

CONTRIBUTO DI RICERCA 316/2021

FINANZIAMENTO STATALE E CAPACITÀ ASSUNZIONALI

Una ricostruzione delle modalità di riparto e un'analisi
delle assegnazioni alle università del Piemonte

Alberto Stanchi

L'IRES PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Michele Rosboch, Presidente
Mauro Durbano, Vicepresidente
Alessandro Carriero, Mario Viano, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO DEI REVISORI

Alessandro Rossi, Presidente
Maria Carmela Ceravolo, Silvio Tosi, Membri effettivi
Stefano Barreri, Luca Franco, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Irma Dianzani, Presidente
Filippo Brun, Anna Cugno, Roberta Lombardi, Ludovico Monforte, Chiara Pronzato, Pietro Terna

DIRETTORE

Vittorio Ferrero

STAFF

Marco Adamo, Stefano Aimone, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cugno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero, Claudia Galletto, Anna Gallice, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Niccolò Aimo, Filomena Berardi, Debora Boaglio, Cristiana Cabodi, Chiara Campanale, Silvia Caristia, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Elisabetta Cibiniel, Salvatore Cominu, Lucilla Conte, Giovanni Cuttica, Elide Delponte, Paolo Feletig, Lorenzo Fruttero, Silvia Genetti, Enrico Gottero, Massimiliano Granceri Bradaschia, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Veronica Ivanov, Ludovica Lella, Daniela Leonardi, Marina Marchisio, Stefania Medeot, Luigi Nava, Sylvie Occelli, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligra, Ilaria Perino, Samuele Poy, Laura Ruggiero, Paolo Saracco, Alessandro Sciullo, Antonio Soggia, Anda Tarbuna, Valentina Topputo, Nicoletta Torchio, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti, Augusto Vino.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

FINANZIAMENTO STATALE E CAPACITA' ASSUNZIONALI

Una ricostruzione delle modalità di riparto e un'analisi delle
assegnazioni alle università del Piemonte

© 2021 IRES
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it

GLI AUTORI

Il contributo di ricerca è stato realizzato da Alberto Stanchi

L'autore ringrazia Maria Cristina Migliore, Carla Nanni (IRES Piemonte) ed Enrico Pepino, Patrizia Tomacelli, Caterina Barazia (Università di Torino) per la revisione del testo.

Un particolare ringraziamento va a Maria Schiavone, per i preziosi suggerimenti relativi al testo e, soprattutto, per essersi fatta promotrice della collaborazione tra l'Università di Torino e l'Osservatorio regionale per l'Università del Piemonte, consentendo di approfondire le tematiche affrontate in questo contributo dal punto di vista delle università.

INDICE

LISTA DEGLI ACRONIMI E DELLE ABBREVIAZIONI	IV
Introduzione	V
Capitolo 1: le modalità di riparto	1
IL RUOLO DELLO STATO NEL FINANZIAMENTO ALLE UNIVERSITÀ	1
FONDO DI FINANZIAMENTO ORDINARIO E SPESE PER IL PERSONALE: UN PO' DI STORIA	4
NASCITA ED EVOLUZIONE DELLA QUOTA PREMIALE	9
EVOLUZIONI RECENTI: COSTO STANDARD E VAR	13
I MECCANISMI CHE REGOLANO LE CAPACITÀ ASSUNZIONALI	20
LE TASSE UNIVERSITARIE	23
LE PRINCIPALI CRITICITÀ EVIDENZIATE IN LETTERATURA	26
SCELTE DI COMPROMESSO E NUOVI ALGORITMI	32
FINANZIAMENTO E CAPACITÀ ASSUNZIONALI IN SINTESI	36
Capitolo 2: il confronto tra gli atenei	39
UN MODO PER COLLOCARE LA REALTÀ PIEMONTESE IN UN CONTESTO PIÙ AMPIO	39
GLI ASPETTI CONSIDERATI NEL CONFRONTO	43
Capitolo 3: i risultati del confronto	45
IL CONFRONTO ATTRAVERSO I BILANCI	45
IL CONFRONTO ATTRAVERSO IL FFO	48
VOCI MINORI DEL FFO: ALTRI MODI PER OTTENERE RISORSE	67
IL CONFRONTO ATTRAVERSO I PUNTI ORGANICO	76
Conclusioni	84
Bibliografia	90

Lista degli acronimi e delle abbreviazioni

ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca

CFU: Credito Formativo Universitario, strumento per misurare il carico di lavoro richiesto allo studente

