,56	- 1.173.747	0,02	0,97
Napoli - Parthenope	36.782.006	0,51	35.539.077	0,53	- 1.242.929	0,02	0,97
Molise	31.178.461	0,43	29.676.579	0,44	- 1.501.882	0,01	0,95
Tuscia	39.230.289	0,55	37.663.212	0,56	- 1.567.077	0,02	0,96
Teramo	28.246.764	0,39	26.593.115	0,40	- 1.653.649	0,00	0,94
Mediterranea di Reggio Calak	30.741.899	0,43	28.977.400	0,43	- 1.764.499	0,00	0,94
Modena e Reggio Emilia	95.234.157	1,32	92.634.837	1,38	- 2.599.320	0,05	0,97
Padova	294.615.184	4,10	291.907.450	4,34	- 2.707.734	0,25	0,99
Marche	74.879.917	1,04	71.726.251	1,07	- 3.153.666	0,03	0,96
Bologna	399.953.565	5,56	396.727.728	5,90	- 3.225.837	0,34	0,99
Torino	260.496.419	3,62	256.721.867	3,82	- 3.774.552	0,20	0,99
Pavia	130.246.981	1,81	125.841.470	1,87	- 4.405.511	0,06	0,97
Salerno	123.000.394	1,71	116.273.816	1,73	- 6.726.578	0,02	0,95
Milano	280.888.538	3,90	273.998.530	4,08	- 6.890.008	0,17	0,98
Siena	117.037.056	1,63	110.029.738	1,64	- 7.007.318	0,01	0,94
TOTALE DI TUTTI GLI ATENEI	7.193.048.599	100,00	6.719.780.168	100,00	- 473.268.431	0,00	0,93

Fonte: Elaborazioni su dati MIUR

Fra di essi i casi più rilevanti sono quelli del Politecnico di Milano, che perde meno di un milione ma passa dal 2,84% al 3,03% del totale; Padova, Bologna e Torino, che perdono meno di 4 milioni ma passano rispettivamente dal 4,10% al 4,34%, dal 5,56% al 5,90% e dal 3,62% al 3,82%; Statale di Milano, che perde circa 6 milioni ma cresce dal 3,90% al 4,08%. Fra gli atenei con un FFO 2014 superiore ai cento milioni andamenti simili si registrano anche a Pavia, Siena e Salerno.

Per gli ultimi 22, invece, si ha una contrazione sia in termini assoluti che relativi (tab. 8). Il caso più rilevante è quello della Sapienza di Roma, il più grande ateneo italiano, che perde 83 milioni di euro, cioè quasi il 15% del suo finanziamento 2008. Contrazioni molto significative si hanno anche a Napoli Federico II (-52 milioni), Palermo (-46), Messina (-36), Catania (-34), Bari (-30), Cagliari (-22), Perugia (-21). Il finanziamento si decrementa di oltre 10 milioni di euro anche a Firenze, Seconda Università di Napoli, Genova, Pisa, Trieste, Parma, Salento. In termini relativi ci sono ben 18 atenei che vedono decrescere il proprio FFO di oltre il 10%. Leader in questa speciale classifica negativa è Messina (-19,4%), seguita da Palermo e Catania; poi Cagliari, Sapienza, Sassari, Bari, Trieste, Perugia e poi le tre università di Napoli.

Tab. 8. Comparazione delle assegnazioni FFO 2008 e 2014.

Gruppo C Decremento assoluto e percentuale (in ordine di variazione assoluta 2014 su 2008)							
	FFO 2008	%	FFO 2014	%	differenza	differenza nelle %	FFO 2014 in % 2008
Cassino	35.046.562	0,49	31.126.544	0,46	- 3.920.018	-0,02	0,89
Basilicata	35.634.467	0,50	31.516.761	0,47	- 4.117.706	-0,03	0,88
Venezia - IUAV	33.079.002	0,46	28.865.192	0,43	- 4.213.810	-0,03	0,87
Napoli - L'orientale	36.132.969	0,50	31.464.380	0,47	- 4.668.589	-0,03	0,87
Calabria	102.981.816	1,43	97.883.864	1,46	- 5.097.952	0,02	0,95
Politecnico di Bari	44.000.224	0,61	38.725.589	0,58	- 5.274.635	-0,04	0,88
Urbino	51.013.918	0,71	45.661.203	0,68	- 5.352.715	-0,03	0,90
Salento	90.850.238	1,26	79.690.776	1,19	- 11.159.462	-0,08	0,88
Parma	134.253.989	1,87	123.086.749	1,83	- 11.167.240	-0,03	0,92
Sassari	83.190.515	1,16	71.443.184	1,06	- 11.747.331	-0,09	0,86
Trieste	107.108.897	1,49	92.406.156	1,38	- 14.702.741	-0,11	0,86
Pisa	215.484.283	3,00	200.422.616	2,98	- 15.061.667	-0,01	0,93
Genova	193.315.911	2,69	176.718.033	2,63	- 16.597.878	-0,06	0,91
Napoli - II	138.083.408	1,92	120.427.412	1,79	- 17.655.996	-0,13	0,87
Firenze	258.158.810	3,59	239.391.416	3,56	- 18.767.394	-0,03	0,93
Perugia	155.264.052	2,16	134.264.081	2,00	- 20.999.971	-0,16	0,86
Cagliari	139.654.393	1,94	117.794.498	1,75	- 21.859.895	-0,19	0,84
Bari	216.836.629	3,01	186.631.505	2,78	- 30.205.124	-0,24	0,86
Catania	202.665.109	2,82	168.716.271	2,51	- 33.948.838	-0,31	0,83
Messina	183.520.748	2,55	147.835.827	2,20	- 35.684.921	-0,35	0,81
Palermo	250.488.336	3,48	204.920.671	3,05	- 45.567.665	-0,43	0,82
Napoli - Federico II	390.658.581	5,43	338.598.792	5,04	- 52.059.789	-0,39	0,87
Roma - La Sapienza	582.840.409	8,10	499.789.194	7,44	- 83.051.215	-0,67	0,86
TOTALE DI TUTTI GLI ATENEI	7.193.048.599	100,00	6.719.780.168	100,00	- 473.268.431	0,00	0,93

Fonte: Elaborazioni su dati MIUR

Fra il 2008 e il 2014 si è avuta una redistribuzione sia in senso geografico, sia per dimensione degli atenei (tab. 9). Riguardo al primo punto, la riduzione 248 milioni per gli atenei del Mezzogiorno, di 206 per quelli del Centro e di 67 per quelli del Nord. Ciò si traduce in un calo percentuale rispetto al 2008 sensibile e assolutamente simile (10,7%-10,8%) al Centro e al Sud e invece in una variazione irrilevante (-0,3%) al Nord; sul totale del FFO il Nord passa così dal 39,9% al 42,6%, a fronte di corrispondenti cali nella altre due grandi circoscrizioni.

Fra i 22 atenei del Nord qui analizzati ben 18 si collocano nei primi due gruppi (incrementi assoluti o relativi) e solo 4 (Genova, Trieste, Parma e IUAV) nel terzo (contrazione assoluta e relativa); fra quelli del Centro, 8 sono nei primi due gruppi e 6 nel terzo (Sapienza, Perugia, Firenze, Pisa, Urbino e Cassino). Nel Mezzogiorno, invece 8 atenei sono nei primi due gruppi e ben 12 nel terzo: i tre siciliani, i due sardi, tre napoletani, Bari, Politecnico e Salento, Basilicata.

Tav. 9. Comparazione delle assegnazioni FFO 2008 e 2014.

Tab. Comparazione delle assegnazioni FFO 2008 e 2014							
per area geografica e dimensione dell'ateneo							
	FFO 2008	%	FFO 2014	%	differenza	differenza FFO 2014 nelle %	in % 2008
Nord	2.872.844.826	39,94	2.865.077.361	42,64	- 7.767.465	2,70	-0,3
Centro	2.004.745.515	27,87	1.787.531.380	26,60	- 217.214.135	-1,27	-10,8
Mezzogiorno	2.315.458.258	32,19	2.067.171.427	30,76	- 248.286.831	-1,43	-10,7
Grandi	3.353.085.863	46,62	3057826040	45,50	- 295.259.823	-1,11	-8,8
Medi	3.021.578.347	42,01	2.881.126.092	42,88	- 140.452.255	0,87	-4,6
Piccoli	818.384.389	11,38	780.828.036	11,62	- 37.556.353	0,24	-4,6
TOTALE DI TUTTI GLI ATENEI	7.193.048.599	100,00	6.719.780.168	100,00	- 473.268.431	0,00	-6,6
Fonte: Elaborazioni su dati MIUR							

Inoltre, i dati mostrano una contrazione molto più forte della media per gli atenei grandi⁴⁵, il cui FFO si decrementa di quasi il 9%, rispetto a quelli medi e piccoli.

I grandi perdenti delle trasformazioni 2008-14 del FFO sono quindi i grandi atenei del Mezzogiorno; in particolare della Sicilia, ma anche di Campania, Puglia e Sardegna; ed alcuni fra i grandi atenei del Centro e del Nord. Un impatto territoriale e dimensionale così netto avrebbe senz'altro suggerito, e suggerisce ancora oggi, una attenta riflessione critica sui meccanismi utilizzati.

Questi dati confermano poi che le scelte effettuate non hanno prodotto un particolare "premio" in termini di maggiori risorse disponibili per le università ritenute "migliori". Esse hanno prodotto invece una forte "punizione" per molti atenei. Questo però non è avvenuto in base a loro comportamenti "meno virtuosi" successivi alla creazione di un sistema di valutazione e alla definizione di indicatori condivisi, ma in base alle loro condizioni come fotografate ex-post dagli indicatori prescelti, condizioni che in misura significativa possono essere influenzati da fattori di contesto. In molti casi, come si è visto, la riduzione del FFO è stata estremamente intensa, tale da mettere a repentaglio la normale operatività delle istituzioni universitarie. Si tratta di un processo i cui esiti meritano senz'altro un'attenta riconsiderazione.

⁴⁵ Sono stati considerati, seguendo Anvur (2014), grandi gli atenei con oltre 40.000 iscritti (all'anno accademico 2012-23), piccoli quelli con meno di 15.000 e medi quelli in situazione intermedia

10. Gli effetti dell'introduzione del costo standard per studente

L'introduzione del costo standard produrrà un ulteriore forte shock al sistema. In primo luogo, dato che si è deciso di calcolarlo sui soli studenti "in corso" produrrà un forte effetto asimmetrico tra atenei a seconda dei tempi medi per il conseguimento della laurea: tempi che dipendono solo in parte dalla "virtù" degli atenei e che sono anche legati a diverse condizioni di contesto. L'effetto tendendo daccapo a "punire" gli atenei del Centro-Sud e in certa misura quelli grandi. Il metodo va attentamente valutato, perché può produrre pericolosi fenomeni di azzardo morale, può determinare (attraverso l'aumento della tassazione per i fuori corso) una riduzione del numero dei laureati, e creare comunque un ulteriore forte shock per diversi atenei, con contrazioni ulteriori dell'FFO che possono raggiungere, a regime, il 25%.

Come già ricordato, il calcolo del costo standard è stato introdotto con la Legge 240/2010 allo scopo di superare la spesa storica come metodo di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO). Tale criterio dovrebbe entrare pienamente a regime nel 2018. Nel 2014 è stato utilizzato per la prima volta per ripartire fra gli Atenei il 20% della quota base del FFO. La lettera a dell'art. 2 del D. M. 815/2014, infatti, stabilisce che il 20% della quota base del FFO viene assegnato "in proporzione al peso di ciascuna università come risultante dal modello del costo standard di formazione per studente in corso". Per gli anni successivi tale percentuale dovrebbe crescere: è previsto che tale quota passi al 40% nel 2015 per poi aumentare gradualmente fino a raggiungere il 100% nel 2018.

