

Working Paper Series

19/13

IL FINANZIAMENTO PUBBLICO DELLE UNIVERSITÀ ITALIANE: VENTI ANNI DI RIFORME INCOMPIUTE

ALDO GEUNA and MAURO SYLOS LABINI



Il finanziamento pubblico delle università italiane: venti anni di riforme incompiute.¹

Aldo Geuna*

Dipartimento di Economia e Statistica Cognetti de Martiis, Università di Torino

BRICK, Collegio Carlo Alberto

Mauro Sylos Labini[°]

Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Pisa

*: Dipartimento di Economia e Statistica Cognetti De Martiis, Università di Torino, Lungo Dora Siena 100A, 10153 Torino, Italia, Tel: +39 0116703891, Fax: +39 011 6703895; email: aldo.geuna@unito.it

[°]: Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Pisa, 56126 Pisa, +39 050 2212445; email: mauro.syloslabini@sp.unipi.it

¹ Una versione più ampia di questo articolo apparirà come capitolo 5 del testo Geuna e Rossi (2013) "L'università e il sistema economico. Conoscenza, progresso tecnologico e crescita", Il Mulino, Bologna.

Abstract

Questo lavoro offre un'analisi dettagliata dei cambiamenti organizzativi del finanziamento pubblico delle università statali avvenuti dopo il 1994 e presenta alcune evidenze empiriche descrittive relative a tali cambiamenti. Il lavoro è organizzato come segue. La prima parte confronta il finanziamento delle istituzioni universitarie italiane con quello dei principali paesi avanzati. La seconda parte descrive l'evoluzione del finanziamento diretto agli atenei statali concentrandosi sui criteri utilizzati per l'allocazione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO); di particolare interesse è la dinamica della quota di FFO attribuita mediante l'uso di una formula e non sulla base della spesa storica. La terza parte, infine, discute le altre componenti del finanziamento complessivo destinato all'istruzione terziaria e alla ricerca accademica delle università statali.

Keywords: Finanziamento delle università; allocazione competitiva delle risorse

JEL codes: I22, I23, P43.

1. Introduzione

Negli ultimi venti anni il sistema universitario italiano ha attraversato una fase convulsa di riforme rimaste parzialmente incompiute. La velocità con la quale le leggi e i decreti hanno cambiato i meccanismi del finanziamento pubblico e le caratteristiche dell'autonomia universitaria ha reso complicata persino la descrizione dei modelli utilizzati. A maggior ragione, è stato difficile misurare gli effetti delle riforme sulla qualità della didattica e della ricerca e sui comportamenti degli atenei. Anche per questo, il dibattito sul finanziamento pubblico si è concentrato molto sul "quanto" e poco sul "come" le risorse sono allocate. La sensazione diffusa che alcune novità abbiano avuto effetti indesiderati è basata soprattutto su evidenza aneddotica e non su analisi empiriche rigorose.

L'obiettivo principale questo lavoro è offrire un'analisi dettagliata dei cambiamenti organizzativi del finanziamento pubblico delle università statali e riassumere le evidenze empiriche disponibili. Le riforme adottate negli ultimi quattro lustri hanno condiviso due scopi complementari: (i) aumentare il grado di autonomia finanziaria e amministrativa degli atenei e (ii) allocare una quota crescente delle risorse pubbliche sulla base non della spesa storica, ma di modelli premiali. Nella pratica entrambi i traguardi sono stati perseguiti con molti cambiamenti di rotta e con provvedimenti a volte contraddittori. L'effetto sembra essere stato quello di aver imbrigliato l'autonomia universitaria in una fitta rete di regole burocratiche e reso i criteri premiali poco trasparenti e irrilevanti. Questo esiti sono stati favoriti dall'assenza di un'adeguata valutazione dei cambiamenti introdotti basata su obiettivi chiari e condivisi.

Il lavoro è organizzato come segue. La prima parte offre un'analisi comparata del finanziamento delle istituzioni universitarie italiane, confrontandolo con quello dei principali paesi avanzati e discute sinteticamente i vantaggi e gli svantaggi della proprietà pubblica.

La seconda parte descrive l'evoluzione del finanziamento diretto agli atenei concentrandosi sui criteri utilizzati per l'allocazione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), che nel 2009 rappresentava circa il 56% del totale delle entrate delle università statali. Di particolare interesse è la dinamica della quota di FFO attribuita mediante l'uso di una formula e non sulla base della spesa storica. Il processo ha avuto inizio a metà degli anni 90 con l'introduzione la quota di riequilibrio, utilizzata, seppure con criteri e formule di riferimento differenti, fino al 2009. In seguito, essa è

stata inclusa nella cosiddetta quota premiale e, in parte, nell'intervento perequativo. Quota di riequilibrio, quota premiale e intervento perequativo rappresentano i principali meccanismi espliciti utilizzati dal legislatore per introdurre criteri di efficienza, efficacia ed equità nella distribuzione del finanziamento.

La terza parte discute le altre componenti del finanziamento complessivo destinato all'istruzione terziaria e alla ricerca accademica delle università statali: la spesa delle famiglie, il finanziamento delle regioni, i fondi diretti del ministero e la spesa delle imprese e delle organizzazioni private senza fini di lucro. Anche se poco discusse in letteratura, esse ricoprono un ruolo crescente, specialmente per quanto riguarda le direzioni di sviluppo strategico degli atenei. Infatti, circa il 90% del FFO è ormai assorbito dai costi del personale di ruolo.

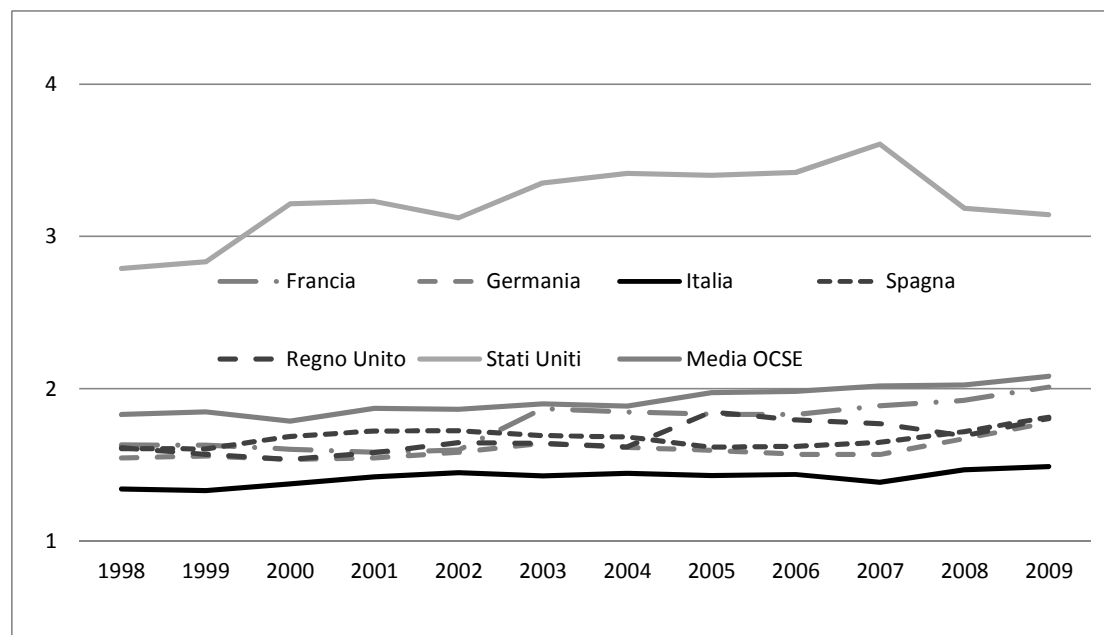
2. Il finanziamento delle università italiane nel confronto internazionale

È diventato persino ripetitivo ricordare che in Italia la spesa destinata alle università, misurata come percentuale del prodotto interno lordo, è inferiore rispetto a quella degli altri paesi avanzati:² nel 2009, ultimo anno per cui esistono dati comparabili, le risorse finanziarie delle istituzioni universitarie rappresentavano poco meno dell'1% del PIL, contro una media OCSE di circa l'1,6%. Nell'ultimo decennio non ci sono state variazioni significative, con un lieve aumento in tutti i paesi qui considerati e più accentuato negli Stati Uniti e in Francia (figura 1).