CIVR: Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca

CNVSU: Comitato Nazionale per la valutazione del Sistema Universitario

CUN: Consiglio Universitario Nazionale, organo consultivo del Ministero dell'Università

FFO: Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università, principale strumento con il quale lo Stato finanzia le università

IRAS 1: Indicatore di qualità della ricerca della VQR (vedi sotto), misurato come rapporto tra la somma delle valutazioni ottenute dai prodotti presentati da un'università in una determinata area disciplinare e la valutazione complessiva nella stessa area per tutte le università

IRAS 2: Indicatore quali-quantitativo della VQR, calcolato come il precedente IRAS1, nel sottinsieme delle pubblicazioni e dei prodotti della ricerca presentati dagli addetti alla ricerca che, in un determinato periodo di tempo, sono stati reclutati da un'università o in essi incardinati in una fascia superiore

IRAS 3: Indicatore quali-quantitativo di attrazione di risorse della VQR, misurato sommando i finanziamenti ottenuti da un'università partecipando ai bandi competitivi per progetti di ricerca, nazionali o internazionali

IRFS: Indicatore finale di struttura, ottenuto combinando insieme altri indicatori della VQR, utilizzato per la ripartire una parte del FFO

MIUR: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

VAR: Valorizzazione dell'Autonomia Responsabile, algoritmo utilizzato per ripartire parte del FFO

VQR: Valutazione della Qualità della Ricerca delle Università, periodico esercizio di valutazione della qualità della ricerca scientifica prodotta nelle università e negli enti di ricerca

Introduzione

Negli ultimi anni gli **atenei del Piemonte** hanno registrato una forte crescita degli studenti iscritti, hanno incrementato la loro capacità di attrazione nei confronti di studenti residenti in altre regioni e all'estero, hanno ottenuto buoni risultati negli esercizi nazionali di valutazione della qualità della ricerca, hanno aumentato il loro grado di collaborazione con il sistema economico e produttivo¹.

Ma come si collocano le università piemontesi sotto il profilo dei **finanziamenti statali** e della **capacità di reclutamento** di nuovo personale? In che misura sono riuscite a sfruttare a proprio favore le erogazioni di fondi ripartiti sulla base dei risultati ottenuti? E come si posizionano rispetto ad atenei simili?

In questo approfondimento tenteremo di rispondere a queste domande, nella consapevolezza che, negli ultimi anni, finanziamenti statali e possibilità di reclutamento di nuovo personale (o di promozione a qualifica superiore di quello già in servizio) sono temi divenuti strettamente interconnessi tra di loro. L'importanza dei finanziamenti statali si coglie immediatamente ove si consideri che essi rappresentano la principale voce di entrata degli atenei. Ma il loro ruolo, da sempre importante, è ulteriormente aumentato negli ultimi anni, dal momento che essi rappresentano una delle più importanti leve strategiche a disposizione delle università per incrementare la propria capacità assunzionale, attraverso il meccanismo dei "punti organico", alle cui caratteristiche dedicheremo parte dell'analisi.

L'intento è quello di fornire ai lettori, anche non necessariamente addetti ai lavori, elementi che consentano di **conoscere meglio** le modalità con le quali lo Stato finanzia le università e attribuisce loro spazi di autonomia nelle politiche di reclutamento, e di avere un'idea più precisa del posizionamento delle università del Piemonte su questi temi.

Lo Stato ripartisce risorse tra le università utilizzando criteri molto diversi: in parte, sulla base delle assegnazioni erogate l'anno precedente, in parte, considerando dimensioni e caratteristiche degli atenei, in parte, sulla base di indicatori rappresentativi dei risultati raggiunti in diversi ambiti di attività. In questa sede guarderemo con particolare attenzione a quest'ultima modalità di assegnazione, per almeno due ragioni. La prima: il peso delle risorse erogate su base "premiata" è cresciuto notevolmente negli anni; la seconda: è su questa parte che gli atenei possono incidere – almeno entro una certa misura – per modificare le assegnazioni che riceveranno negli esercizi successivi.