E' importante notare subito che il metodo non serve a calcolare un fabbisogno assoluto (l'ammontare di risorse necessarie a ciascun ateneo e dunque del sistema nel suo complesso), ma solo la quota di ciascun ateneo sul totale del finanziamento di sistema definito anno per anno. Moltiplicando i 966.741 studenti in corso nell'a.a. 2012-13 per i 6442 euro di costo standard medio⁴⁶ si ottiene infatti la cifra di 6,2 miliardi, che dovrebbe corrispondere alle esigenze finanziarie base degli atenei; essa può essere comparata ai 4,9 miliardi di "quota base" del FFO 2014.

Un decreto interministeriale (Decreto Interministeriale 893/2014) ha definito il costo standard per ogni Ateneo; esso si ottiene moltiplicando il costo standard di formazione per studente in corso per il numero di studenti in corso; il costo standard di ogni ateneo viene successivamente espresso in percentuale del totale del costo standard di tutti gli atenei; questa percentuale viene infine applicata all'ammontare di finanziamento disponibile (per il 2014: al 20% della quota base del FFO). Dunque il costo standard si configura come un criterio per la ripartizione di un totale predefinito: se aumentano gli studenti in corso in un ateneo e quindi il suo costo standard, a parità di stanziamento totale le altre università riceveranno meno risorse. Il criterio non si applica comunque agli "Istituti ad ordinamento speciale"⁴⁷ (invece soggetti ad altre regole comuni: cfr. infra), per i quali il decreto ministeriale presenta direttamente la cifra del finanziamento (complessivamente 103,5 milioni). Il "merito" forse in questo caso consiste nell'essere collocati fuori dai criteri che valgono per gli altri.

Il costo standard di formazione per studente viene calcolato tenendo conto in primo luogo della suddivisione degli studenti fra tre grandi aree disciplinari (medico-sanitaria, scientifico-tecnologica ed umanistica) cui viene attribuita una diversa "numerosità di riferimento". In sostanza: il costo è quindi molto diverso (più alto) nell'area medico-sanitaria e poi in quella scientifica-tecnologica rispetto a quella umanistica. Vengono

⁴⁶ Per semplicità si adopera questo dato, pari alla media semplice del valore di tutti gli atenei considerati nel decreto. Più correttamente andrebbe calcolata una media ponderata per il numero di studenti con il costo standard di ogni ateneo.

⁴⁷ Foro Italoico, IMT Lucca, IUSS Pavia, Normale e Sant'Anna di Pisa, Sissa di Trieste e Stranieri di Perugia e di Siena

quindi calcolate cinque voci di costo. La prima riguarda sia il personale docente che la docenza a contratto. La seconda considera i costi dei servizi didattici, organizzativi e strumentali volti ad assicurare un adeguato supporto alla formazione dello studente. La terza tiene conto della dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture universitarie. La quarta, meno rilevante, considera ulteriori voci di costo; la quinta è un fattore di perequazione introdotto per tenere conto dei diversi contesti territoriali in cui si trovano gli Atenei.

Tab. 10. Costo standard unitario di formazione per studente.

	Costo std attività didattiche e di ricerca	Costo std servizi didattici, organizzativi e strumentali	Costo std dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione	Ulteriori voci di costo specifiche	Importo di natura perequativa per studente	Costo standard unitario di formazione
Bari politecnico	3780	1849	2043	0	276	7948
Politecnica delle Marche	3847	1883	1914	10	97	7751
Torino Politecnico	3816	1866	1776	4	93	7555
Venezia IUAV	3582	1747	2149	0	70	7548
Camerino	3525	1722	2093	6	97	7443
Catanzaro	3387	1649	1979	0	318	7333
Brescia	3617	1765	1930	13	0	7325
Milano Politecnico	3736	1825	1740	0	0	7301
Messina	3519	1725	1453	24	412	7133
Napoli II	3476	1695	1618	9	299	7097
Ferrara	3561	1741	1759	0	26	7087
Insubria	3482	1699	1904	0	0	7085
Perugia	3581	1754	1572	24	138	7069
Sassari	3446	1685	1634	59	231	7055
Parma	3634	1779	1562	11	26	7012
Piemonte Orientale	3430	1677	1793	13	93	7006
Roma La Sapienza	3658	1791	1466	13	67	6995
Siena	3585	1755	1524	45	85	6994
Pavia	3597	1759	1614	23	0	6993
Catania	3478	1703	1346	26	412	6965
Genova	3556	1742	1472	12	171	6953
Basilicata	3236	1584	1771	42	297	6930
Palermo	3414	1670	1393	21	412	6910
Pisa	3596	1763	1436	22	85	6902

Cagliari	3477	1705	1413	19	231	6845
Sannio	3213	1569	1746	3	299	6830
Napoli Federico II	3482	1705	1325	5	299	6816
Roma Tor Vergata	3440	1685	1546	10	67	6748
Firenze	3535	1735	1332	38	85	6725
Trieste	3417	1674	1417	39	118	6665
Reggio Calabria	3125	1524	1621	6	318	6594
Padova	3416	1672	1417	14	70	6589
Udine	3258	1595	1467	45	118	6483
Bari	3300	1615	1265	26	276	6482
MEDIA	3239	1584	1443	22	155	6442
Milano	3357	1642	1360	18	0	6377
Modena e Reggio Emilia	3254	1589	1440	22	26	6331
Molise	2885	1410	1693	12	306	6306
Bologna	3337	1633	1231	19	26	6246
Calabria	3183	1558	1165	21	318	6245
Foggia	2931	1426	1591	17	276	6241
Teramo	3006	1468	1512	6	247	6239
Torino	3271	1602	1244	20	93	6230
Salerno	3173	1551	1182	15	299	6220
Chieti e Pescara	3043	1484	1339	19	247	6132
Tuscia	3044	1487	1368	20	67	5986
Verona	2996	1462	1356	33	70	5917
Urbino Carlo Bo	2975	1460	1236	54	97	5822
Milano Bicocca	3054	1493	1126	10	0	5683
Salento	2836	1384	1010	50	276	5556
Napoli L'Orientale	2816	1381	894	156	299	5546
Cassino	2657	1296	1319	28	67	5367
Venezia Cà Foscari	2937	1439	798	60	70	5304
Napoli Parthenope	2536	1235	1199	4	299	5273
Roma Tre	2868	1401	881	22	67	5239
Bergamo	2742	1336	925	15	0	5018
Macerata	2493	1218	901	30	97	4739
Fonte: Elaborazioni su dati MIUR						

La tabella 10 presenta le cifre del decreto sul calcolo del costo standard di formazione per studente nei diversi atenei, riclassificate in ordine decrescente. Come si vede, i valori risultanti sono piuttosto differenziati per atenei, prevalentemente (ma non solo) a causa

della diversa presenza di insegnamenti delle tre grandi aree disciplinari. La media, non ponderata, è pari come già detto a 6442 euro; il valore più alto si ha al Politecnico di Bari con 7948 (+23,3% rispetto alla media); è di poco inferiore negli altri Politecnici. Quello più basso a Macerata con 4739 (-26,4% rispetto alla media).

Può essere utile soffermarsi sull'importo perequativo, date le sue evidenti conseguenze allocative. Per ogni ateneo si prende a riferimento il reddito familiare medio regionale; a questo reddito si applica un coefficiente del 3,2% (pari al rapporto fra la contribuzione studentesca media e il reddito familiare medio nazionale); viene individuato il valore massimo risultante (che per il 2014 è quello della Lombardia, ed è pari a 1.099 euro) e calcolata la differenza fra i singoli valori regionali e quello lombardo. Per il 2014 la differenza maggiore è quella della Sicilia (413 euro), e via via a scalare quelle per tutte le altre regioni; ed è per definizione zero per la Lombardia. Questi importi vengono infine aggiunti alle altre voci del costo standard. L'importo di questa correzione è però piuttosto limitato: per gli atenei siciliani il fattore di perequazione vale il 6% del costo standard; meno, in proporzione, per gli altri atenei italiani. Tenendo conto del forte impatto del decreto sul sistema universitario (cfr. infra) tale perequazione appare di importanza modesta, e cambia assai poco dell'esito finale.

L'aspetto più importante del decreto è però legato alla circostanza che il costo standard viene moltiplicato esclusivamente per gli studenti in corso, decisione che rinviene dalle legge 240, e che gli esecutivi successivi non hanno ritenuto di emendare. Questa scelta è di grande rilievo politico: a regime, le università non riceveranno alcun finanziamento relativo ai loro studenti fuori corso. Il "merito" degli atenei è cioè ritenuto quello di avere il maggior numero di studenti in corso: quindi un alto numero di iscritti e un limitato numero di fuoricorso; maggiore è il numero di studenti in corso in un ateneo, minori risorse ricevono gli altri.

Questa decisione può rappresentare un incentivo, opportuno, per tutti gli atenei per mettere in atto tutte le iniziative (orientamento, revisione dei corsi di laurea) opportune per contenere la durata media degli studi e ridurre il numero dei fuori corso.

Tuttavia può portare a fenomeni negativi di azzardo morale. Alle università converrà economicamente fare di tutto perché i propri studenti non vadano fuori corso, dato che ad essi vanno forniti servizi, ma non determinano alcun finanziamento ministeriale: questo si può ottenere ad esempio con possibili riduzioni dei livelli di apprendimento richiesti per gli esami (e conseguente riduzione della qualità dei laureati). Ancora peggio, potrebbe scatenare una "corsa" degli atenei ad immatricolare il numero più alto possibile di studenti e a garantire loro di restare "in corso" il più a lungo possibile, dato che ogni studente "regolare" aggiuntivo vale, a regime, un incasso certo marginale di circa 6.000 euro.

Ma soprattutto, questo criterio può determinare un forte aumento della tassazione per i fuoricorso, per recuperare direttamente dagli studenti le risorse finanziarie. In un quadro nazionale che vede il numero di laureati rispetto alla popolazione 30-34 anni ai livelli minimi in Europa, un ulteriore aumento della tassazione potrebbe portare a fenomeni di definitivo abbandono degli studi, anche da parte di studenti che, seppur in ritardo (per motivi anche indipendenti dal proprio "merito"), avrebbero poi finito con il laurearsi. Ciò produrrebbe, a parità di altre condizioni, una ulteriore riduzione della percentuale di laureati sulla popolazione. Tenendo conto dei costi e benefici pubblici dell'istruzione universitaria, ciò determinerebbe una riduzione del benessere complessivo del paese. Questa decisione sembra rispondere ad un orientamento politico – per quanto mai resa esplicita – in favore di un complessivo contenimento del numero dei laureati.