Il dato italiano riflette sia la componente privata sia quella pubblica. In tutti i paesi avanzati, quest'ultima costituisce una parte importante del finanziamento complessivo (tabella 1). Esistono comunque forti eterogeneità: con il 77,5% l'Italia si trova leggermente al di sopra della media OCSE e in una posizione intermedia fra, da un lato, i grandi paesi dell'Europa continentale e, dall'altro, i paesi anglosassoni.

² È possibile utilizzare come fattore di scala il numero di studenti invece del PIL, ottenendo così un indicatore di quanto costa l'istruzione di ciascun studente in termini assoluti. In questo caso, la distanza dell'Italia rispetto alla media OCSE è leggermente inferiore (secondo i dati OCSE relativi al 2009, 9.562 contro 13.728 dollari). Il confronto, però, è più impreciso, dato che l'eterogeneità dei sistemi di istruzione rende la definizione di studente universitario poco omogenea. In alcuni paesi, per esempio, i fuori corso, misurati come percentuale del totale degli studenti, sono molti meno di quanto non siano in Italia. Alternativamente si può utilizzare la spesa cumulativa per studente lungo la durata media degli studi universitari che permette di correggere i problemi dovuti a differenze nella durata degli studi e alla percentuale di studenti fuori corso [De Nicolao, 2011], anche rispetto a tale indicatore il finanziamento italiano è sotto la media OCSE.

Figura 1: spesa in istituzioni universitarie in % del PIL.



Fonte: elaborazione su dati OCSE.

Negli USA la componente pubblica è storicamente inferiore al 50%, mentre nel Regno Unito il dato attuale riflette cambiamenti avvenuti negli ultimi anni.

Meno semplice è il confronto internazionale circa l'importanza della proprietà pubblica. Secondo l'OCSE il requisito fondamentale per definire se un'istituzione universitaria è di proprietà pubblica è lo status di chi la controlla e gestisce direttamente. L'applicazione di questo criterio ha però un certo grado di arbitrarietà. Per esempio l'OCSE considera le università statali italiane come pubbliche, mentre la quasi totalità delle università del Regno Unito sono istituzioni regolate dal diritto privato ma soggette al controllo pubblico³. In entrambi i paesi, però, è il decisore pubblico a regolare molte delle decisioni prese dai singoli atenei, compreso il limite alle rette universitarie. La differenza principale risiede nello status giuridico dei professori e nella flessibilità delle procedure di reclutamento, che conferiscono alle università britanniche una maggiore autonomia nella gestione del personale. Secondo l'OCSE, comunque, nel 2009 in Italia gli studenti di università pubbliche rappresentavano una quota relativamente alta: il 92,4% del totale, contro l'87,9% della Germania, l'81,2% della Francia e il 73,1% degli Stati Uniti. Gli ultimi dati MIUR disponibili rivelano che in Italia esistono 61 atenei statali e 28 non statali;

³ Le università britanniche private non dipendenti dallo Stato si contano sulle dita di una mano. Fra queste ci sono la University of Buckingham, la New College of the Humanities e la BPP University College.

questi ultimi hanno ottenuto per il 2011 circa l'1,2% del finanziamento diretto MIUR⁴ e i loro laureati sono stati nel 2010 circa l'8,9% del totale.

	% sul PIL		% su totale	
	1998	2009	1998	2009
Francia	1,0	1,3	89,4	85,6
Germania	1,0	1,1	92,4	84,6
Spagna	0,8	1,1	75,7	80,8
Stati Uniti	1,1	1,0	46,7	38,1
Italia	0,7	0,8	81,0	77,5
Regno Unito	0,8	0,6	74,8	42,8
Media OCSE	1,1	1,1	78,5	69,6
La spesa pubblica include il finanziamento alle famiglie.				
Fonte: elaborazioni su dati OCSE.				

La proprietà pubblica consente di evitare i costi amministrativi di un sistema di sovvenzioni a istituzioni private o di un apparato in grado di erogare borse di studio o prestiti garantiti dallo Stato e monitorare le scelte e i comportamenti degli studenti che ne beneficiano. Inoltre, anche un sistema di finanziamento pubblico ben funzionante dal lato della domanda non garantisce che l'offerta sia in grado di adeguarsi rapidamente a variazioni sensibili della domanda. La quasi totalità delle università non statali sono private ma senza fini di lucro, istituzioni tradizionalmente lente nell'espandere la loro offerta quando la domanda per i loro servizi aumenta in modo rilevante. È per questo motivo che, anche negli Stati Uniti, le fasi di espansione del numero di immatricolazioni sono accompagnate da un aumento dell'importanza delle università statali (o federali) [Hansmann, 1999].

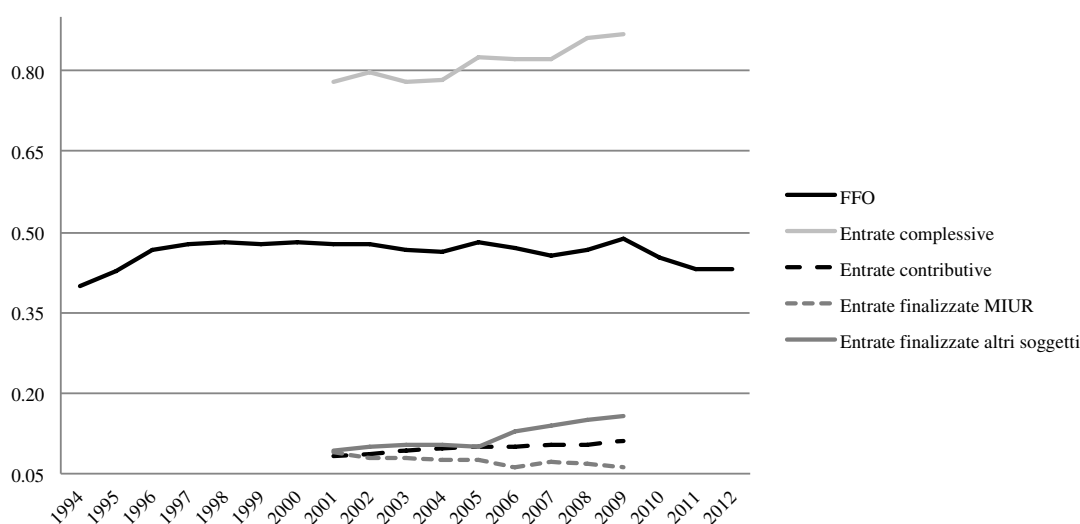
La proprietà pubblica, comunque, presenta anche numerose controindicazioni. In particolare, è complicato stabilire il grado ottimale di autonomia delle singole sedi universitarie. Da un lato, infatti, la centralizzazione delle decisioni rende il sistema statale rigido e poco autonomo rispetto all'ingerenza della burocrazia e del potere politico, riduce la concorrenza fra gli atenei e favorisce la loro omologazione. Dall'altro, in presenza di forti dosi di autonomia, è complicato per lo Stato verificare che i suoi obiettivi di qualità della formazione, della ricerca e di uso efficiente delle risorse siano allineati con quelli delle singole sedi universitarie.

⁴ La percentuale è calcolata solo sulle prime assegnazioni del FFO e delle risorse MIUR destinate alle università non statali.