Per comprendere meglio come si posizionano le università del Piemonte nel panorama nazionale, abbiamo scelto di **confrontare** le istituzioni locali con altre simili; l'analisi non poteva limitarsi ai soli atenei del Piemonte perché essi sono troppo diversi tra di loro per dimensione, offerta formativa, collocazione geografica. Abbiamo così ritenuto più utile confrontare ciascuna università piemontese con una coppia di atenei di altre regioni. L'individuazione delle universi-

¹ Non è difficile reperire materiali a supporto di queste affermazioni: basta consultare i dati sulle iscrizioni (<https://anagrafe.miur.it/index.php>), le ultime edizioni del Rapporto Istruzione e Formazione professionale dell'IRES Piemonte (<http://sisform.piemonte.it/pubblicazioni/rapporto-ifp-piemonte>), gli esiti delle valutazioni della qualità della ricerca (<https://www.anvur.it/attivita/vqr/>) o gli interventi dei rettori alle annuali inaugurazioni degli anni accademici, consultabili sui siti web degli atenei.

tà da considerare è stata in qualche caso abbastanza facile, in altri sconta maggiori spazi di arbitrarietà. Per queste ragioni, ciò che emerge dal confronto va sempre interpretato con cautela, dal momento che gli atenei presi a riferimento non hanno caratteristiche così vicine a quelle degli atenei locali da renderli integralmente assimilabili ad essi. Nonostante i limiti, il confronto con università simili ha il vantaggio di restituire informazioni facilmente comprensibili e rappresenta una delle prassi più diffuse tra gli atenei.

Non è la prima volta che l'Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario del Piemonte affronta le tematiche del finanziamento e del reclutamento di personale accademico, ma le analisi svolte hanno trovato spazio in pubblicazioni di altri enti o sono confluite in volumi miscelanei. Questo lavoro si prefigge di **colmare questa lacuna**, aggiungendo un tassello al panorama informativo sul sistema universitario piemontese, affiancandosi alle consuete analisi sugli studenti iscritti, sull'internazionalizzazione, sugli interventi a favore degli studenti.

L'analisi ha tratto grande beneficio dall'esperienza maturata grazie alla **collaborazione** tra l'Osservatorio regionale per l'Università e gli atenei piemontesi, in particolare con l'**Università di Torino**. Le analisi svolte in questi anni con la Direzione Attività Istituzionali, Programmazione, Qualità e Valutazione, sono confluite in documenti sottoposti all'attenzione degli Organi di Governo dell'Ateneo e hanno consentito di approfondire gli algoritmi di ripartizione utilizzati dal Ministero e di coglierne le importanti implicazioni gestionali. Gli approfondimenti contenuti nel contributo non sarebbero stati possibili senza le riflessioni compiute nell'ambito di questa collaborazione.

Il **capitolo 1** del contributo descrive il lungo e articolato processo, iniziato più di 25 anni fa, che ha mutato profondamente le modalità con cui lo Stato distribuisce le risorse tra le università per il loro funzionamento e con cui sono regolate le capacità assunzionali di queste ultime.

Il **capitolo 2** illustra le scelte che hanno portato a individuare gli atenei con cui confrontare le università del Piemonte e gli aspetti considerati nel confronto.

Il **capitolo 3** riporta i principali risultati del confronto, sia sotto il profilo delle assegnazioni di risorse, nelle molte ed eterogenee modalità in cui queste sono articolate, sia in quello delle capacità assunzionali.

Il lavoro sconta alcuni **limiti**. In primo luogo, il confronto descrive le assegnazioni ottenute dagli atenei esaminati nelle diverse voci in cui si articola il finanziamento statale ma non approfondisce i fattori che hanno portato ad un risultato piuttosto che ad un altro. Il lavoro si limita a indicare i temi su cui le università del Piemonte potrebbero concentrare i propri sforzi per tentare di ottenere miglioramenti.

In secondo luogo, l'analisi non approfondisce le politiche adottate dalle università prese in esame in relazione alle tasse di iscrizione pagate dagli studenti, ma si limita a fornire un quadro generale delle regole nazionali, nel rispetto delle quali gli atenei definiscono la propria politica di tassazione. Inoltre, il contributo si limita ad accennare alle altre, importanti, fonti di entrata: attività di ricerca scientifica, erogazione di servizi e altre ancora.

Infine, le numerose modalità di attribuzione delle risorse e il complesso sistema di attribuzione delle capacità assunzionali, insieme alla scelta di analizzare i dati di nove atenei, hanno porta-

to il contributo a essere eccessivamente prolisso. Si tratta di un limite di cui siamo consci, ma che non siamo riusciti a superare in modo efficace.