La scelta presuppone dunque che la circostanza di avere molti studenti in corso sia un "merito" degli atenei, che vengono quindi corrispondentemente "premiati". Le

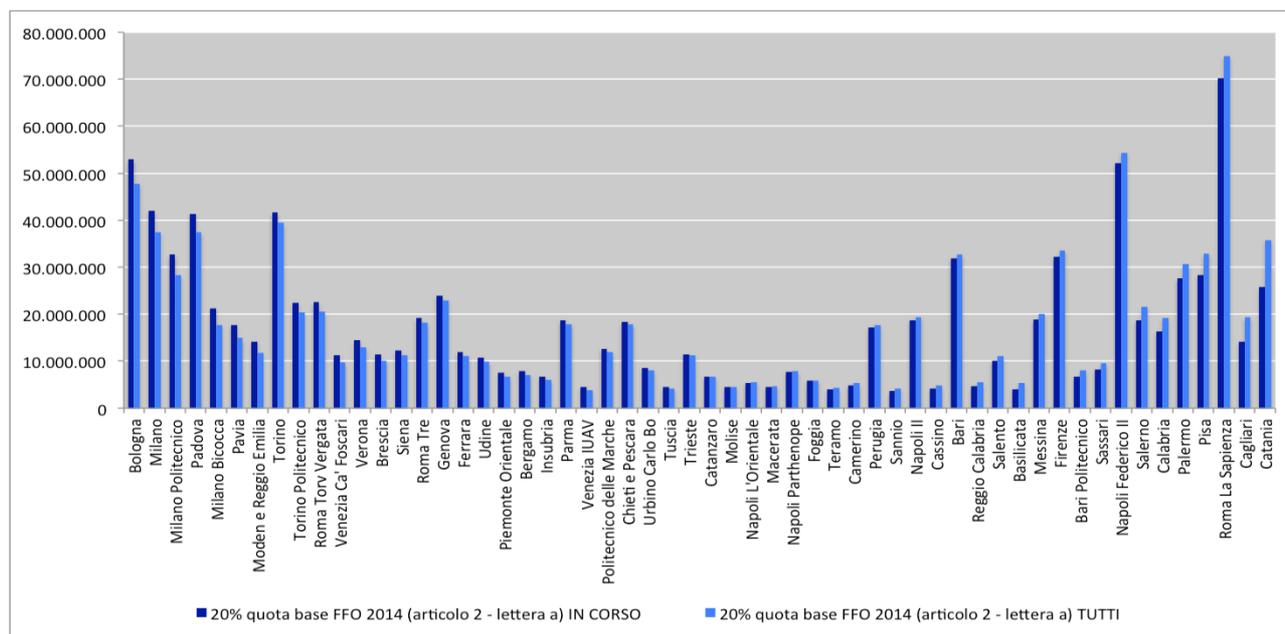
determinanti della durata degli studi non sono tuttavia univoche: oltre che alle caratteristiche dell'offerta formativa e dell'organizzazione degli atenei, il fenomeno può dipendere anche da altri fattori: ad esempio dalle competenze in entrata degli studenti e dalle condizioni del mercato del lavoro. Ad esempio, Aina, Baici e Casalone (2009) rilevano come la regolarità degli studi dipende dall'impegno, dalle scelte e dalle abilità degli studenti, ma anche dalla dotazione infrastrutturale degli Atenei (intesa come rapporto docenti/ studenti, biblioteche e laboratori disponibili) e dalle possibilità offerte dal mercato del lavoro. In particolare, essi rilevano che se le condizioni del mercato del lavoro sono buone, il costo-opportunità di una maggiore durata degli studi è maggiore, quindi gli studenti sono incentivati a laurearsi in tempo, e viceversa. Ferrante (2012) stima l'effetto della qualità degli studenti sulla regolarità degli studi universitari: la probabilità di laurearsi in corso dipende positivamente da alcune caratteristiche dell'Ateneo, come il rapporto docenti/studenti o la qualità percepita dei rapporti fra docenti e studenti, ma è anche fortemente influenzata dalla qualità degli studenti in ingresso. In particolare, Ferrante (2012) nota che depurando la performance dei laureati – in termini di durata degli studi - dagli effetti della loro "qualità" come studenti in ingresso e di altri fattori rilevanti (quali il background familiare, le condizioni del mercato del lavoro, etc.) il ranking degli Atenei in termini di regolarità degli studi cambia radicalmente.

Sia le competenze in entrata degli studenti sia le caratteristiche del mercato del lavoro hanno in Italia una forte differenziazione territoriale; lo stesso accade per la durata degli studi e il fenomeno dei fuori corso. Nelle regioni centromeridionali – e in particolare nel Mezzogiorno - le competenze degli studenti negli ultimi anni delle scuole superiori (così come misurate dai test PISA e Invalsi) sono mediamente inferiori rispetto agli studenti del Nord; i tassi di disoccupazione, in particolare giovanili, sono assai più alti; la durata degli studi mediamente maggiore (Viesti 2015)

Considerare solo gli studenti in corso è dunque una scelta politica di grande rilevanza; e ha profondi effetti nella distribuzione delle risorse fra gli atenei. Per verificarlo si possono effettuare alcune simulazioni. Si possono confrontare le risorse assegnate ad ogni Ateneo in base alle norme in vigore per il 2014 confrontando quelle che ogni ateneo otterrebbe se il costo standard fosse calcolato tenendo conto del numero totale di studenti (in corso e fuori corso), e non solo di quelli in corso⁴⁸; ovvero dando un peso diverso agli studenti in corso e fuori corso: ad esempio un peso pari ad 1 agli studenti in corso e a 0,5 a quelli fuori corso.

⁴⁸ Tecnicamente la simulazione è effettuata sostituendo il numero complessivo di studenti al numero di studenti in corso nella prima colonna della tabella ministeriale. Dato che il costo standard totale di ateneo è espresso in percentuale del costo di tutti gli atenei, questo modifica le quote a totale costante.

Graf. 2. Allocazione del 20% del FFO 2014. Comparazione della normativa vigente con l'ipotesi alternativa di applicare il costo standard a tutti gli studenti.



Fonte: ns elaborazioni su dati MIUR e D.M. 815/2014

Il grafico 2 riporta, per ogni Ateneo, il valore delle risorse (relative al 20% del FFO 2014) ricevute nella prima simulazione, confrontando cioè la regole attualmente in vigore con l'ipotesi di calcolare il costo standard moltiplicando il costo unitario per tutti gli studenti, anche fuori corso. Nella figura, gli Atenei sono ordinati in modo crescente rispetto alla differenze⁴⁹. Come si vede, vi è un chiaro effetto territoriale. Gli atenei “perdenti” dalla considerazione dei soli studenti in corso (lato destro del grafico) sono tutti del Centro Sud, a partire da Catania, Cagliari, Roma-Sapienza, Pisa e Palermo. Gli atenei del Nord sono tutti nel gruppo dei “vincenti”, insieme a qualche caso di università del Centro (Roma Tor Vergata, Siena, Roma Tre, Ancona, Urbino, Tuscia) e ad una del Mezzogiorno (Chieti-Pescara)⁵⁰.

I dati in valore assoluto mostrati nel grafico dicono però relativamente poco, perché si riferiscono all'assegnazione effettuata nel 2014; relativa al solo 20% del FFO. Può essere più interessante misurare l'impatto delle diverse opzioni in termini percentuali. La tabella 11 ordina gli atenei in base a quanto percentualmente l'intera quota base del loro FFO varierebbe se il costo standard si applicasse a tutti gli studenti inclusi i fuori corso, considerandoli rispettivamente a peso pieno o al 50%.

⁴⁹ Naturalmente, per costruzione dell'indicatore (dato che si lavora su un totale di risorse fisso) si ha esclusivamente un effetto redistributivo fra atenei.

⁵⁰ Un effetto riallocativo identico, per definizione, si ha anche nell'ipotesi di attribuire un peso 0,5 agli studenti fuori corso; cambia solo la differenza in valore assoluto fra i due istogrammi di ciascun ateneo.

Tab. 11 Variazioni del FFO (a totale costante) rispetto all'assegnazione 2014

con simulazioni alternative del calcolo del costo standard					
(tutti = applicato a tutti gli studenti iscritti)					
(50% = applicato 50% per i fuori corso)					
	tutti	50%		tutti	50%
Modena e Reggio Emilia	-17,5	-10,7	Catanzaro	0,2	0,1
Milano Bicocca	-16,4	-10,0	Molise	1,2	0,7
Pavia	-15,6	-9,5	Napoli Parthenope	1,7	1,0
Venezia IUAV	-15,4	-9,4	Napoli L'Orientale	2,0	1,2
Venezia Ca' Foscari	-14,1	-8,6	Foggia	2,4	1,5
Milano Politecnico	-13,3	-8,1	Macerata	2,5	1,5
Insubria	-11,7	-7,2	Bari	2,5	1,5
Piemonte Orientale	-11,1	-6,8	Perugia	2,9	1,8
Milano	-11,0	-6,7	Napoli II	3,7	2,3
Brescia	-10,8	-6,6	Firenze	3,9	2,4
Verona	-10,7	-6,6	Napoli Federico II	4,4	2,7
Bergamo	-10,1	-6,2	Messina	6,5	4,0
Bologna	-9,8	-6,0	Roma La Sapienza	6,8	4,2
Padova	-9,6	-5,8	Teramo	8,2	5,0
Torino Politecnico	-9,0	-5,5	Camerino	9,3	5,7
Siena	-8,9	-5,4	Salento	10,1	6,2
Roma Tor Vergata	-8,9	-5,4	Palermo	10,9	6,7
Udine	-8,3	-5,1	Salerno	15,1	9,3
Ferrara	-7,9	-4,9	Pisa	16,0	9,8
Tuscia	-6,3	-3,9	Sassari	16,0	9,8
Roma Tre	-5,4	-3,3	Sannio	16,8	10,3
Urbino Carlo Bo	-5,3	-3,3	Cassino	17,1	10,4
Torino	-5,2	-3,2	Calabria	17,8	10,9
Politecnico delle Marche	-5,1	-3,1	Reggio Calabria	18,0	11,0
Genova	-4,2	-2,6	Bari Politecnico	19,0	11,7
Parma	-4,0	-2,4	Basilicata	29,2	17,9
Chieti e Pescara	-3,1	-1,9	Cagliari	36,3	22,2
Trieste	-1,9	-1,2	Catania	38,9	23,8

Fonte: Elaborazioni su dati MIUR

Le differenze sono notevoli. Se la quota di FFO assegnata per il 2014 fosse stata calcolata con il costo standard applicato a tutti gli studenti, l'Università di Modena e Reggio Emilia avrebbe ottenuto il 17,5% di finanziamento in meno e quella di Catania il 38,9% in più; se fosse stata calcolata applicando il costo standard al 50% per i fuoricorso le variazioni precedenti sarebbero state del 10,7% e del 23,8%.

La conferma del forte impatto territoriale delle scelte effettuate si ha considerando i dati della tabella 12: considerando anche i fuoricorso l'assegnazione 2014 sarebbe stata inferiore del 9,9% (del 6,1% considerandoli al 50%) per gli atenei del Nord e superiore dell'11,4% (del 7%) per gli atenei del Mezzogiorno. Anche gli atenei del Centro avrebbero avuto una assegnazione superiore se si fossero considerati i fuori corso. L'impatto per taglia dimensionale dell'ateneo è meno forte: ma anche in questo caso le scelte effettuate (rispetto all'ipotesi alternativa di considerare i fuoricorso) penalizzano maggiormente i grandi atenei.

Tav. 12. Variazioni del FFO (a totale costante) rispetto all'assegnazione 2014 con simulazioni alternative del calcolo del costo standard

(tutti = applicato a tutti gli studenti iscritti)			
(50% = applicato 50% per i fuori corso)			
	tutti		50%
Nord	-9,9		-6,1
Centro	2,6		1,6
Sud	11,4		7,0
Grandi	2,4		1,5
Medie	-3,1		-1,9
Piccole	1,7		1,1
Fonte: Elaborazioni su dati MIUR			

Che cosa succederà in futuro con la prevista estensione del metodo del costo standard all'intera quota base dell'FFO? Si può fare qualche riflessione considerando ciò che sarebbe avvenuto per il 2014 applicando il metodo del costo standard all'intera quota base. La tabella 13 confronta due ipotesi: a) l'attribuzione dell'intera quota base 2014 senza applicare il costo standard; b) l'attribuzione dell'intera quota base applicando integralmente il costo standard⁵¹. I dati sono espressi come differenza fra l'ipotesi b) e l'ipotesi a): quindi il segno positivo caratterizza le università che “guadagnano” con l'applicazione dei costi standard rispetto al criterio “storico” della quota base.