3. Autonomia, riequilibrio e valutazione: il Fondo di Finanziamento Ordinario

Più del 90% degli studenti universitari italiani frequenta atenei statali, le cui entrate dipendono significativamente da finanziamenti pubblici diretti. Una parte rilevante di questi finanziamenti proviene dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca attraverso l'assegnazione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO). Istituito nel 1993 dalla legge 537 (la finanziaria del governo Ciampi per il 1994) il FFO ha messo fine a una fase di sviluppo disordinato del sistema universitario e ha reso più trasparente il meccanismo di allocazione di risorse finanziarie assegnate a ciascuna sede [Giarda, 1992 e Giarda *et al.*, 1996]⁵. Il FFO copre le spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università (insegnamento e ricerca) e include, tra l'altro, le risorse destinate al pagamento degli stipendi al personale docente e non docente.

Figura 2: Il finanziamento delle università statali italiane (% rispetto al PIL), 1994-2012



Fonte: elaborazioni su dati CNVSU, MIUR e ISTAT

Dal 1994 al 2012 il FFO è passato dallo 0,40% allo 0,43% del PIL, per effetto di un aumento avvenuto nei primi anni in cui è stato istituito, una prolungata fase di stabilità e infine una flessione iniziata nel 2009 (figura 2). Il suo peso sul totale delle entrate delle università è invece diminuito nel corso del tempo: dal 2001 al 2009, periodo per il quale Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) ha diffuso dati comparabili, è passato dal 61,5 al 56,0% del totale delle

⁵ Si veda l'Appendice A per la lista delle principali leggi che regolamentano il sistema universitario italiano con breve sommario delle principali innovazioni legislative introdotte.

entrate. Non sorprende quindi che, nello stesso periodo, le spese per il personale docente siano aumentate notevolmente in rapporto al FFO (dal 63,9% al 73,9), nonostante siano cresciute in modo più contenuto rispetto al totale delle entrate (dal 38,3 al 41,3%).

Il FFO è stato creato con tre obiettivi principali: (i) concedere più autonomia finanziaria e gestionale agli atenei; (ii) diminuire gli squilibri di finanziamento fra istituzioni universitarie in relazione ai costi standard, agli input (studenti, docenti, spazi,...) e agli output (laureati, pubblicazioni,...); (iii) legare l'allocazione dei fondi pubblici alla valutazione della ricerca e della didattica. I tre obiettivi presentano importanti elementi di complementarità. L'autonomia, infatti, soprattutto se una parte importante delle entrate è pubblica e proviene da un unico centro di spesa, non può essere irresponsabile e deve essere accompagnata dalla valutazione. Quest'ultima, per ragioni di equità, deve tener conto delle disparità di risorse assegnate a ciascun ateneo che dipendono da fattori storici. D'altra parte, però, esistono anche motivi di attrito fra il secondo e il terzo obiettivo. Per esempio, la quantità di studenti e laureati oltre certi limiti può pregiudicare la qualità dell'insegnamento.

Autonomia gestionale e finanziaria

L'istituzione del FFO ha trasformato un sistema molto segmentato (*line item budgeting*) in un sistema in cui una quota significativa della spesa viene allocata ai singoli atenei senza che questi siano obbligati a utilizzarli in specifici capitoli (*lump sum*). Nel corso degli anni Novanta, inoltre, l'autonomia gestionale e finanziaria è stata rafforzata da misure aggiuntive. La stessa legge 537, infatti, ha delegato alle singole università alcune funzioni concernenti lo stato giuridico ed economico dei professori e ha concesso loro di fissare, all'interno di un intervallo prestabilito, l'ammontare delle tasse di iscrizione. Quest'ultima misura ha determinato una differenziazione molto pronunciata del costo dell'istruzione universitaria: nell'anno accademico 2008/2009, secondo il CNVSU, la contribuzione media per studente in Lombardia era circa tre volte superiore a quella in Abruzzo.

Negli anni successivi, però, anche in seguito a comportamenti opportunistici delle singole sedi universitarie e a squilibri che hanno messo in pericolo la stabilità dell'intero sistema, l'autonomia è stata temperata da due vincoli importanti. Il primo aveva come obiettivo quello di tenere sotto controllo le spese per il personale di ruolo:

nel 1997 la legge 449 ha disposto che esse non potessero superare il 90% del FFO. La norma è stata spesso ignorata dai singoli atenei, anche perché, fino a tempi recenti, non sono state applicate procedure efficaci per garantirne il rispetto⁶. La legge 240 del 2010 (nota come riforma Gelmini) è intervenuta su questo tema obbligando, per prima cosa, gli Atenei a predisporre, a decorrere dal 2014, un bilancio unico di previsione triennale nel quale inserire il piano per il reclutamento del personale. In secondo luogo, ha delegato il governo a emanare uno o più decreti legislativi al fine di fissare un limite massimo all'incidenza complessiva delle (i) spese per l'indebitamento e (ii) delle spese per il personale. Nel 2012 il Decreto Legislativo n° 49 ha abrogato il limite del 90% fissando i limiti di assunzione in base a diverse combinazioni di questi due parametri.

Il secondo vincolo, introdotto dalla legge 306 del 1997, stabilisce invece che la contribuzione degli studenti non possa superare il 20% del FFO. Anche a causa dei problemi incontrati da varie università a rispettare tale vincolo,⁷ il limite è stato poi alleggerito dalla legge 135 del 2012 (cosiddetta *Spending review*) che prevede che il limite valga solo per gli studenti italiani e comunitari in corso, escludendo i fuori corso e gli studenti extracomunitari dal computo della soglia del 20%.

La logica economica del limite non è completamente chiara. Si è probabilmente voluto proteggere gli studenti meno abbienti e garantire il diritto allo studio. Per meglio perseguire questo obiettivo sarebbe stato meglio calcolare il limite per studente e non in rapporto alla quota di FFO, evitando così di penalizzare le università che attirano più studenti o finanziamenti diversi dal FFO.

Squilibri e valutazione

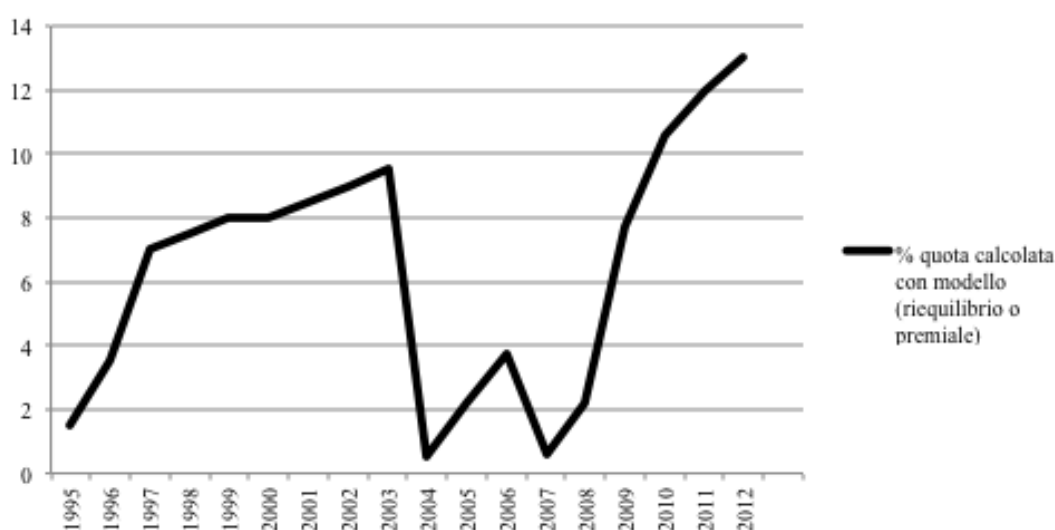
Il meccanismo principale per ridurre gli squilibri e valutare gli atenei è stato quello di destinare una quota variabile del FFO sulla base di un modello basato su una formula, che comprende indicatori sia di processo o di *input* (numero di studenti e docenti, metri quadri per studente, ecc.) sia di performance o di *output* (percentuale di esami

⁶ Con la Legge del 4 Giugno 2004, n° 143, sono stati applicati degli sconti al calcolo del rapporto assegni fissi FFO (incrementi ISTAT, Medicina, convenzioni speciali) che ne ha ridotto la criticità, ma nel 2009 6 università avevano già superato il limite e sarebbero state 29 senza gli sconti.