Ci limitiamo a dare qualche suggerimento di lettura: i lettori particolarmente interessati al confronto tra gli atenei del Piemonte e le altre istituzioni potrebbero rivolgere la loro attenzione alla terza parte dell'analisi e alle conclusioni, ma – prima di farlo – suggeriamo la lettura della sintesi relativa alle modalità di finanziamento e di riparto delle capacità assunzionali riportata alla fine del capitolo 1 (pag. 36). Al contrario, suggeriamo la lettura della prima parte del testo a chi voglia conoscere il lungo processo evolutivo che ha portato all'attuale sistema di finanziamento e di riparto dei punti organico.

Capitolo 1: le modalità di riparto

Il ruolo dello Stato nel finanziamento alle università

Le risorse statali rappresentano oltre il 60% delle entrate delle università

I finanziamenti statali costituiscono la **principale** voce di entrata delle università italiane o, per meglio dire, delle università statali. Nel 2015, le università italiane registravano, nel loro complesso, entrate per 12,3 miliardi di €, di cui 7,6 miliardi erogati dallo Stato (ovvero il 61%), 1,8 miliardi pagati dagli studenti, sotto forma di tasse e contributi di iscrizione, 2 miliardi da altri soggetti, pubblici e privati².

L'analisi del finanziamento statale lascia trasparire almeno **2 fasi** (Fig. 1.1), seguite da una terza, avviata di recente e non rappresentata in figura. La **prima** fase va dal 2000 al 2008 ed è contraddistinta da un **incremento** dei fondi erogati dallo Stato e da un incremento dell'autonomia delle università. La **seconda** fase, iniziata nel 2009 e proseguita fino a pochi anni fa, ha visto un **arretramento** del ruolo dello Stato: diminuzione del finanziamento, limiti al reclutamento di personale e introduzione di nuove regolamentazioni volte a limitare l'autonomia degli atenei.

Considerando tutto il periodo che va dal 2000 al 2015, il peso delle risorse statali sul totale delle entrate è diminuito dal 74,1% al 61,6%, mentre è aumentato quello delle **tasse** pagate dagli studenti (dal 10,8% al 15%) e quello delle risorse provenienti da altri soggetti (dal 10,1% al 17,4%). In termini nominali, le entrate da parte dello Stato sono aumentate del 13%, mentre le tasse degli studenti hanno avuto un incremento ben maggiore, pari all'88% (Fig. 1.2).

La **terza** fase, avviata di recente e della cui esistenza alcuni osservatori dubitano, è contraddistinta da un nuovo impegno dello Stato, testimoniato da una nuova crescita del Fondo di Finanziamento Ordinario (di seguito FFO), da una maggiore attenzione all'università³ e dalle possibilità che si potrebbero aprire con le risorse del piano Next Generation UE⁴.

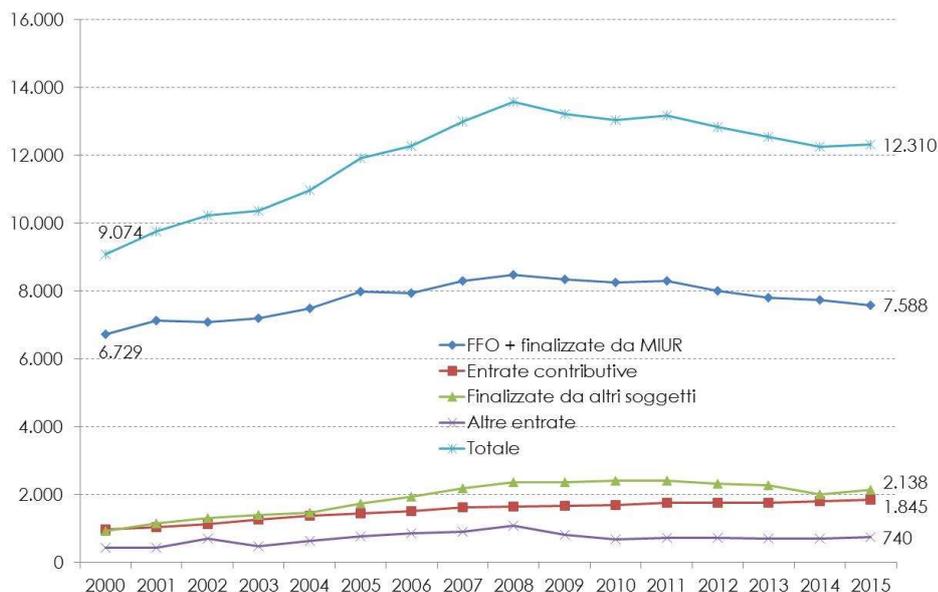
² L'ANVUR, nell'ambito del Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca del 2018 ha riclassificato le diverse voci di entrata tratte dai conti consuntivi riclassificati degli atenei in 6 macrovoci:

- Fondo di finanziamento ordinario (FFO)
- Entrate finalizzate dal Ministero dell'Università (contratti/convenzioni/accordi di programma); trasferimenti dallo Stato per edilizia universitaria, per progetti di ricerca e per altre finalità
- Entrate finalizzate da altri soggetti (contratti/convenzioni/accordi programma con altri ministeri, con l'Unione Europea, con Regioni, Province, Comuni, con enti di ricerca; attività commerciale)
- Entrate da contribuzione studentesca (tasse di iscrizione)
- Entrate derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali e prestiti
- Altre entrate.

³ Il Ministro Manfredi ha più volte ribadito la necessità di un cambio di passo nel livello di risorse da investire sull'università; all'indomani del suo insediamento, ha affermato di essere riuscito a ottenere il rifinanziamento, dopo oltre 10 anni, del fondo per l'edilizia universitaria. Una volta che la pandemia da Covid-19 ha manifestato i propri effetti, e si sono moltiplicati gli allarmi per una possibile diminuzione delle immatricolazioni, il Ministro è riuscito a ottenere risorse aggiuntive al sistema universitario, sia destinate a interventi per la didattica sia per l'ampliamento della no tax area.

⁴ Per contribuire a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia da Covid-19, la Commissione europea, il Parlamento europeo e i leader dell'UE hanno concordato un piano di ripresa che aiuterà l'UE ad uscire dalla crisi e che getterà le basi per un'Europa più moderna e sostenibile. Il Piano è articolato in sei missioni, di cui una è denominata "istruzione e ricerca"; al nostro Paese, per questa missione, dovrebbero andare 19 miliardi di €. È possibile che una quota di queste risorse venga destinata al sistema universitario, anche se è presumibile che si tratterà di fondi

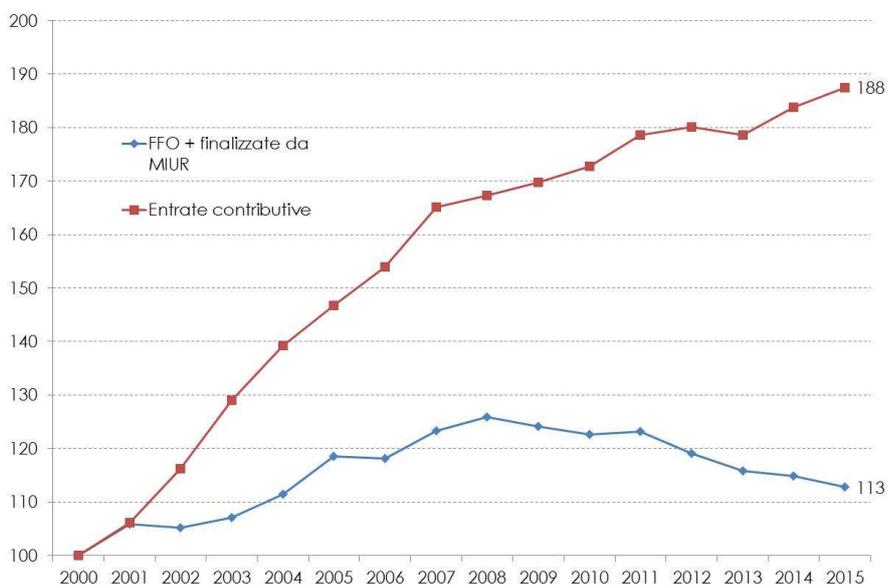
Fig. 1.1 – Entrate delle università italiane, 2000-2015 (in milioni di €)



Fonte: ANVUR, elaborazioni su dati MIUR – Conti Consuntivi

Nota: rispetto alle sei categorie di entrata descritte in precedenza, in figura si è scelto di aggregare la categoria FFO + Entrate finalizzate dal MIUR e la categoria Entrate derivanti dall'alienazione di beni + altre entrate

Fig. 1.2 – Andamento delle entrate dallo Stato e da contribuzione studentesca, 2000-2015 (numeri indice 2000=100)



Fonte: elaborazioni su dati ANVUR-MIUR (Conti Consuntivi)

che non confluiranno nel finanziamento ordinario ma saranno erogati sulla base di specifici progetti o ambiti di attività.