Le differenze fra le due ipotesi sono molto sensibili, e mostrano una profonda redistribuzione nell'allocazione delle risorse fra le diverse sedi. Vi sono atenei per i quali l'integrale passaggio ai costi standard porterebbe un aumento davvero notevole della quota base dell'FFO: è il caso di Chieti e Pescara, Napoli Pathenope e Bergamo, per i quali con i costi standard applicati al 2014 vi sarebbe stato un aumento di oltre il 50%. Ma un miglioramento sensibile si ha anche in altre sedi. Come si vede dai dati della tabella, sono 9 le università che avrebbero un aumento di oltre il 20% e complessivamente 20 quelli con un aumento superiore al 10%. Cosa interessante, gli atenei che “guadagnano” sono molti di più di quelli che “perdono”. Fra questi ultimi ve ne sono 7 che “perderebbero” oltre il 20% della quota base dell'FFO, a partire da Cagliari e Sassari, Siena, Messina, Macerata e Trieste. In valore assoluto i “guadagni” maggiori si avrebbero a Chieti e Pescara, Torino, Milano Bicocca, Politecnico di Torino, con oltre 20 milioni di euro; le decurtazioni maggiori si avrebbero alla Sapienza (quasi 43 milioni) e negli atenei delle isole: Palermo, Messina, Cagliari.

⁵¹ Tecnicamente la simulazione viene effettuata a partire dai dati contenuti nella tabella ministeriale “Assegnazione FFO 2014”. L'ipotesi a) viene simulato applicando le percentuali implicite di riparto dell'80% della quota base (pari a 3.929 milioni, e allocata con criterio “storico”) all'intero importo della quota base (pari a 4.911 milioni); l'ipotesi b) viene simulata applicando invece le percentuali di riparto del 20% della quota base (pari a 982 milioni) all'intero importo della quota base.

Tab. 13

Simulazione della variazione della quota base FFO 2014 con l'applicazione integrale del costo standard (differenza fra totale applicazione del costo standard e nessuna applicazione del costo standard)					
	differenza	%		differenza	%
Chieti e Pescara	32.467.651	54,7	Udine	- 299.216	-0,6
Napoli Parthenope	13.568.315	54,6	Napoli Federico II	- 2.925.486	-1,1
Bergamo	13.659.630	52,7	Pavia	- 3.982.376	-4,3
Catanzaro	10.539.783	45,4	Catania	- 7.275.521	-5,4
Milano Bicocca	26.935.207	34,0	Bologna	- 15.553.137	-5,5
Torino Politecnico	22.764.885	25,4	Pisa	- 9.846.025	-6,5
Politecnico delle Marche	12.039.069	23,6	Firenze	- 16.446.109	-9,2
Sannio	3.393.423	23,2	Roma La Sapienza	- 42.947.894	-10,9
Urbino Carlo Bo	7.959.829	23,1	Cassino	- 2.608.759	-11,1
Insubria	5.166.764	18,1	Genova	- 18.541.292	-13,4
Piemonte Orientale	5.804.003	18,1	Basilicata	- 4.120.513	-16,8
Napoli L'Orientale	3.881.602	16,7	Palermo	- 28.470.856	-17,1
Brescia	7.777.257	15,8	Salento	- 10.467.087	-17,2
Torino	28.234.230	15,7	Camerino	- 5.105.373	-17,4
Calabria	9.650.762	13,4	Perugia	- 18.165.632	-17,4
Milano Politecnico	18.183.253	12,5	Tuscia	- 5.900.140	-20,9
Venezia Ca' Foscari	6.040.575	12,0	Trieste	- 15.234.016	-21,0
Salerno	9.574.864	11,4	Macerata	- 6.665.795	-22,7
Bari Politecnico	3.359.016	11,1	Messina	- 27.753.420	-22,8
Roma Tre	9.098.988	10,5	Siena	- 19.376.954	-24,0
Foggia	2.542.268	9,6	Cagliari	- 22.460.212	-24,1
Reggio Calabria	1.807.857	8,4	Sassari	- 13.687.517	-24,9
Verona	5.449.189	8,1			
Modena e Reggio Emilia	5.161.691	7,8			
Molise	1.617.288	7,7			
Bari	10.975.506	7,4			
Ferrara	3.368.335	6,0			
Milano	9.405.122	4,7			
Venezia IUAV	940.993	4,4			
Teramo	670.718	3,5			
Napoli II	1.920.460	2,1			
Roma Tor Vergata	2.081.787	1,9			
Parma	1.332.218	1,4			
Padova	460.792	0,2			

Fonte: Elaborazioni su dati MIUR

L'impatto dell'applicazione integrale dei costi standard presenta una variabilità maggiore all'interno delle circoscrizioni piuttosto che fra circoscrizioni. Complessivamente (tab. 14), gli atenei del Nord avrebbero un aumento di oltre il 5% della quota base del FFO, ma con notevoli differenze fra sedi: Bologna, ma soprattutto Genova e Trieste sarebbero sensibilmente penalizzate. La contrazione maggiore si avrebbe questa volta per gli atenei del Centro (oltre il 7%), con riduzioni molto forti a Siena e Perugia e sensibili a Pisa, Firenze e Sapienza, oltre che in sedi di minore dimensione. Nel Mezzogiorno l'impatto sarebbe invece modesto (meno di un punto percentuale), ma con esiti molto peggiori per le università delle Isole rispetto a quelle del Mezzogiorno continentale: tutti i cinque atenei isolani subirebbero sensibili decurtazioni, mentre 13 su 16 università del Mezzogiorno continentale migliorerebbero la propria situazione. Infine, sempre dalla tabella 14 si può vedere che anche la completa applicazione dei costi standard peggiorerà la condizione dei grandi atenei, migliorando invece il finanziamento per i medi, e soprattutto i piccoli, atenei.

Tav. 14

Simulazione della variazione della quota base FFO 2014 con l'applicazione integrale del costo standard (differenza fra totale applicazione del costo standard e nessuna applicazione del costo standard)			
Nord	107.074.106	5,3	
Centro	- 93.274.249	-7,3	
Sud	- 13.799.857	-0,9	
Grandi	- 74.389.379	-3,2	
Medie	43.357.044	2,1	
Piccole	31.032.334	5,5	
Fonte: Elaborazioni su dati MIUR			

Questi effetti così articolati risentono di una pluralità di cause. Le notevoli diversità fra atenei del costo standard per studente; il peso degli studenti in corso sul totale; le dinamiche delle immatricolazioni degli ultimi anni, che hanno subito un decremento (anche connesso alla crisi economica) particolarmente sensibile in alcune aree del paese (Viesti 2015). Ma vi è anche la circostanza che l'allocazione della quota base del FFO (ante costi standard) era estremamente differenziata. Per avere un'idea approssimata di quest'ultimo aspetto, la tabella 15 presenta il valore del FFO nel 2008 (prima che si avviasse il grande mutamento nei meccanismi di finanziamento), espresso in euro per studente (tutti gli studenti). E' evidente dai dati l'estrema diversità delle situazioni degli atenei.

A fronte di una media nazionale di 4279 euro per studente, vi erano nel 2008 11 casi di università con un valore di oltre il 20% superiore: a parte i valori altissimi delle due università per stranieri, c'erano Siena (44% maggiore della media), Pavia, Politecnico di Milano, Sassari, IUAV. Lo stesso accadeva all'altro estremo della distribuzione, dove ci sono 15 atenei con un valore di oltre il 20% inferiore rispetto alla media. Napoli Parthenope ha un valore del 49% inferiore, e scarti molto elevati si registrano anche per Bergamo, Chieti-Pescara e altre sedi, fra cui le tre università calabresi. Non a caso, le tre università in coda a questa graduatoria sono quelle che, nella tabella 13, "guadagnano" più risorse con il passaggio al costo standard. In linea generale il dato di FFO per studente nel 2008 era del 10% superiore alla media al Nord, uguale al Centro e del 10% inferiore nel Mezzogiorno.

Tav. 15

FFO per studente iscritto (euro), 2008			
Stranieri di Siena	15374	Cagliari	4275
Stranieri di Perugia	6920	Basilicata	4253
Siena	6159	Pisa	4230
Pavia	5991	Tuscia	4126
Politecnico di Milano	5770	Venezia - Ca' Foscari	4053
Sassari	5674	Palermo	3967
Trieste	5644	MEZZOGIORNO	3824
Venezia - IUAV	5527	Milano - Bicocca	3804
Genova	5508	Torino	3801
Modena e Reggio Emilia	5361	Napoli - L'orientale	3753
Messina	5341	Roma - Tre	3681
Padova	4917	Bari	3640
Parma	4891	Politecnico di Bari	3538
Brescia	4887	Catania	3490
Piemonte Orientale	4869	Foggia	3489
Perugia	4822	Salento	3335
Milano	4763	Urbino	3319
Bologna	4743	Macerata	3303
NORD	4730	Molise	3265
Udine	4694	Teramo	3191
Napoli - II	4666	Catanzaro	3156
Politecnico di Torino	4653	L'Aquila	3129
Marche	4582	Salerno	3101
Ferrara	4556	Sannio di Benevento	3078
Camerino	4509	Calabria	3073
Verona	4500	Mediterranea di Reggio	2998
Roma - La Sapienza	4474	Cassino	2981
Napoli - Federico II	4470	Chieti - Pescara	2875
Firenze	4388	Bergamo	2559
Insubria	4339	Napoli - Parthenope	2192
Roma - Tor Vergata	4305		
CENTRO	4284		
TOTALE	4279		
Fonte: Elaborazioni su dati MIUR			

L'aumento del peso dei costi standard sull'allocazione della quota base creerà in conclusione un ulteriore, notevole, shock al sistema. Per alcune università, come si è visto in precedenza, potrebbe creare una forte contrazione delle risorse di FFO disponibili, che andrebbe ad aggiungersi a quanto avvenuto finora. Per altre potrà creare notevoli squilibri, in relazione alla presenza di un alto numero di fuori corso.

Complessivamente, la decisione di procedere alla definizione di un parametro oggettivo per l'allocazione della quota base del FFO sembra condivisibile, viste anche le distorsioni che sono andate sedimentandosi nelle "quote storiche" di finanziamento. Tuttavia tale criterio avrebbe dovuto essere più attentamente ponderato, anche nei suoi impatti di medio-lungo termine: non si tratta, ancora una volta, di scelte tecniche neutre, ma di decisioni di grande valenza politica.

11. L'indicatore di sostenibilità economico-finanziaria e il reclutamento degli atenei

I nuovi criteri di allocazione delle risorse fra università hanno avuto un importante impatto anche sul corpo accademico, ed in particolare sul reclutamento dei nuovi docenti. Le possibilità di sostituzione dei docenti vengono infatti a dipendere solo da complicate e mutevoli variabili di natura finanziaria – premiando anche come “virtù” un elevato livello di tassazione degli studenti – ripercuotendo e amplificando gli effetti mostrati in precedenza. Così il turnover negli atenei italiani, complessivamente modesto, è stato fortemente asimmetrico, con atenei oltre il 100% e atenei intorno al 10% nell'ultimo triennio. Si sta determinando un forte effetto delle diverse disposizioni normative, che tendono ad agire tutte nello stesso senso e a rafforzarsi cumulativamente.