⁷ Nel 2009 25 università non rispettavano il limite imposto dalla legge [Trovati, 2010]. Secondo la sentenza 02761/2011 del Tar di Milano (www.ammministrativistaonline.it/giurisprudenza/t-a-r-lombardia-milano-sez-i-sentenza-16-novembre-2011-n-2761/) 31 atenei avevano una quota delle entrate da contributi superiore al 20% nell'a.a. 2010-2011.

superati, quota di progetti di ricerca vinti, ecc.). Il modello ha introdotto esplicitamente un meccanismo di concorrenza fra atenei, dato che gli indicatori di una determinata sede universitaria concorrono alla determinazione del suo finanziamento in relazione a quelli delle altre sedi. Nel corso degli anni il peso della quota assegnata dal modello sul totale del FFO, ha avuto un andamento altalenante [Turri, 2011]. Come previsto dalla legge 537/1993 è cresciuto dal 1995 al 2003 (di circa 8 punti percentuali), ma in seguito a numerose pressioni e al fatto che molti atenei avrebbero avuto serie difficoltà a chiudere i bilanci, è sceso rimanendo su livelli molto bassi dal 2004 al 2008. Nel 2009, anche grazie al decreto legge 180 del 2008, convertito in legge nel gennaio 2009, che prevede che dal 2009 una quota non inferiore al 7% del FFO debba essere ripartita in relazione alla qualità della didattica e della ricerca, la percentuale assegnata dal modello è tornata a crescere e nel 2012 ha raggiunto il 13% come evidenziato in figura 3.⁸

Figura 3: Quota di FFO assegnata da modello (riequilibrio o premiale), 1995-2012 Nota: Non sono considerate le assegnazioni agli atenei che non partecipano al modello.



Fonte: elaborazione su dati MIUR

Dal 1997 in avanti, ogni assegnazione del FFO ha previsto, insieme all'applicazione di un modello, specifici fondi destinati al riequilibrio, a una sua accelerazione, oppure a premiare la qualità della didattica e della ricerca. Negli ultimi anni ha assunto particolare importanza il fondo perequativo previsto dalla legge 240 del 2010, che ha

⁸ La legge 240/2010 articolo 13 definisce che la quota premiale può aumentare su base annua in misura compresa tra lo 0.5% ed il 2% dell'FFO.

come finalità principali, da un lato, quella di accelerare il processo di riequilibrio e, dall'altro, quella di assicurare la copertura delle spese fisse per personale di ruolo.

La combinazione di questi interventi ha determinato cambiamenti importanti nel peso relativo degli atenei. Se per esempio le quote di FFO fossero rimate quelle del 1994, il Politecnico di Milano avrebbe ricevuto dalla prima assegnazione del 2012 circa 90 milioni di euro in meno rispetto ai 206 che le sono stati assegnati; l'università di Bologna circa 40 in meno rispetto ai 391 ricevuti. Completamente diversa la situazione dell'università di Palermo che invece ne avrebbe avuti circa 67 in più rispetto ai 216 effettivamente ottenuti e di Firenze che ne ha "persi" 56 milioni, circa il 23% di quelli che ha ricevuto.

Alla luce dell'importanza di questi cambiamenti, dato che la formula e i parametri utilizzati sono cambiati quasi a ogni applicazione, è utile ripercorrerne la storia e descrivere le sue quattro fasi principali.

Il modello della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica 1995-1997

Secondo la legge n 537/1993 ricordata sopra, il FFO è composto da una quota base, proporzionale alla somma dei trasferimenti statali e delle spese sostenute direttamente dallo Stato negli anni precedenti, e da una quota di riequilibrio, da determinarsi in relazione (i) ai costi standard di produzione per studente e (ii) a obiettivi di qualità della ricerca. La legge stabilisce anche che il riparto della quota di riequilibrio debba essere finalizzato a (iii) ridurre i differenziali nei costi standard di produzione all'interno delle diverse aree disciplinari e (iv) riallineare le risorse fra diverse aree disciplinari.

Il primo modello che ha provato a mettere in pratica questi principi è stato quello proposto dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica [Giarda *et al.*, 1996]. Esso si è concentrato soprattutto sull'obiettivo di ridurre gli squilibri fra sedi universitarie, trascurando la valutazione della ricerca per mancanza di indicatori affidabili. I problemi principali che il modello ha dovuto affrontare sono stati (i) la determinazione dei costi standard per studente di ciascun ateneo e (ii) come tale indicatore dovesse concorrere a determinare la quota di riequilibrio. In relazione al primo problema, il meccanismo prevede la stima di una funzione di costo medio per studente comune a tutti gli atenei. Essa è ottenuta utilizzando una regressione lineare che ha come variabile dipendente la spesa statale per studente iscritto e come variabili

indipendenti (a) il livello di attività (misurato con l'inverso del numero degli studenti iscritti), (b) il prezzo dei fattori produttivi (misurato con la spesa media per docente), (c) il numero di corsi di laurea scientifici (esclusi medicina e veterinaria), (d) il numero degli studenti iscritti a medicina e veterinaria, (e) lo spazio in metri quadrati per studente, (f) due indicatori dell'efficacia del processo produttivo (gli esami superati per studente iscritto e la quota di studenti in corso), (g) alcune variabili *dummy* geografiche. In secondo luogo, i parametri stimati sono utilizzati per ricavare il *costo standard per studente* di ciascun ateneo, ottenuto come valore predetto dalla regressione. Implicitamente, quindi, il modello assume che la variabilità di spesa per studente non spiegata dalle variabili indipendenti della regressione non sia giustificata: se un ateneo spende meno di quello che dice la formula, potrebbe spendere di più e viceversa. Negli anni di applicazione del modello descritto, le differenze di costo standard per studente così calcolate sono state piuttosto ampie. Nel 1997, ad esempio, la formula ha stimato che il costo standard per studente fosse di circa 1.600 euro per l'università di Macerata (valore minimo) e di 4.400 euro per l'università di Ancona (valore massimo).

In relazione al secondo problema, come utilizzare il *costo standard per studente* per determinare la quota di riequilibrio di ciascuna università, il primo passo è ricavare il cosiddetto *costo standard di ateneo*, ottenuto moltiplicando il costo standard per studente per il numero degli studenti iscritti di ciascuna università. Infine, attraverso la somma dei costi standard di ateneo si ricava il *costo standard totale* del sistema. La quota teorica di riequilibrio è quindi definita come il rapporto fra il *costo standard di ateneo* e il *costo standard totale*.

Il modello suppone, quindi, l'esistenza di una funzione di costo lineare identica per tutti gli atenei (che non dipende dalle aree disciplinari se non per effetto dei regressori (c) e (d)) e stabilisce quanto ogni istituzione dovrebbe ricevere teoricamente in relazione al valore specifico delle variabili indipendenti e al numero degli studenti iscritti.

Il limite principale del modello è quello di non tener conto, se non con i parametri relativi alla presenza di facoltà scientifiche e al numero di studenti di medicina, della varietà delle discipline interne a ciascun ateneo. Come ricordato, invece, la legge stabilisce che il riparto del fondo deve mirare a ridurre le differenze nei costi standard all'interno delle diverse aree disciplinari. Un secondo limite, relativo a possibili effetti indesiderati, è quello di incentivare le università ad aumentare il numero degli

studenti e degli esami superati in modo da far crescere il costo standard di ateneo (e quindi ottenere una quota di finanziamento più alta) in potenziale conflitto con la qualità dell'insegnamento e della valutazione degli studenti.