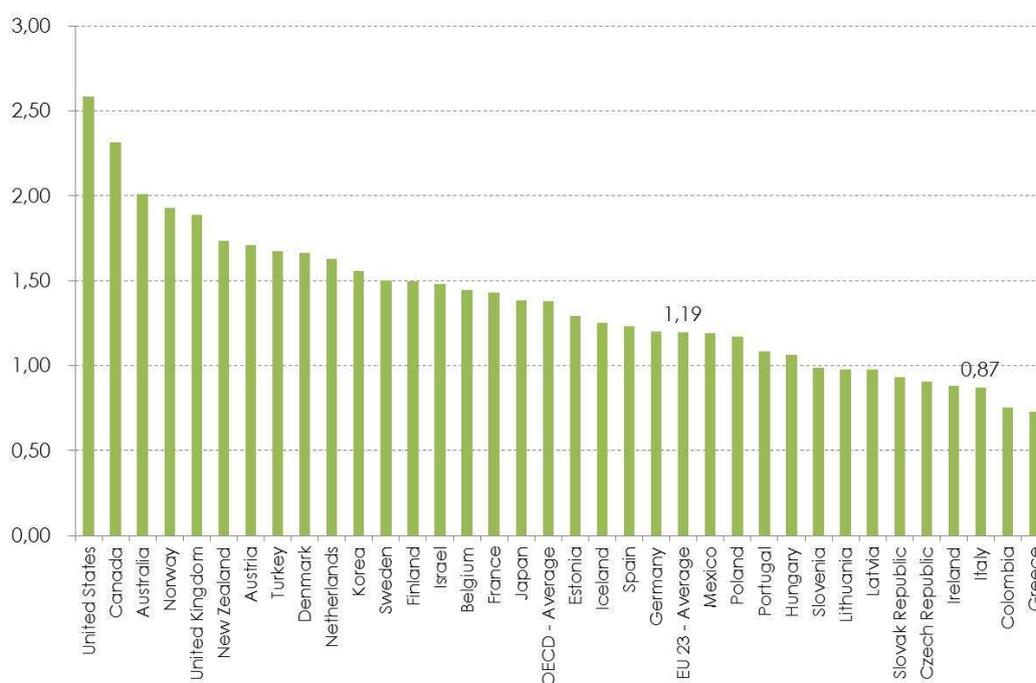
Nonostante che il peso relativo sul totale delle entrate sia diminuito, le risorse erogate dallo Stato restano la principale fonte di finanziamento degli atenei. Il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) ne rappresenta la parte più cospicua, pari a **oltre il 90%**⁵.

Per le ragioni descritte è al FFO che occorre guardare per capire in che misura lo Stato finanzia gli atenei, con quali criteri e modalità e quali possono essere gli interventi che le università possono attuare per incrementare le proprie assegnazioni.

L'Italia destina al proprio sistema universitario meno del 1% del PIL

Prima di analizzare le modalità di riparto del FFO, è importante avere ben presente che il sistema universitario italiano è tra quelli che, a livello europeo e mondiale, dispone della quantità minore di risorse in rapporto alla ricchezza prodotta. L'Italia destina al proprio sistema universitario lo **0,87% del PIL**, a fronte di una media UE-23 di 1,19%⁶. In Europa, solo la Grecia fa peggio di noi e, a livello mondiale, la Colombia (Fig. 1.3).

Fig. 1.3 Totale della spesa in istruzione di terzo livello in percentuale sul PIL (2017)



Fonte: OECD, Education at a Glance 2020

Come affermava l'Associazione TreeLLLe nel 2017, il ritardo appare **difficilmente colmabile** anche nel medio periodo: si pensi che, se l'Italia volesse arrivare a investire la stessa quota di PIL della media UE-22, dovrebbe destinare al proprio sistema universitario ulteriori 6 miliardi di €⁷. Se non appare realizzabile un tale impegno, è auspicabile che, nei prossimi anni, le risorse possano aumentare in misura significativa, anche grazie alle risorse europee a cui si faceva

⁵ Negli ultimi anni il FFO rappresenta la quasi totalità dei fondi erogati dallo Stato alle università, dal momento che sono confluiti in esso fondi che, in precedenza, erano erogati secondo modalità autonome.