I nuovi criteri di allocazione delle risorse fra università hanno avuto un importante impatto anche sul corpo accademico, ed in particolare sul reclutamento dei nuovi docenti.⁵² La questione è molto interessante perché contribuisce a mostrare come i nuovi meccanismi abbiano effetti “a cascata”.

Come si vedrà, infatti, la riduzione del FFO (e l'utilizzo di altri indicatori di natura finanziaria) ha contribuito, per alcuni atenei, ad una forte riduzione delle possibilità di assunzione di nuovi docenti – possibilità peraltro limitata anche dalle generali restrizioni al turnover. Questo fa sì che gli atenei che hanno avuto una più ampia la possibilità di assumere possono reclutare più agevolmente i migliori studiosi disponibili (ad esempio in seguito alla conclusione delle procedure di abilitazione nazionale per i docenti di prima e seconda fascia). Disporre di questi nuovi docenti fa sì che le università che li hanno assunti potranno far valere la loro attività scientifica nella valutazione della ricerca. Ma, essendo la valutazione della ricerca una importante determinante della quota di FFO di ogni ateneo, ciò determinerà un incremento della loro quota relativa, a spese degli atenei che non hanno potuto effettuare un significativo reclutamento. Ma, vigendo queste regole, un maggiore FFO determinerà a sua volta, ancora una volta, una maggiore possibilità di reclutamento, con un chiaro effetto circolare.

Nel 2008 viene varato in Italia il primo provvedimento di blocco del turnover universitario, a seguito sia delle necessità di contenimento della spesa pubblica, sia della valutazione che il numero di docenti universitario fosse estremamente elevato e squilibrato sulle fasce più alte. In realtà, stando ad un'analisi del CUN (2014a) effettivamente nel 2006 la docenza universitaria aveva raggiunto il suo massimo storico, con quasi 62.000 unità, e con un lieve eccesso degli ordinari rispetto ai ricercatori; ma ciò non era altro che l'effetto a distanza degli ingressi in massa avvenuti all'inizio degli anni 80, mentre il numero di reclutati, dopo un periodo di blocco, si era successivamente mantenuto costante (circa 1700 ricercatori, 1250 associati e 750 ordinari per anno). Sempre secondo il CUN (2014a) il picco di docenti era destinato a sparire naturalmente per motivi di composizione demografica, a seguito del flusso di pensionamenti (che è accelerato nel periodo più recente per l'effetto di una serie di disposizioni normative). La Legge 133/2008 prevede invece per il periodo 2009-2013 il blocco totale del turnover per tutte le Università le cui spese di personale sono superiori al 90% delle risorse ricevute tramite FFO. Per tutte le altre è previsto un limite alle assunzioni pari al 50% delle cessazioni dell'anno precedente per il periodo 2009-2012 (con alcune regole di ripartizione fra le varie fasce di docenti) e nessuna limitazione per il 2013. E' subito evidente che, con le significative riduzioni delle assegnazioni FFO avvenute per molte università, viste nei paragrafi precedenti, il rispetto

⁵² Sulla questione cfr. anche Banfi (2015).

del limite del 90% è divenuto più difficile da rispettare. Con una circolare ministeriale del 27 marzo 2009 è poi introdotto il criterio dei “punti organico” (PO), per misurare le possibilità di assunzioni nelle tre fasce della docenza, non privo di criticità tecniche e giuridiche (Rossi 2015).

Le previsioni normative sul turnover vengono però più volte riviste. I provvedimenti subiscono ben 12 modifiche, al ritmo pressoché costante di due all’anno. Le regole vigenti⁵³ prevedono che sino al 2018 si potrà procedere ad un’utilizzazione solo parziale delle risorse rese disponibili dai pensionamenti; dal 2018 potranno essere reimpiegate, ma senza recupero dei posti perduti nei precedenti dieci anni.

Complessivamente, a seguito di questo complesso di norme, si è avuto un decremento del numero dei docenti dai 62.753 del 2008 ai 53.459 del 2013; ma soprattutto, il ricambio dei docenti nei singoli atenei si è molto differenziato; ed è divenuto sempre più slegato dalle necessità didattiche e sempre più connesso a variabili di natura finanziaria. La sostenibilità dei diversi corsi di laurea (per i quali è necessario un numero minimo di docenti) e il mantenimento di specifici insegnamenti sono venuti in molti casi a dipendere esclusivamente dall’anzianità (e quindi dall’eventuale pensionamento) del personale coinvolto. Anche questo provoca effetti a cascata: diminuendo i docenti, va posto un tetto massimo alle iscrizioni di studenti; ma questo determina un peggioramento delle condizioni finanziarie degli atenei (sia per la mancata tassazione sia per il mancato introito del costo standard), che a sua volta si traduce in minori possibilità di sostituire i docenti collocati in quiescenza.

Fra gli interventi che hanno interessato il turnover sono particolarmente interessanti quelli che vengono avviati a partire dal D.Lgs 49/2012 e successive modifiche. Questo provvedimento⁵⁴, innova profondamente l’assegnazione delle possibilità di assunzione ai singoli atenei. Il blocco parziale del turnover fa riferimento non più alle singole università ma al sistema universitario nel suo complesso; ma allo stesso tempo si decide di non distribuire uniformemente i PO tra i vari Atenei. Viene quindi definito il meccanismo con cui calcolare la quota di PO spettante ad ogni Ateneo. Infine, per attenuare l’impatto distributivo delle due decisioni precedenti, si pone un limite minimo e massimo alla quota di PO spettante ad ogni Ateneo, in percentuale delle cessazioni degli anni precedenti. Si fa in modo che nessun Ateneo possa ricevere una quota di PO inferiore al 20% o superiore al 50% delle cessazioni dell’anno precedente.

Il meccanismo di allocazione dei PO è basato sulla distinzione tra Atenei “virtuosi” e “non virtuosi”. Tale classificazione dipende da due indicatori finanziari⁵⁵. Come espressamente previsto dal D. Lgs.49/2012, limitatamente al 2012, i PO sono assegnati tenendo conto di un “indicatore di indebitamento” e uno di “spese per il personale”, entrambi con valenza negativa. Il primo ha al numeratore gli oneri di ammortamento e al denominatore le “entrate complessive al netto di spese personale ateneo e fitti passivi”: cioè le entrate totali

⁵³ L. 27 dicembre 2013 n. 147, art. 1 c. 462

⁵⁴ Oltre a prevedere che il numero degli ordinari non deve superare quello degli associati, e la regola per cui ad ogni reclutamento di un ordinario deve corrispondere uno di un ricercatore a tempo determinato di tipologia b). Si tratta di ricercatori che – previo conseguimento dell’abilitazione scientifica nazionale, possono essere convertiti, al termine del contratto, in professori associati. La l. 23 dicembre 2014, n. 190, con l’art. 1 c. 347, ha previsto per il triennio 2015-2017, in deroga a quanto stabilito dal Dlgs. 29 marzo 2012 n.49 un vincolo assunzionale pari a un ricercatore di tipo B ogni due professori ordinari reclutati o divenuti tali per avanzamento di carriera. Allo scopo è anche destinato un finanziamento ad hoc pari a 5 milioni di euro per ogni anno, disposto con il comma successivo.

⁵⁵ Il Decreto introduce anche un nuovo indicatore di sostenibilità economica e finanziaria (ISEF, vedi oltre), ma esso verrà utilizzato per l’assegnazione dei PO solo a partire dal 2013.

(l'FFO + entrate da programmazione MIUR + le tasse degli studenti) meno le spese di personale a carico ateneo e fitti passivi. Il secondo, che assume un ruolo più importante, ha al numeratore le spese di personale a carico dell'ateneo e al denominatore le entrate totali⁵⁶.

Gli aspetti più rilevanti di questo meccanismo sono due: in primo luogo, essendo definiti in rapporto alle entrate complessive, gli indicatori tengono conto non solo delle risorse ricevute tramite FFO ma anche del gettito delle tasse studentesche, che assume una rilevante valenza positiva (dato che riduce il valore di entrambi gli indicatori); in secondo luogo, considera le spese di personale "a carico ateneo", al netto cioè di finanziamenti ottenuti da terzi e finalizzati proprio a coprire una parte delle spese di personale.

Il decreto introduce quindi, ancora una volta, una scelta politica di grande rilevanza: quella di attribuire un ruolo positivo al gettito delle tasse studentesche: come detto, maggiore è il gettito, minore l'indicatore delle spese per il personale. Si tratta di una innovazione molto importante. Il DPR 25 luglio 1997, n. 306 si muoveva in direzione contraria, ponendo un limite al gettito della tassazione universitaria: esso stabiliva, infatti, che il gettito complessivo della tassa d'iscrizione e dei contributi universitari non dovesse superare il 20% dell'importo che ciascun ateneo riceveva come FFO, anche se al 2012 ben 33 atenei risultavano aver superato il limite⁵⁷; quell'anno la norma viene modificata (dalla legge 35/2012) e resa meno cogente escludendo gli importi versati dai fuoricorso dal calcolo del limite. Fatto sta che, tenendo conto del gettito delle tasse⁵⁸ il D.Lgs 49/2012 premia particolarmente quegli atenei che, non avendo in precedenza rispettato il limite di legge, avevano un gettito particolarmente alto; e attribuisce loro un maggiore contingente di punti organico. Il "merito", quindi, sta in questo caso anche nel non aver rispettato le regole.

Ma vi è molto di più. L'ammontare medio delle tasse universitarie è estremamente differenziato nelle diverse regioni. Anvur (2014) mostra che se il valore medio nazionale (per il 2011-12) si attesta a 1.019 euro, è di 1.350 euro al Nord ma di soli 656 euro nelle Isole; di 1.467 euro in Lombardia e 436 in Basilicata. Viesti (2015) mostra che,

⁵⁶ L'assegnazione segue un processo molto complicato che parte dal raggruppamento degli Atenei in 3 categorie, come illustrato dalla tabella che segue; gli atenei vengono suddivisi tendo conto sia del rapporto fra spese di personale e entrate complessive, sia dell'indicatore di indebitamento: questi due indicatori definiscono il regime assunzionale.

Categoria	Spese di Personale/Entrate (nette) complessive	Indicatore di indebitamento	Regime Assunzionale
A	> 80%	> 10%	10%
B	> 80%	≤ 10%	20%
C	≤ 80%	≤ 10%	20% + Δ

Il Decreto Ministeriale 297/2012 definisce poi, per ogni Ateneo, il numero dei PO Base e dei PO Teorici compresi tra un limite minimo del 20% e un massimo del 50% delle cessazioni dell'anno precedente. I PO Base sono pari al 20% delle cessazioni del 2011 mentre i PO Teorici si ottengono sommando ai PO Base il 15% di un Margine pari alla differenza fra l'82% delle entrate complessive nette e le spese per il personale a carico dell'Ateneo e gli oneri di ammortamento. Quindi: $PO\ Base = 20\% \text{ cessazioni } 2011$ e $PO\ Teorici = PO\ Base + 15\% \text{ Margine}$, dove $Margine = 82\% [Entrate\ complessive\ nette\ di\ spese\ personale\ a\ carico\ Ateneo\ e\ ammortamento]$. Per le università la cui spesa per il personale supera l'80% delle entrate complessive i PO Base coincidono con i PO teorici, per tutte le altre possono configurarsi due ipotesi: PO teorici = PO base +15% margine se PO teorici minori del 50% cessazioni 2011; PO teorici= 50% cessazioni 2011 se superiori. I Punti organico effettivamente distribuiti sono infine calcolati ponderando i PO teorici per il 20% delle cessazioni complessive del sistema universitario nel 2011, quindi: $PO\ Effettivi = PO\ Teorici * 20\% \text{ cessazioni } complessive\ 2011$.