Il primo modello CNVSU – 1998-2003

Il primo modello proposto dall'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (poi divenuto Comitato Nazionale), applicato dal 1998 al 2003, ha introdotto due cambiamenti radicali rispetto al modello della Commissione Tecnica. In primo luogo, il termine *costo standard* è stato sostituito nella formula da quello di *domanda di formazione*. Non si tratta solo di una novità di natura terminologica. Il nuovo modello, infatti, assume che l'eterogeneità nei costi per studente fra atenei (utili per determinare la domanda di formazione) rifletta il cosiddetto *costo standard per studente per area disciplinare* (CSSAD); questo sì, ipotizzati identici in tutte le università.

La nuova formula considera sei aree disciplinari (A - Giurisprudenza, B - Economia, Sociologia, Scienze Politiche, C - Discipline umanistiche, D - Architettura, Ingegneria, Informatica, Matematica, Statistica, E - Fisica, Chimica, Biologia, Geologia, F - Medicina e Veterinaria) e il CSSAD di ognuna si ottiene seguendo un processo a due stadi. Nel primo stadio, le spese per studente regolare sono regredite sul numero di docenti per studenti regolari. Nel secondo stadio, le stime ottenute nel primo sono usate insieme alla media del numero di docenti per studente per area disciplinare per calcolare il CSSAD. Infine, il costo standard totale per ciascun ateneo è calcolato sommando i prodotti fra il numero di studenti regolari iscritti in ogni area disciplinare e il CSSAD.

Si noti che il nuovo metodo assume implicitamente che i costi fissi siano identici fra aree disciplinari, mentre i costi variabili siano eterogenei [Perotti, 2002]. Inoltre, diversamente a quanto considerato nel modello della Commissione Tecnica, le spese per studente comprendono, oltre alla quota FFO pregressa, anche le tasse pagate dagli studenti.

La seconda novità introdotta negli anni 1998-2003 è l'introduzione di un indicatore chiamato *risultato dei processi formativi* (RPF)⁹, che concorre per il 30 per cento alla determinazione della quota di riequilibrio (la domanda di formazione concorre per il

⁹ Per l'assegnazione del FFO 1997 questo indicatore è stato utilizzato fuori dal modello.

restante 70 per cento). Nei primi anni per misurare il RPF è stato utilizzato il numero di studenti equivalenti, definito come il rapporto degli esami superati su quelli totali che ogni studente avrebbe dovuto sostenere. In seguito, si è fatto riferimento ai crediti acquisiti dagli studenti sul totale di quelli acquisibili. In entrambi i casi, si è ipotizzato implicitamente che un esame abbia lo stesso valore in sedi universitarie diverse e l'indicatore premia, di fatto, le università con un tasso di promozione più alto.

Il secondo modello CNVSU – 2004-2008

Il secondo modello adottato nel 2004 su proposta del CNVSU presenta tre ulteriori elementi di novità. Primo, le grandezze che concorrono a determinare la quota di riequilibrio non sono più soltanto *domanda di formazione e risultati dei processi formativi*, ma si aggiunge anche un indicatore relativo alla ricerca, rispettando, almeno formalmente, il requisito assegnato alla quota più di dieci anni prima dalla legge del 537/1993¹⁰. Ciascuna delle tre voci nella nuova applicazione conta per il 33 per cento. L'indicatore che riguarda la ricerca scientifica è a sua volta il risultato di più parametri. Il principale è il numero di docenti e di personale impegnato nella ricerca ponderato per tipologia (compresi assegnisti di ricerca, dottorandi ricercatori). Negli ultimi anni, il parametro è stato corretto utilizzando i dati della valutazione effettuata dal Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) e una misura di partecipazione e successo ai Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN). Il secondo indicatore è l'ammontare di risorse esterne (i.e. non ministeriali) ottenute dalle università per lo svolgimento di attività di ricerca, "standardizzato" rispetto al costo medio di un ricercatore. In sintesi, la formula considera soprattutto gli *input* e quindi premia soprattutto l'attività di ricerca potenziale.

Come secondo elemento di novità, il modello ha abbandonato il tentativo di stimare i coefficienti di costo standard per le diverse aree disciplinari, adottando una classificazione più semplice per quattro macro-aree: A- Agraria, veterinaria, medicina, biotecnologie, matematica, fisica, statistica; B - Informatica, ingegneria, C- Economia, lettere, lingue, scienze della formazione; D - Giurisprudenza, relazioni pubbliche. I coefficienti per ciascun gruppo non riflettono il costo standard stimato con i dati di ateneo, ma una valutazione che segue criteri analoghi a quelli utilizzati da altri Paesi per pesare studenti di discipline diverse.

¹⁰ In assegnazioni precedenti indicatori della ricerca avevano concorso all'assegnazione dell'FFO, ma al di fuori del modello.

Infine, è stato introdotto un coefficiente correttivo detto *requisiti minimi*, pari al rapporto tra corsi di studio attivati in possesso appunto di alcuni *requisiti minimi* e il numero totale dei corsi attivati. Il coefficiente ha risposto alla necessità di porre fine al proliferare di corsi di laurea con le più svariate denominazioni e senza una adeguata copertura.

Dal riequilibrio alla quota premiale¹¹

Dopo una fase in cui la quota di FFO assegnata attraverso il modello CNVSU era progressivamente diminuita, il decreto legge 180 del 2008, convertito in legge nel 2009, ha stabilito che dal 2009 una quota non inferiore al 7% (con progressivi incrementi negli anni successivi) sarebbe stata assegnata prendendo in considerazione la qualità della didattica e della ricerca, la *quota premiale*. In realtà, nel modello sono stati inseriti anche indicatori che riguardano la domanda di formazione, come per esempio il numero di studenti iscritti. L'anno 2009 è stato di transizione e sono stati applicati sia il modello CNVSU (per 38,5 milioni di euro) sia il nuovo meccanismo (per 523,5 milioni di euro). Nell'allocazione FFO 2010, invece, la quota riequilibrio è stata eliminata e, in pratica, inglobata nella quota premiale, che di conseguenza è cresciuta significativamente. Il modello così definito, anche chiamato modello unico, è composto da una parte didattica e da una parte ricerca. Gli indicatori utilizzati per la quota premiale del 2009 sono stati modificati nel 2010 in seguito alla disattivazione della quota riequilibrio. Non sono poi stati modificati nell'allocazione 2011 e 2012. I pesi assegnati a ciascun indicatore sono però stati modificati nel 2011 rispetto al 2010 (fra parentesi nella tabella 2), ma mantenuti invariati nel 2012.

ancora stati attivati o sono stati attivati per una sola assegnazione. Anche questi indicatori, d'altronde, presentano seri problemi: il primo, persino depurato dalle differenze geografiche nelle condizioni occupazionali, riflette anche qualità individuali non osservabili che determinano l'iscrizione in un dato ateneo e non sono quindi un effetto della didattica. Il secondo favorisce i corsi meno impegnativi.

¹¹ Si veda l'Appendice B per un'analisi dettagliata dei cambiamenti di legge più recenti e conseguenti cambiamenti nel FFO nel periodo 2008-2012.