⁵⁷ Questo comportamento ha anche generato contenzioso amministrativo, come nel caso dell'Università di Pavia.

⁵⁸ Per le assegnazioni 2012 si tiene conto del gettito 2011

rapportando l'ammontare medio al reddito pro-capite regionale, le differenze si attenuano moltissimo, pur in presenza di alcuni casi in cui la tassazione è maggiore (minore), e con significative differenze fra atenei all'interno delle stesse regioni. Certamente è innegabile che, quali che siano le diverse politiche sulla tassazione, le grandi disparità di reddito regionale esistenti in Italia fanno sì che il gettito contributivo totale dipenda in misura molto rilevante dalla collocazione geografica dell'ateneo. Ma dato che esso è un importante determinante dell'assegnazione di possibilità assunzionali, il "merito" dipende anche da una circostanza data (la geografia); il "demerito" dalla collocazione in un'area a basso reddito.

I finanziamenti esterni hanno poi un ruolo importante, in alcuni casi. Nel triennio 2012-2014 le università hanno ottenuto finanziamenti esterni per spese di personale per poco meno di mezzo miliardo (cumulato dei tre anni), a fronte di una spesa totale per personale superiore ai 19 miliardi: hanno coperto quindi il 2,5% del totale. Ma in quattro casi questa percentuale è ben più alta: per l'università della Basilicata (29,8%), la Sant'Anna (13,2%), Cagliari (12,4%), e la Normale (10,1%). In altri casi la quota è stata comunque superiore al 5%: Sassari, Tuscia, Venezia-IUAV, Siena, Molise, SISSA e Pisa. Questi atenei sono stati quindi significativamente favoriti dal metodo di calcolo, dato che il valore delle spese di personale a carico dell'ateneo (che ha valenza negativa in entrambi gli indicatori) si riduce grazie a finanziamenti esterni ad hoc.

L'anno successivo, il D.M. 714/2013 introduce due novità. La prima, è che la distinzione tra atenei "virtuosi" e "non virtuosi" tiene ora conto dell'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria (ISEF) calcolato nel modo seguente:

$$ISEF = \frac{82\%[FFO + Fondo programmazione triennale + Tasse studentesche - Fitti passivi]}{Spese personale a carico Ateneo + Fitti passivi}$$

Come si vede entrambe le variabili appena citate (le spese di personale, solo nella parte a carico dell'ateneo; le tasse studentesche) sono ancora presenti. L'introduzione di questo indicatore fa sì che le Università ora vengano distinte in 4 categorie, a seconda di indicatore spese personale, indicatore indebitamento e ISEF⁵⁹. Gli Atenei "virtuosi", che ricevono un ammontare aggiuntivo di PO sono quelle rientranti nella categoria D, cioè quelle con una spesa per il personale inferiore all'80% delle entrate con ISEF > 1⁶⁰.

La seconda novità, assai importante, è che viene eliminato il tetto massimo del 50% previsto dal precedente D. Lgs. Ciò dà luogo a situazioni molto particolari: alcuni Atenei ottengono più del 100% del turnover e, quindi, non riescono solo a "coprire" completamente i pensionamenti, ma addirittura ottengono possibilità di assunzioni aggiuntive; altri atenei, pur "virtuosi" in base agli indicatori appena illustrati ottengono invece un contingente di punti organico molto limitato.

⁵⁹

Categoria	Indicatore spese personale	Indicatore indebitamento	ISEF	Regime Assunzionale
A	≥ 80%	> 10%		10%
B	≥ 80%	≤ 10%		20%
C	< 80%	≤ 10%	≤ 1	20%
D	< 80%	≤ 10%	> 1	20% + Δ

⁶⁰ I PO teorici sono definiti in rapporto al totale dei PO Teorici nel modo che segue: per gli atenei "virtuosi" si ha: (PO base + 15% margine)/PO teorici; per gli atenei nelle categorie A, B e C, invece si ha: PO base/PO teorici. I PO effettivamente ricevuti sono calcolati, ancora una volta, ponderando i PO teorici per il 20% del totale delle cessazioni del sistema universitario durante l'anno precedente: PO Effettivi = PO Teorici (in %) * 20% cessazioni complessive 2011.

Per il 2014 il turnover di sistema è accresciuto fino al 50%. Il DM 907/2014 modifica nuovamente il meccanismo di assegnazione dei PO. La distinzione tra Atenei “virtuosi” e “non-virtuosi” rimane invariata. Le università “non virtuose” ricevono il 20% delle cessazioni del 2013 (PO Base); quelle “virtuose”, invece, oltre ai PO Base ottengono, come negli anni precedenti, dei PO aggiuntivi: ma per la definizione di questi PO aggiuntivi si procede in un modo differente⁶¹.

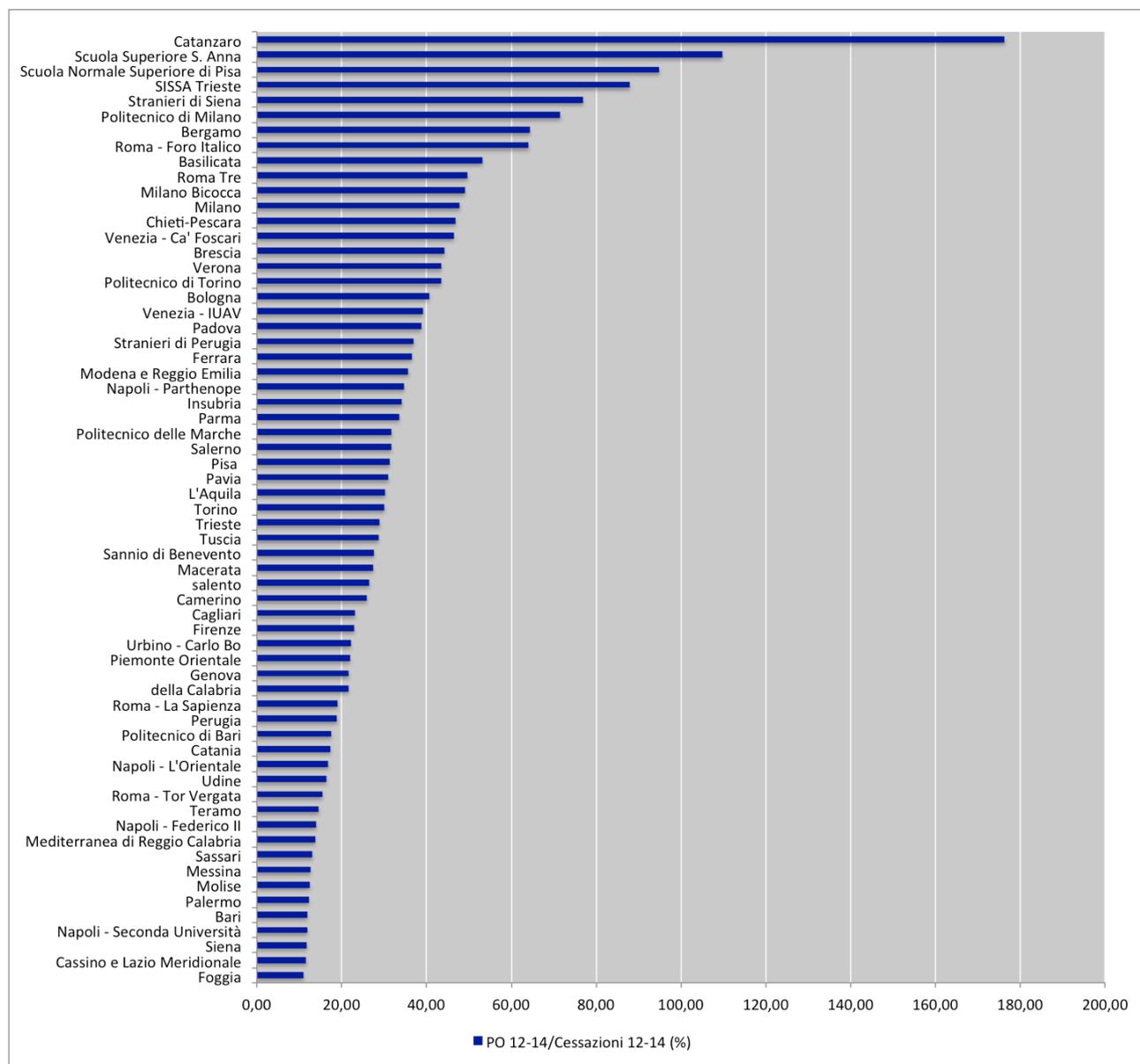
L'esito di queste tre disposizioni è visibile nel grafico 3, che rapporta in percentuale le nuove assunzioni alle cessazioni per ogni ateneo (entrambe in termini di punti organico)⁶². Le differenze fra le università sono notevolissime. In due casi i punti organico ottenuti nel triennio sono addirittura superiori a quelli corrispondenti alle cessazioni: Catanzaro e Sant'Anna. Si tratta di un esito paradossale, dato che i provvedimenti miravano a normare la distribuzione fra atenei di un recupero solo parziale del turnover. In altri casi (fra i quali spicca il Politecnico di Milano), il turnover è relativamente alto, superiore al 60%. Vi sono al contrario 19 atenei con un turnover inferiore al 20%, tutti del Centro Sud tranne Udine; tra di essi, daccapo, molti dei grandi atenei: Sapienza, Federico II, i tre siciliani. Complessivamente nel triennio il turnover per le università del Sud⁶³ è pari al 18,1%, per quelle del Centro al 24,2%, per quelle del Nord al 38,7%.

⁶¹ Prima si calcola, per ogni Ateneo, un peso percentuale del Margine (uguale al rapporto tra il margine 15% e il totale dei margini 15%). I PO aggiuntivi sono calcolati come differenza fra il 50% delle cessazioni totali del 2013 e il totale dei PO Base, ponderati per il peso percentuale del Margine, quindi i PO aggiuntivi sono pari a: $(\text{margine } 15\% / \text{totale dei margini } 15\%) * (50\% \text{ cessazioni } 2013 - \text{totale PO base})$.

⁶² I dati sono tratti dalle tabelle ufficiali allegate ai decreti di ripartizione dei punti organico del MIUR

⁶³ Si tratta di una media ponderata: assunzioni nella circoscrizione divise per le cessazioni (sempre in termini di punti organico)

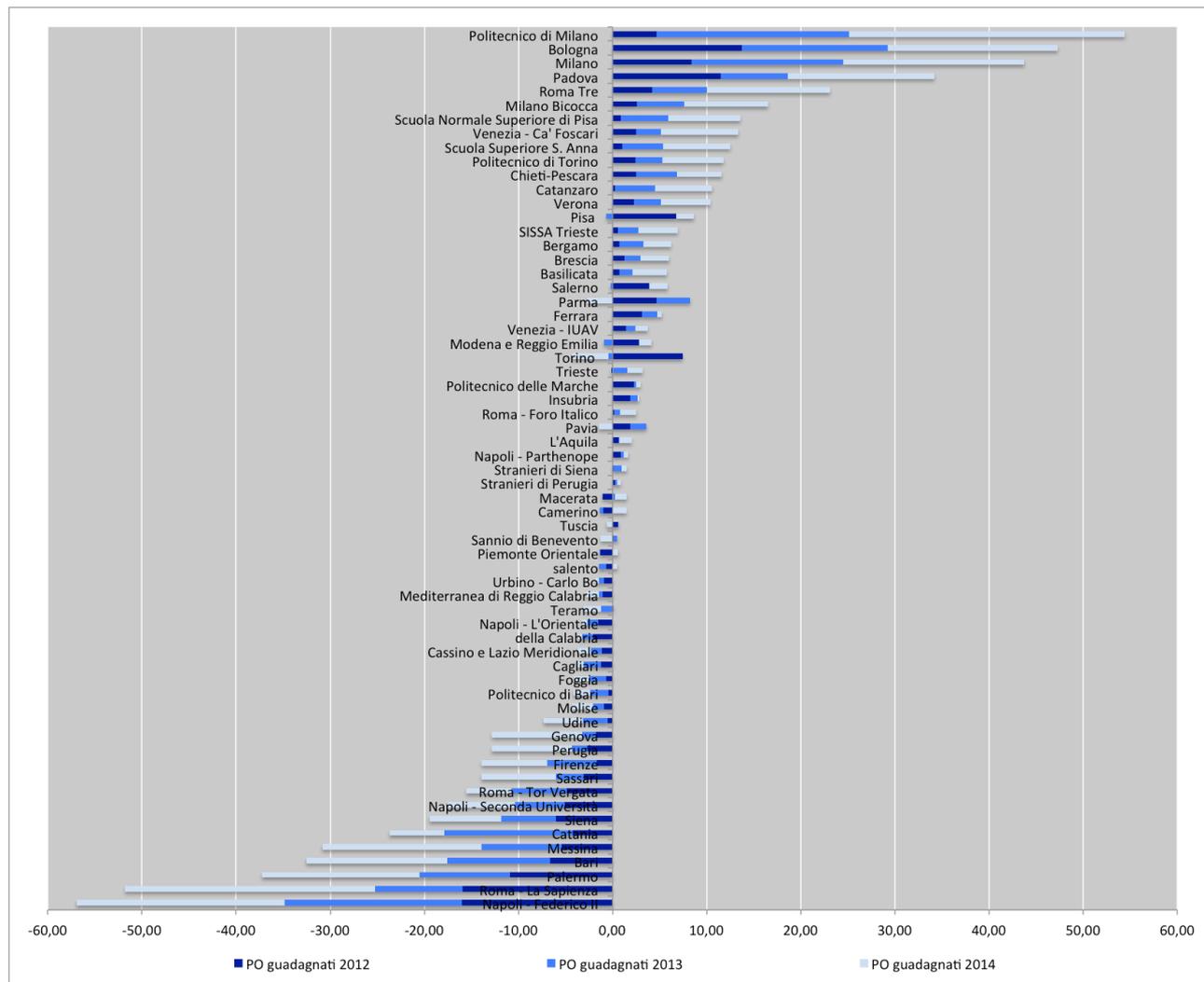
Graf. 3. Turnover negli atenei, 2012-2014.



Fonte: Elaborazione su dati MIUR

Con una simulazione si possono valutare, a livello di singolo Ateneo, le conseguenze prodotte nel triennio dalle metodologie di assegnazione dei PO; riprendendo in parte un esercizio già presentato in Cappelletti Montano (2013), la simulazione consiste semplicemente nel confrontare gli esiti del triennio con le regole che sono state effettivamente applicate con l'ipotesi di un turnover uguale fra gli Atenei.

Graf. 4. Differenza fra i PO ottenuti nel 2012-2014 e l'ipotesi di PO teoricamente assegnati con uguale turnover.



Fonte: Elaborazioni su dati MIUR

A favore della verosimiglianza di questa ipotesi controfattuale convergono alcune circostanze: in primo luogo si tratta di un recupero solo parziale delle uscite per pensionamento: per definizione, con un turnover molto limitato anche gli Atenei che hanno un elevato livello fra spese di personale lo riducono. Si consideri che il totale delle spese di personale a carico degli atenei, così come riportate nelle tabelle che accompagnano i decreti MIUR di assegnazione dei punti organico, scende da 6.453 milioni nel 2012 a 6.040 milioni nel 2014. In secondo luogo, queste disposizioni fanno seguito ad un lungo periodo in cui il turnover è stato molto limitato (bloccato per alcuni atenei), situazione che rafforza la necessità per tutte le università di poter disporre di una possibilità anche modesta di reclutamento di nuovo personale per mantenere la propria offerta formativa.

Con la simulazione illustrata nel grafico 4 vengono confrontati così i PO effettivamente ricevuti da ogni Ateneo con i PO che lo stesso avrebbe ottenuto con un blocco del turnover al 20% delle proprie cessazioni dell'anno precedente, per gli anni 2012 e 2013, e del 50% delle proprie cessazioni dell'anno precedente, per il 2014. Il grafico presenta la somma cumulata dei PO "persi" (o "guadagnati") da ciascun ateneo nei tre anni rispetto a questa ipotesi controfattuale: gli atenei con valori superiori allo zero sono quelli che hanno

“guadagnato” PO negli anni rispetto all’ipotesi di equidistribuzione, mentre quelli con valori inferiori allo zero ne hanno “persi”. La Federico II di Napoli risulta l’Università più svantaggiata, avendo “perso” complessivamente oltre 50 PO. La stessa sorte negativa tocca a quasi a tutti gli Atenei del Centro-Sud. I tre atenei più “avvantaggiati” sono invece Politecnico e Statale di Milano e l’Università di Bologna. Ciascun istogramma è poi suddiviso in tre parti, che simulano l’impatto dei provvedimenti nei tre anni. Come si vede sono pochi gli atenei per i quali l’esito di questa simulazione è diverso nel corso del triennio, cioè che “perdono” in alcuni anni e “guadagnano” in altri. Nella maggioranza dei casi il segno del confronto è lo stesso nel triennio. Ciò rende evidente come anche le normative introdotte a partire dal D.Lgs 49/2012 abbiano un effetto cumulativo nel tempo. Si noti anche che l’impatto è crescente nel corso del triennio, in particolare passando dal 2012 al 2013: ciò dipende dalla circostanza che, come ricordato, il decreto per il 2013 ha eliminato la soglia minima e massima di attribuzione dei PO prevista per l’anno precedente. In particolare a partire dal 2013 si ha un effetto territoriale più forte rispetto all’anno precedente.

12. Alcune considerazioni conclusive

In conclusione, sembra opportuno un complessivo ripensamento del sistema oggi in vigore, alla luce delle rilevanti criticità che sono state messe in luce. Andrebbe valutato in particolare un sistema alternativo, che potrebbe distinguere il finanziamento ordinario dalle allocazioni competitive per la ricerca, che potrebbero a loro volta essere basate su esercizi di valutazione o più semplicemente su bandi competitivi; o su di una combinazione dei due. Senza un complessivo ripensamento, nel giro di pochissimi anni, si produrrà una radicale trasformazione del sistema universitario italiano, effetto di indirizzi politici molto forti, e altrettanto discutibili, ma mai resi chiaramente espliciti.

La legge 240/2010, i provvedimenti attuativi e l'architettura che ne è derivata hanno generato un sistema ben lontano da quei criteri di semplificazione normativa e efficienza di governo che pur si desideravano. Al contrario una iperregolazione tanto costosa quanto soffocante rischia, lungi dal promuovere comportamenti “virtuosi” (quali efficienza, qualità, efficacia) di produrre risultati iniqui e di favorire comportamenti opportunistici. Le ragioni storiche di tutto ciò sono molteplici e non vi è la pretesa di averle esaurite nelle pagine precedenti.

Come si è mostrato nelle pagine precedenti, molte delle decisioni degli ultimi anni tendono ad avere un carattere cumulativo, e stanno portando alla creazione di notevoli disparità e fratture fra gli atenei. In alcuni casi, il combinato disposto dei pesanti tagli al Fondo di finanziamento ordinario, del limitatissimo turnover dei docenti, della presenza di una elevata quota di studenti fuori corso sta producendo fenomeni di involuzione già visibili e che possono portare, nel giro di non molti anni, a difficoltà insormontabili per alcune delle università del paese.

Il sistema sembra avviato, sulla base di automatismi che si perpetuano e si rafforzano nel tempo, verso una configurazione con un'offerta di istruzione universitaria (e con tutta probabilità su un numero di atenei) ridotta e con forti squilibri territoriali; cui potrebbe corrispondere un numero di studenti e di laureati forse inferiore a quello attuale, certamente non superiore. Si tratta di esiti che si pongono in controtendenza rispetto allo sviluppo storico dell'università italiana, e che sono espressione di rilevantissime – per quanto implicite – scelte politiche di indirizzo. Scelte che sarebbe bene rendere esplicite, anche per consentirne una informata e attenta discussione.

In particolare, come si è documentato, l'impatto territoriale – a sfavore delle aree meno prospere del paese – delle trasformazioni degli ultimi anni è fortissimo. Una forte riduzione del ruolo delle università in quei contesti, già in atto, certamente ne riduce ulteriormente le possibilità di sviluppo a svantaggio dell'intero paese. Complessivamente le trasformazioni degli ultimi anni hanno più indotto un ridimensionamento che incentivato un miglioramento, pur indispensabile in molti casi. Si tratta di un circolo vizioso – che, come si è visto, in molti casi ha poco a che fare con il “merito” – che è opportuno spezzare al più presto.

Sono possibili ipotesi differenti di organizzazione del sistema. Una scelta alternativa potrebbe basarsi su una distinzione netta fra finanziamento destinato al funzionamento del sistema universitario e finanziamento premiale riservato alle politiche della ricerca, abbandonando formule e algoritmi onnicomprensivi che hanno dimostrato negli ultimi anni di non essere adeguati alla complessità della realtà⁶⁴.

⁶⁴ Si voglia parlare in proposito o meno di quei “quasi mercati”, che essi dovrebbero descrivere, analizzare, indirizzare; cfr. es. Agasisti – Catalano (2007).

Per il primo aspetto, ossia il finanziamento riservato al funzionamento ordinario, rilevano aspetti relativi all'assicurazione di qualità: essenzialmente, accertare che le strutture siano in grado di operare in modo efficiente la propria funzione formativa. Quanto ai criteri con cui definire il finanziamento base, non si può non partire dalla considerazione che, nel quadro internazionale, l'Italia si caratterizza per un investimento nel sistema universitario e per un numero di laureati entrambi significativamente inferiori non solo ai maggiori paesi europei ed extraeuropei ma anche a molti paesi emergenti. Anche considerando i vincoli delle risorse pubbliche disponibili, il sistema dell'alta formazione merita senz'altro un maggiore investimento complessivo, anche per creare quelle risorse umane che, per quantità e qualità, possano giocare un ruolo fondamentale nel rilancio dell'economia italiana. Le risorse disponibili per il sistema nel suo insieme dovrebbero avere un profilo di maggiore certezza temporale, chiudendo definitivamente un periodo di straordinaria incertezza e consentendo alle diverse università di programmare più ragionevolmente nel medio e lungo termine la propria evoluzione.

Quanto ai criteri di riparto fra sedi è senz'altro opportuno abbandonare un sistema "storico" opaco e caratterizzato da notevoli disparità, come è stato mostrato nelle pagine precedenti, a favore di meccanismi semplici e trasparenti. Tuttavia i criteri che sono adoperati per la definizione del costo standard – legato esclusivamente agli studenti in corso – rischiano di produrre ulteriori disparità, fenomeni di azzardo morale e soprattutto una riduzione del numero di studenti che arrivano a laurearsi. L'idea di legare il finanziamento (anche) al numero di studenti appare ragionevole, ma vanno evitati alcuni evidenti rischi del sistema del costo standard. Il primo e principale è quello di un aumento sensibile della tassazione per i fuori corso, che porti il loro numero a ridursi non perché i tempi di laurea si riducono, ma perché abbandonano gli studi. Un esito che sarebbe assolutamente negativo per l'Italia.