Tabella. 2: Indicatori quota premiale

<i>Fonte dati</i>	<i>Pesi (2010)</i>	<i>Anno 2012 Rif. e descrizione Indicatore</i>	<i>Anno 2009 Rif. e descrizione Indicatore</i>
Anagrafe nazionale degli studenti, Banca dati Offerta Formativa, Archivio docenti; ISTAT: Indagine sulle condizioni di vita	0.5	A1: Studenti iscritti regolari nell'A.A. 2010/11 che abbiano conseguito almeno 5 crediti nel 2011, distinti per gruppo A, B, C, D e ponderati con uno specifico peso. A tale indicatore sono applicati tre correttivi: a) di sostenibilità dell'offerta formativa – rapporto fra docenti e corsi attivati (Ka); b) di contesto territoriale – redditi netti famiglie (Kt); di rilevanza strategica del corso di studio – dis/incentivazione a particolari aree disciplinari (kr) non ancora attivato	A2: Rapporto tra il n. di studenti iscritti, nell'A.A. 2008/09, al secondo anno avendo acquisito almeno i 2/3 dei CFU previsti e il n. di immatricolati, del medesimo corso, nell'A.A. 2007/08
Anagrafe nazionale degli studenti	0.5	A2: Rapporto tra CFU effettivamente acquisiti nel 2011 e CFU previsti per gli studenti iscritti nell'A.A. 2010/11, distinti per gruppi di corso A3: Percentuale di laureati occupati a tre anni dal conseguimento del titolo. Non ancora attivato , in attesa della realizzazione dell'Anagrafe Nazionale dei laureati A4: Indicatore di qualità della didattica valutata dagli studenti. Non ancora attivato , in attesa di rivedere le rilevazioni attualmente in uso	A3: Rapporto tra CFU effettivamente acquisiti e CFU previsti per gli studenti iscritti nell'A.A. 2007/08 A5: Percentuale di laureati 2004 occupati a tre anni dal conseguimento del titolo A4: Rapporto tra il n. di insegnamenti per i quali è stato richiesto il parere degli studenti ed il n. totale di insegnamenti attivi nell'A.A. 2007/08. A1: Rapporto tra il n. di docenti di ruolo che appartengono a settori scientifico-disciplinari (SSD) di base e caratterizzanti e il n. teorico di corsi nell'a.a.2008/09 (corsi di laurea e corsi di laurea magistrale a ciclo unico)
Banca dati PRIN	0.40 (0.35)	B1: Percentuale di docenti e ricercatori presenti in progetti PRIN 2006-2009 valutati positivamente, <<pesati>> per il fattore di successo dell'area scientifica	B3: Percentuale di docenti e ricercatori presenti in progetti PRIN 2005-2007 valutati positivamente, <<pesati>> per il fattore di successo dell'area scientifica
Banca dati FIRB, Archivio docenti e Banca dati Dottorati	0.15	B2: 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	- B2: Coefficiente di ripartizione delle risorse destinate alle attività di valorizzazione applicativa VTR 2001-03 – CIVR
Tabella CIVR su VTR 2001-03 (limitata alle università che partecipano al riparto)	0.20 (0.30)	B3: Coefficiente di ripartizione delle risorse destinate alle Aree - VTR 2001-03 – CIVR	B1: Coefficiente di ripartizione delle risorse destinate alle Aree-VTR 2001-03 – CIVR
Banca dati Unione Europea, Rilevazione sull'Omogenea Redazione dei Conti Consuntivi (2007-2008)	0.25 (0.20)	B4: 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	B4: Percentuale di finanziamento e di successo acquisiti nell'ambito dei progetti del VI PQ - Unione Europea – CORDIS

La tabella 2 presenta la descrizione degli indicatori e la fonte dei dati utilizzati, per l'allocazione 2012 (circa 910 milioni di euro pari al 13% del FFO) e, a fini di

confronto, per l'allocazione 2009. Si noti che alcuni indicatori non sono ancora implementati a causa della mancanza di dati affidabili. Nel caso della didattica è stato attivato l'indicatore di domanda (seppur in maniera incompleta) e un indicatore definito di risultato che, ancora una volta, dipende dal rapporto fra CFU realizzati e quelli effettivamente previsti e che pertanto crea sempre forti incentivi a promuovere gli studenti. Altri due indicatori che puntano a catturare la qualità della didattica, il tasso di occupazione a tre anni dalla laurea e le valutazioni degli studenti, non sono. Per quanto riguarda la ricerca, tre dei quattro indicatori utilizzati sono legati alla capacità di attrarre finanziamenti nazionali o internazionali. L'unico indicatore che effettivamente cerca di misurare la performance di ricerca dell'istituzione è quello che si basa sui risultati della Valutazione Triennale della Ricerca (VTR 2001-2003) realizzata nel 2006, a tale indicatore è stato assegnato un peso del 20% (30% nell'allocazione 2010).

Anche se la quota premiale è stata introdotta con l'obiettivo di creare incentivi basati sui risultati, gli indicatori effettivamente utilizzati permettono, come nel caso dei modelli CNVSU, di misurare *input* o aspetti quantitativi di output piuttosto che aspetti qualitativi dell'attività didattica e di ricerca.

Per rendere gradualmente gli effetti di un progressivo incremento delle risorse allocate per mezzo di meccanismi premiali, e quindi evitare il rischio di mancata copertura delle spese fisse per il personale di ruolo, nel 2010 è stato introdotto un intervento perequativo dell'ammontare di 11,5 milioni di euro che impedisce che una sede universitaria possa subire riduzioni superiori al 5,5% del FFO rispetto all'anno precedente. La legge 240/2010 recepisce i criteri definiti dalla legge 1/2009 sulla quota premiale e introduce un intervento perequativo art 11, comma 1 che, aumentando non poco la confusione, attiva due meccanismi perequativi. Innanzitutto, reintroduce l'idea del riequilibrio per sotto finanziamento rispetto al modello teorico (nelle allocazioni 2011 e 2012 è utilizzato il modello unico 2010 come modello di riferimento per il sotto finanziamento), ma include anche un intervento, come nel 2010, per evitare che le università subiscano dei tagli troppo forti,¹² limitando di fatto di molto la possibilità di riallocazione di risorse da atenei con minor performance ad atenei con più alta performance.

¹² Nel 2011 il DL 3 Novembre 2011, n° 439 (assegnazione FFO 2011) definisce che nessuna università può avere un budget superiore all'anno precedente ed inferiore alla forchetta 5,75-5%, il DL 16 aprile 2012, n° 71 (assegnazione FFO 2012) riduce i tagli massimi alla forchetta 3,9-3,5%.

4. Le altre fonti di finanziamento

I più recenti dati disponibili sulle entrate complessive del sistema universitario italiano realizzate sulla base dei conti consuntivi riclassificati CNVSU (2011)¹³ permettono di disaggregare le entrate diverse dall'FFO in cinque componenti principali:

1. Entrate Finalizzate dal MIUR: finanziamenti a contratto allocati da strumenti quali i Progetti di Ricerca di rilevante Interesse nazionale (PRIN) e il Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base (FIRB)¹⁴, assegnazioni per le borse di studio e accordi di programma per l'edilizia universitaria;
2. Entrate Finalizzate da Altri Soggetti: finanziamenti a contratto per ricerca e insegnamento realizzati da altri Ministeri, Regioni, Provincie, Commissione Europea, Aziende Ospedaliere, Imprese, Fondazioni (in alcune regioni le fondazioni bancarie, come la Compagnia di San Paolo ed la Cariplo, sono una fonte molto importante del finanziamento universitario) e altre organizzazioni;
3. Entrate Contributive: tasse di iscrizione per corsi di laurea e laurea specialistica e per corsi di Master e di Dottorato di ricerca;
4. Alienazione di beni patrimoniali e prestiti;
5. Entrate diverse: entrate patrimoniali e altre entrate non classificate

Tabella 3: Entrate del sistema universitario italiano, 2001-2009

(valori percentuali)

<i>Tipologia</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
FFO	61.5	59.8	59.8	58.9	58.2	57.2	55.5	54.3	56.0
Finalizzate da MIUR	11.4	9.8	10.0	9.5	9.1	7.5	8.8	8.0	7.2
Entrate contributive	10.7	11.0	12.1	12.5	12.1	12.4	12.5	12.1	12.7
Alienazione beni patrimoniali e prestiti	2.1	4.2	1.9	2.8	3.5	3.2	3.4	2.8	2.8
Entrate diverse	2.4	2.6	2.7	2.9	4.9	3.8	2.8	5.2	3.5
Totale Entrate	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: CNVSU, 2011

La tabella 3 presenta l'evoluzione per il periodo 2001-2009 delle sei componenti principali. Nel periodo considerato le entrate totali sono passate da circa 9,7 Miliardi di euro a 13,2 miliardi di euro. Le due principali componenti di finanziamento

¹³ I dati riguardano solo gli Atenei statali in quanto dati consuntivi riclassificati non sono disponibili per gli Atenei non statali.