Una specifica riflessione merita in questo quadro la tassazione studentesca. Come si è visto si è passati da regole che ne frenavano la crescita a disposizioni che invece tendono a premiare con ulteriori risorse, finanziarie e umane, gli atenei che le aumentano il più possibile. Non va dimenticato come l'Italia sia da un lato fra i paesi dell'Europa continentale con il livello di tassazione universitaria più alto e allo stesso tempo con servizi per il diritto allo studio assai modesti (Viesti 2015) e dall'altro un paese con notevoli disparità di reddito che rendono distorta in partenza una "competizione" fra sedi sul gettito della tasse. Anche se si continuasse a ritenere opportuna una contribuzione studentesca, anche relativamente significativa, ai costi dell'istruzione universitaria, andrebbero senz'altro radicalmente riviste le norme che tendono a configurare un alto livello di tassazione come una "virtù" da premiare; e che determinano squilibri nel finanziamento fra gli atenei esclusivamente a causa del diverso livello medio di reddito dei territori di insediamento.

Un secondo rischio, del tutto evidente, è quello di spingere gli atenei a far di tutto per aumentare i propri studenti in corso per potersi giovare del relativo finanziamento; ad esempio riducendo i programmi d'esame o rendendo più laschi i criteri di valutazione. In questo caso forse non diminuirebbero i laureati (che potrebbero anzi aumentare), ma certamente si ridurrebbe la loro qualità media. Un terzo rischio è connesso a differenti comportamenti opportunistici degli atenei, per accrescere in ogni modo il proprio numero di studenti in corso; ad esempio attraverso "campagne di immatricolazione", accordi di vario genere, o un uso spregiudicato delle iscrizioni a part-time. Queste ultime, se rappresentano di norma un sistema molto opportuno, più di quanto non sia oggi, per alcune fasce di studenti, possono rappresentare, patologicamente, modalità per mantenere il più a lungo possibile gli iscritti in regola. Contabilmente con il costo standard così com'è

oggi, alle università conviene favorire anche finanziariamente in ogni modo iscrizioni aggiuntive.

Infine non va dimenticato, come mostrato in precedenza, che una rapida introduzione del costo standard così come è oggi, produrrà un ulteriore forte shock per diverse sedi, già provate dal susseguirsi di shock degli ultimi anni.

Il secondo aspetto, invece, attiene al finanziamento della ricerca. Si potrebbe procedere per due canali distinti: un primo canale potrebbe prevedere finanziamenti a pioggia (ovviamente escludendo tutti i soggetti inattivi o parzialmente attivi) per somme limitate ma sufficienti a garantire la sopravvivenza della ricerca di base o “curiosity driven”: quella ricerca senza la quale il progresso scientifico è minato alle proprie fondamenta (Gillies 2009). Peraltro, individuare ed escludere i soggetti inattivi o parzialmente attivi da tale canale di finanziamento sarebbe operazione davvero poco costosa e di attuazione relativamente semplice, in particolare una volta che fosse finalmente avviata un'anagrafe nazionale della ricerca.

Una quota molto maggiore, invece, dovrebbe essere destinata alle “priorità” del Paese, definite periodicamente rispetto a obiettivi di sviluppo scientifico e tecnologico; per questa ragione tale quota dovrebbe essere assegnata su base premiale (purché l'allocazione proceda sulla base di criteri scientificamente robusti e dati affidabili) o, meglio, competitiva. Per identificare le priorità di investimento, periodiche analisi bibliometriche della produzione scientifica nazionale potrebbero essere molto utili: purché, sia detto ancora una volta, si operi su dati solidi e certificati e purché le scelte siano attuate e motivate dal decisore politico, sulla base delle esigenze ritenute di volta in volta prioritarie per il Paese.

Sarebbe bene avviare una riflessione su quale modello sia più efficiente in termini di costi e risultati: è preferibile una valutazione centralizzata o sono possibili alternative meno onerose e più flessibili? E' probabilmente giunta l'ora di riflettere sui temi della valutazione al di là di pregiudizi di natura più o meno velatamente ideologica; le critiche crescenti al REF del Regno Unito, inducono ad ampliare l'orizzonte ad altri modelli, diversi da quello da più tempo (e apparentemente con maggior successo) adottato da una nazione europea. Per esempio, ci si potrebbe chiedere se non sia opportuno prendere spunto da altri paesi, come gli Stati Uniti, e prevedere che la gran parte dei fondi “strategici” per la ricerca siano allocati sulla base di bandi competitivi, eliminando con ciò oneri e costi legati a una valutazione centralizzata e onnicomprensiva.

Il sistema a questo punto, si fonderebbe su procedure di assicurazione della qualità (essenzialmente legate alla formazione) e di penalizzazione (o riallocazione su altre funzioni, ad esempio la mera didattica) dei soggetti poco inclini alla ricerca, assicurando al contempo, in modo semplice e trasparente, il finanziamento della ricerca – di base e non - per tutte le discipline. In questo quadro, un intervento del *policy maker* per favorire, oltre a una buona competizione fra ricercatori e strutture, anche una buona cooperazione fra i medesimi soggetti, potrebbe con ogni probabilità portare risultati vantaggiosi (Magris 2012).

La ricerca scientifica (così come la formazione terziaria e avanzata) è fattore tanto delicato quanto importante per i destini del Paese: ne va del progresso economico, così come dello sviluppo civile e della coesione sociale.⁶⁵ Forse è giunto il momento di avviare una riflessione approfondita, per vagliare seriamente quali siano le soluzioni che possano

⁶⁵ Utili considerazioni di prospettiva sono in Domina, Meoli, Paleari (2014).

promuovere efficacia, efficienza e merito, e per soddisfare l'ampio bisogno di istruzione nel nostro paese, in un quadro normativo che a tali parole chiave possa davvero rispondere.

BIBLIOGRAFIA

Abramo G., D'Angelo C.A., (2013) *The VQR, Italy's Second National Research Assessment: Methodological Failures and Ranking Distortions*, in *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 14, pp. 90-103;

Agasisti T., Catalano G., (2007a), *Efficienza ed equità nel sistema universitario italiano: gli effetti di quindici anni di riforme*, in *SIEP, XIX Conferenza, Economia del capitale umano, Istituzioni incentivi e valutazioni*,
<http://www.siepweb.it/siep/oldDoc/wp/200761.pdf>

Agasisti T., Catalano G. (2007b), *I quasi-mercati nell'istruzione universitaria. Un modello interpretativo per un confronto europeo*, in E. Bartezzaghi, M. Raffa, G. Zollo (a cura di), *Produzione e trasferimento di conoscenze*, Napoli, pp. 37 – 66.

Baccini A., (2013), *Come e perché ridisegnare la valutazione*, in *Il Mulino* 1 pp. 80-87.

Baccini A., Coin F., Sirilli G. (2013), *Costi e benefici della valutazione della ricerca e della didattica*, in *Paradoxa* 7,2, p. 49-61.

Banfi A., (2011) *Il resistibile fascino delle classifiche di riviste*, in *RIV – Rassegna Italiana di Valutazione* 51 (2011), DOI:10.3280/RIV2011-051002.

Banfi A. (2012), *Osservazioni sulla valutazione della ricerca nelle scienze umane e sociali*, in *ASTRID Rassegna* 155 (6/2012).

Banfi A. (2013a), *Prima che la nave affondi: un rapido bilancio della riforma dell'università e qualche possibile intervento correttivo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo* 5, pp. 548-559.

Banfi A. (2013b), *Il rapporto conclusivo delle assise dell'istruzione superiore e della ricerca in Francia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 2, pp. 585-588.

Banfi A. (2015), *Aspetti problematici del reclutamento accademico in Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, 1/2015. http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_03_2015_19_51-Banfi.pdf

Banfi A., De Nicolao G. (2013), *Potenzialità e limiti degli indici bibliometrici nella valutazione della ricerca scientifica*, in *Paradoxa* 7,2, pp. 34-48.

Barbati C. (2014), *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 2/2014, pp. 337-360.

Cappelletti Montano B. (2013), *Il Robin Hood al contrario del D.M. Punti Organico del 2013*, 20 ottobre, <http://www.roars.it/online/il-robin-hood-al-contrario-del-d-m-punti-organico-2013/>

Cassese S. (2013), *L'Anvur ha ucciso la valutazione, viva la valutazione!*, in *Il Mulino* 1, pp. 73-79.

CNVSU (2003), *L'andamento dei costi per assegni fissi al personale di ruolo delle università*, DOC 9/03. http://www.cnvsu.it/_library/downloadfile.asp?id=11064

CNVSU (2004), *Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione "teorica" del FFO alle università statali - gennaio 2004 - DOC 1/04*,
http://www.cnvsu.it/_library/downloadfile.asp?id=11146.

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, (2007), *Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario*, Doc. 2007/3 BIS, Roma, 31 luglio.

http://www.mef.gov.it/Ministero/commissioni/ctfp/documenti/Sistema_universitario.pdf

CUN (2013), *Dichiarazione del CUN: le emergenze del sistema (gennaio)*:
https://www.cun.it/uploads/4492/dichiarazione_cun_su_emergenze_sistema.pdf?v=

CUN (2014a), *Reclutamento universitario. Una proposta per uscire dall'emergenza*, Roma, aprile
https://www.cun.it/uploads/4976/Proposta_reclutamento_universitario_2014_04_09.pdf?v=

CUN (2014b), Parere sul Fondo di Finanziamento ordinario delle Università per l'anno 2014, settembre https://www.cun.it/uploads/5511/par_2014_09_24.pdf?v=

Donina D., Meoli M., Paleari S. (2014), *The Role of the University in Twenty-First Century European Society*, in *Journal of Technology Transfer*, DOI: 10.1007/s10961-014-9348-9.

Economist (The) (2015), *Excellence v equity. Special Report: Universities*, 28 marzo.

European Parliamentary Research Service (2015), *Higher education in the EU. Approaches, issues and trends*, Lussemburgo, marzo

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2015\)554169](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2015)554169)

Ferrante F. (2012), *Qualità in ingresso e performance in uscita: il caso dei laureati delle facoltà di ingegneria*, Almalaurea Working Paper, n. 50, Bologna

Gillies D. (2009), *How Should Research be Organized*, London

Magris F. (2012), *La concorrenza nella ricerca scientifica*, Milano

Martin B. (2011), *The Research Excellence Framework and the "impact agenda": are we creating a Frankenstein monster?*, in *Research Evaluation* 20,3, p. 247-254.

OECD (2014), *Education at a glance 2014*, Paris <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>

Osservatorio Nazionale per la valutazione del Sistema Universitario (2008), *Il riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: proposte per il triennio 1998-2000 - giugno 1998 - DOC 3/98*

http://www.miur.it/0006Menu_C/0012Docume/0015Atti_M/1322Il_rip.htm

Paleari S., Meoli M., Donina D. (2014), *Il sistema universitario italiano: uno sguardo d'insieme*, in S. Paleari (a cura di), *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*, Torino.

Ricciardi M. (2013), *Uno sguardo oltre la Manica*, in *Il Mulino* 1, pp. 96-103.

Rossi P. (2015), *Il punto organico, una storia italiana*, in *RT – A Journal on Research Policy and Evaluation*, 3,1, DOI: 10.13130/2282-5398/4603.

Spiegelhalter D. (2013) *The problems with PISA statistical methods*, StatsLife-Royal Statistical Society, <http://www.statslife.org.uk/opinion/1074-the-problems-with-pisa-statistical-methods>;

Stewart W. (2013), *Is Pisa Fundamentally Flawed?*, in *TES Magazine* July <https://www.tes.co.uk/article.aspx?storycode=6344672>.

Viesti G. (2015), *Elementi per un'analisi territoriale del sistema universitario italiano*, Working Paper Fondazione Res n.2