¹⁴ Il FIRB è stato istituito presso il MURST/MIUR con la Finanziaria 2001 (Legge n.388/2000, art. 104), e regolamentato dal Decreto Ministeriale 8 marzo 2001, costituisce uno degli strumenti attuativi del Piano Nazionale della Ricerca (PNR).

pubblico alle università, FFO (7.391 milioni di euro nel 2009) e Finalizzate da MIUR (952 Milioni di Euro nel 2009), hanno subito una diminuzione relativa importante, perdendo circa 10 punti percentuali, attestandosi nel 2009 al 63,2% del totale. Le entrate Finalizzate da Altri Soggetti hanno subito un'importante crescita, attestandosi a circa il 18% del totale nel 2009. È importante rilevare che solo una parte delle entrate Finalizzate da Altri Soggetti è dovuta a contratti con imprese; per la maggior parte delle università le convenzioni e i contratti stipulati con la Regione, Provincia e le Fondazioni Bancarie locali sono sicuramente molto più importanti. Solo in alcune università e in alcune aree scientifiche il finanziamento d'impresa diventa una voce rilevante come nel caso dei Politecnici. Le Entrate Contributive sono aumentate durante tutto il periodo con tassi superiori all'aumento dell'inflazione e nel 2009 rappresentavano il 12,7% delle entrate. La riduzione del FFO a partire dal 2009, che dovrebbe portarlo a 6.644 milioni di euro nel 2013, è stata accompagnata negli anni più recenti da un aumento delle tasse universitarie e un numero crescente di università a non ha rispettato il limite del 20% imposto dalla legge per la quota di entrate da contributi per i corsi di laurea e laurea specialistica.

5. Conclusioni

Fino alla metà degli anni 90, il sistema universitario italiano è rimasto fortemente centralizzato e il ministero competente oltre a decidere quanti fondi assegnare agli atenei, aveva anche la responsabilità di allocarli alle singole facoltà e ai singoli capitoli di spesa. A questo si accompagnava un sistema di controllo formale sui bilanci degli atenei.

Con la legge 24 dicembre 1993, n° 537 le università statali sono diventate istituzioni autonome finanziate direttamente dal ministero attraverso il Fondo di Finanziamento Ordinario. La stessa legge aveva anche l'obiettivo di introdurre un sistema di valutazione in modo che l'autonomia, associata a un significativo finanziamento pubblico, fosse accompagnata da un meccanismo che garantisse che gli obiettivi degli atenei fossero allineati con quelli del loro principale finanziatore.. A venti anni dal passaggio della legge 573/93, non si è ancora giunti a una sua completa implementazione. Ancora oggi l'allocazione delle risorse alle università non è stata sufficientemente riequilibrata a favore delle università con maggior output di formazione e ricerca ma risente pesantemente dell'allocazione storica precedente al 1993.

L'introduzione del FFO con un modello di ripartizione basato su una formula ha comunque segnato una forte discontinuità rispetto alla situazione precedente caratterizzata dall'assenza di procedure trasparenti e nella quale il finanziamento era erogato sulla base della spesa storica o del potere negoziale dei singoli atenei. Trascorsi quasi vent'anni dalla sua introduzione, è naturale chiedersi quali siano stati gli effetti della quota assegnata attraverso un modello e, in particolare, se abbia fornito i giusti incentivi a migliorare la qualità della ricerca e della didattica.

I parametri del modello volti a incentivare la qualità della ricerca sono stati introdotti dopo il 2004 e hanno contato per una quota esigua e discontinua. Inoltre, fino a tempi molto recenti, la ricerca è stata considerata nella formula soprattutto attraverso una stima degli *input* (del *potenziale di ricerca*, per usare l'espressione del CNVSU) e non degli *output* (indicatori bibliometrici o *peer review*). La struttura e l'applicazione del modello, nonostante abbia rappresentato una quota crescente dell'FFO, non sembrano quindi avere introdotto incentivi significativi per innalzare la qualità della ricerca condotta negli atenei statali. È possibile che i dati che saranno disponibili alla fine dell'esercizio di valutazione del ANVUR permetteranno l'utilizzo di parametri di output maggiormente accurati.

In relazione alla didattica, come ricordato sopra, dal 1998 una parte dell'assegnazione attraverso il modello è legata ai *risultati dei processi formativi*. Valutare la formazione attraverso gli esiti degli esami sostenuti nasconde due insidie. In primo luogo, gli studenti iscritti in università diverse non hanno necessariamente le stesse competenze di partenza e, in secondo luogo, gli standard che gli atenei usano per valutarli sono spesso differenti. L'evidenza disponibile indica che le diverse sedi universitarie valutano in modo disomogeneo i propri studenti e quelle che sembrano più generose sono le stesse dove i laureati hanno più difficoltà nel mercato del lavoro [Bagues et al, 2008]. Premiare le università che promuovono più studenti, quindi, non favorisce necessariamente quelle, dove la formazione è migliore e rischia di offrire incentivi a ridurre gli standard qualitativi.

Più in generale, il meccanismo di allocazione previsto dal modello è stato modificato troppo frequentemente dal legislatore, talvolta su sollecitazioni particolari e senza un'approfondita valutazione dei suoi effetti in relazione agli obiettivi prefissati. Gli incentivi per avere effetti hanno invece bisogno di tempo ed è importante che i criteri di valutazione restino stabili per un certo numero di anni, in modo che gli atenei possano recepirli e modifichino i loro comportamenti. Come notato da Checchi e

Turri (2011), invece, allo stato attuale il meccanismo d'incentivazione ministeriale assomiglia a una lotteria alla quale annualmente gli atenei statali sono costretti a comprare un biglietto.

È infine importante notare che se da un lato la quota premiale del FFO è cresciuta in maniera significativa negli ultimi anni, dall'altro nel 2010 è stata introdotta la quota perequativa per limitare la diminuzione del FFO ad un valore massimo di circa il 5,5% nel 2011 e 3,7% nel 2012, lasciando sempre minor margini alla possibilità di rendere la valutazione efficace e diminuire il peso dei finanziamenti dovuti alla spesa storica.

Le successive modifiche alla formula e ai suoi pesi non sembrano chiaramente ascrivibili a una logica di maggior efficienza nell'allocazione delle risorse. Al contrario, l'evoluzione dal riequilibrio alla quota premiale, con associate modifiche dei pesi usati, ha dato origine a una confusione fra strumenti incentivanti, meccanismi per la correzione storica di allocazione e limiti ai tagli di bilancio sostenibili che hanno reso il sistema estremamente opaco.

Infine, le agenzie che dovevano supervisionare i processi di valutazione sono nate e rinate dalle loro ceneri almeno tre volte e la conseguente discontinuità istituzionale ha fatto sì che l'impatto della valutazione sia stato pressoché nullo, pur comportando costi per la sua realizzazione.

Riferimenti bibliografici:

- Bagues, M., Sylos Labini M. e Zinovyeva N. (2008). Differential grading standards and university fundings: Evidence from Italy. *CESifo Economic Studies*, 54(2), 159-176.
- Checchi, D. e Turri M. (2011). Anno che viene incentivo che porta. *La voce.info*, febbraio.
- De Nicolao, G. (2011). Università: cosa dice l'OCSE dell'Italia?, *Universitas*, <http://univeritas.wordpress.com/2011/09/18/universita-cosa-dice-locse-dellitalia/> (ultimo accesso, 12 Settembre, 2012).
- Geuna, A. e Rossi, F. (2013). "L'università e il sistema economico. Conoscenza, progresso tecnologico e crescita", Bologna, Il Mulino.
- Giarda, P. (1992). Università italiana tra diversificazione, inefficienza e autonomia finanziaria. In *L'autonomia delle università: un obiettivo immediato*. Atti del convegno, Università di Brescia, pp.26-45. Ristampato in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 1993 gennaio-marzo, pp.69-89.
- Giarda, P., Petretto, A., Catalano, G. e Silvestri, P. (1996). La standardizzazione dei costi nel sistema universitario italiano. *Politica Economica*, XII(1), 3-49.
- Hansmann, H. (1999). Proprietà e concorrenza nell'istruzione universitaria. *Mercato concorrenza regole*, 1(3), pp. 475-496.
- Perotti, R. (2002). The Italian University System: Rules versus incentives. Università Bocconi, mimeo.
- Turri, M. (2011) L'università in transizione. Governance, struttura economica e valutazione, Milano, Edizioni Angelo Guerini e Associati.

Appendice A: Principali leggi che regolamentano il sistema universitario italiano

Legge 9 maggio 1989, n° 168: <<Istituzione del Ministero della Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica>>

Legge 24 dicembre 1993, n° 537: <<Interventi correttivi di finanza pubblica>>

- Introduzione FFO (quota base e quota riequilibrio).

Legge 25 Luglio 1997, n° 306: <<Regolamento recante disciplina in materia di contributi universitari>>

- Introduzione del massimale del 20% per la contribuzione studentesca.

Legge 27 Dicembre 1997, n° 449: <<Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica>>

- Introduzione del limite del 90% del FFO per le spese per il personale.

Legge 4 Giugno 2004, n° 143: <<Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 7 aprile 2004, n. 97, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università>>

- Introduzione sconti per il calcolo del rispetto del limite del 90%

Legge 6 Agosto 2008, n° 133 (Finanziaria 2009): <<Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 Giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria.>>

- Riduzione del turnover;
- Riduzione del FFO:

art 66 comma 13: <<Le disposizioni di cui al comma 7 trovano applicazione, per il triennio 2009-2011 fermi restando i limiti di cui all'articolo 1, comma 105 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nei confronti del personale delle università. Nei limiti previsti dal presente comma è compreso, per l'anno 2009, anche il personale oggetto di procedure di stabilizzazione in possesso degli specifici requisiti previsti dalla normativa vigente. Nei confronti delle università per l'anno 2012 si applica quanto disposto dal comma 9. Le limitazioni di cui al presente comma non si applicano alle

assunzioni di personale appartenente alle categorie protette. In relazione a quanto previsto dal presente comma, l'autorizzazione legislativa di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a) della legge 24 dicembre 1993, n. 537, concernente il fondo per il finanziamento ordinario delle università, è ridotta di 63,5 milioni di euro per l'anno 2009, di 190 milioni di euro per l'anno 2010, di 316 milioni di euro per l'anno 2011, di 417 milioni di euro per l'anno 2012 e di 455 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013.>>

Legge 9 Gennaio 2009, n° 1: <<Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 2008, n.180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca>>

- Riduzione del turnover;
- Blocco assunzioni per chi non rispetta il limite del 90% AF/FFO;
- Allocazione di quota del FFO su criteri di qualità con abolizione del modello riequilibrio CNVSU.

Legge 30 dicembre 2010, n° 240 (Legge Gelmini): <<Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario>>

Legge 7 agosto 2012, n° 135 (Spending Review): <<Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini>>

- Estensione riduzione del turnover fino al 2015 (20% nel 2012-2014, 50% nel 2015, 100% nel 2016);
- Ridefinizione della tipologia di studenti da includere nel calcolo del vincolo sulla contribuzione studentesca.

Appendice B: Cambiamento legislativo e finanziamento nel periodo 2008-2012

Nel periodo 2008-2010 fino all'approvazione della legge Gelmini 240/2010 di riforma del sistema universitario, anche a causa della recessione economica, si sono susseguite una serie di leggi che hanno cercato di ridurre il contributo pubblico al finanziamento delle università e di introdurre, in maniera molte volte confusionale e senza un generale disegno di riforma, una serie di meccanismi incentivanti nel tentativo di allocare le risorse scarse alle istituzioni con la performance migliore. Le norme più importanti sono state definite dalle seguenti leggi: a) la legge del 6 Agosto 2008, n°133 (Finanziaria 2009) che prevede la riduzione del assunzioni di nuovo personale accademico in sostituzione dei pensionamenti con associata importante riduzione dell'FFO per il quinquennio 2009-2013; la legge del 9 Gennaio 2009, n° 1 che precisa le norme per la riduzione del *turnover* (limite nelle assunzioni di ordinari ed associati per cercare di bilanciare la struttura della carriera accademica con una base di ricercatori più ampia), introduce un blocco alle assunzioni per chi non rispetta la legge 449/1997 sul limite del 90% FA/FFO ed introduce la quota premiale con un nuovo modello; c) legge 30 Dicembre 2010, n° 240 (legge Gelmini) che prevede tutta una serie di cambiamenti nel sistema universitario italiano.

Per quanto riguarda l'allocazione FFO, nel 2008, alla quota allocata tramite il secondo modello CNVSU, è stata affiancata una nuova quota definita <<Patto 2008/2010>>, istituita con la legge 244/2007 (art. 2, comma 428, noto come Patto MEF-MIUR) che comprende le seguenti due sotto voci: a) quota incremento costi personale e b) incentivo per distanza dal limite del 90% per il rapporto Assegni Fissi sul FFO. Nel 2009, l'art 2 della legge 1/2009 introduce la <<quota premiale>> che dovrebbe utilizzare esclusivamente criteri di efficienza/efficacia della didattica e della ricerca per la distribuzione delle risorse finanziarie in funzione dei risultati ottenuti dai singoli atenei. I decreti Ministeriali 21 dicembre 2010, n° 655 (assegnazione FFO 2010), 3 Novembre 2011, n° 439 (assegnazione FFO 2011) e 16 aprile 2012, n° 71 (assegnazione FFO 2012) hanno definito le assegnazioni FFO per i tre anni tenendo conto delle modifiche legislative introdotte. È da notare che nell'anno 2012 si è avuto un aumento del FFO in quanto la quota base non ha tenuto conto dei limiti imposti dalla legge 133/2008.

La prima assegnazione finanziaria FFO 2012 ammonta complessivamente a poco più di 6.8 miliardi di euro. Ulteriori assegnazioni residuali vengono notificate al MIUR

durante l'anno o anche in anni successivi a quello di competenza, quindi per un confronto omogeneo, si utilizzano i quadri riepilogativi relativi alle prime assegnazioni. La tabella B1 presenta le prime assegnazioni finanziarie nel triennio 2010-2012.

Tabella. B1: Assegnazione FFO, 2010-2012

(valori in migliaia di euro)

<i>Quadro assegnazioni</i>		<i>FFO 2012</i>	<i>FFO 2011</i>	<i>FFO 2010</i>
Quota	Quota base	5.560.720	5.823.132	5.789.104
Quota	Quota Patto - incremento costi personale	0	0	456.973
Quota	Quota Patto - incentivo distanza 90% AF/FFO	0	0	11.026
Quota	Qualità offerta e risultati processi formativi	309.400	282.880	244.800
Quota	Qualità della ricerca scientifica	600.600	549.120	475.200
Altro	Intervento perequativo	105.000	103.621	10.185
Altro	Accordi di programma	53.966	58.776	0
Altro		196.726		
Altro	Mobilità, Chiamate dirette, Scuole	3.634	10.722	15.416
Altro	Ulteriori interventi		3.000	0
Altro	Rettifiche/Recuperi		1.898	-2.893
Totale assegnazione		6.830.046	6.833.151	6.999.813

Con le correzioni introdotte dalla legge di stabilità 2012 l'assegnazione FFO 2012 è stata di poco più di 7 miliardi di euro. Includendo tutte le variazioni avvenute fino alla metà dell'anno 2012, l'allocazione FFO nel quinquennio 2008-2012 considerato è pertanto stata rispettivamente di: 7.423, 7.485 7.214, 6.935 e 7.082¹⁵. Le stime per il 2013 indicano un valore di circa 6.644 miliardi di euro che conferma i tagli inseriti nella legge 133/2008.

¹⁵ È importante notare che questi dati differiscono dai dati della Banca dati del MIUR dell'omogenea redazione dei conti consuntivi utilizzati dal CNVSU in quanto questi ultimi sono fatti ex post.