⁶ Oecd, Education at a Glance 2020, Indicator C2, Table C2.2.

⁷ Associazione TreeLLLe (2017), pag. 77.

riferimento, per poter far recuperare al nostro sistema universitario (e al nostro Paese) almeno parte del gap che da troppi anni lo separa dai migliori esempi europei.

Nel 2017, le risorse statali rappresentano lo 0,56% del PIL, quelle versate dai privati lo 0,32% (Tabb. 1.1 e 1.2). La quota investita dallo Stato è inferiore a quella di tutti gli altri Paesi considerati, ad eccezione del Regno Unito, dove il contributo dei privati (degli studenti in particolare) è storicamente elevato.

Tab. 1.1 Totale della spesa in istruzione di terzo livello in percentuale sul PIL, per fonte di finanziamento (2017) - %

Paese	Fonti pubbliche (Stato)	Fonti private (studenti e altro)	Totale
Italia	0,56	0,32	0,87
Francia	1,12	0,31	1,43
Germania	1,01	0,19	1,20
Regno Unito	0,50	1,39	1,89
Spagna	0,83	0,40	1,23
Media EU23	0,91	0,28	1,19

Fonte: OECD (2020), Education at a Glance 2020, Indicator C2, OECD Publishing, Paris

Tab. 1.2 Distribuzione della spesa in istruzione di terzo livello, per fonti pubbliche, private e internazionali (2015) - %

Paese	Fonti pubbliche (Stato)	Fonti private			Fonti internazionali (UE, ecc)
		Totale	di cui contributi delle famiglie	di cui altre fonti private (imprese, ecc.)	
Italia	61,7	35,4	28,2	7,1	2,9
Francia	77,8	20,3	10,7	9,6	1,9
Germania	82,7	15,3	nd	nd	2,0
Regno Unito	25,0	71,4	48,0	23,4	3,6
Spagna	66,4	31,8	28,8	3,0	1,8
Media EU22	73,2	22,1	14,8	7,5	4,7

Fonte: OECD (2018), Education at a Glance 2018, Indicator C3, OECD Publishing, Paris

Nota: i dati sono tratti dall'edizione 2018 di *Education at a Glance* dal momento che, nel 2020, l'OECD non ha riproposto il medesimo schema di analisi

Fondo di Finanziamento Ordinario e spese per il personale: un po' di storia

Dall'eterogeneità degli interventi ai tre capitoli della Legge 537/1993

Fino ai primi anni Novanta, il Ministero distribuiva le risorse tra gli atenei con **discrezionalità**⁸. La metà dei fondi (per il personale docente, per la ricerca) perveniva direttamente alle facoltà e ai centri di spesa (dipartimenti e istituti), senza che ne fossero coinvolti gli organi di governo dell'ateneo; la parte restante era ripartita sulla base della distribuzione dei docenti tra atenei e facoltà. Anche la disponibilità del personale, le cui retribuzioni erano a carico del Ministero

⁸ Questa parte è tratta in larga misura da A.L. Trombetti e A. Stanchi (2010).

del Tesoro, era regolata dal centro, che ne stabiliva i livelli quantitativi (per categoria e qualifica) attraverso l'organico attribuito a ciascun ateneo. Le università avevano la certezza che il Ministero del Tesoro, nei limiti dell'organico assegnato, avrebbe provveduto alle retribuzioni del personale.

Per la copertura delle altre spese, gli atenei ricevevano finanziamenti da destinare a specifiche linee di spesa, articolate in oltre 20 capitoli, e nessuna compensazione era possibile tra le varie poste di bilancio. Le assegnazioni erano regolate da criteri non sempre trasparenti e spesso condizionate da contrattazioni tra università e Ministero.

Questo sistema generò tre conseguenze di rilievo:

- i servizi formativi e la ricerca scientifica erano fissati dallo Stato, senza riferimenti espliciti ai risultati da conseguire
- le università erano incentivate a contrattare i loro fabbisogni e a incamerare l'ammontare massimo di ciascuna risorsa, indipendentemente dalla possibilità di un'efficiente combinazione con le altre risorse e dal livello dell'output
- le contrattazioni con l'autorità centrale determinarono una consistente sperequazione nella distribuzione delle risorse tra sedi e aree disciplinari.

La legge 24 dicembre 1993, n. 537, ha innovato profondamente il sistema; all'art. 5 essa recita che i mezzi finanziari destinati dallo Stato alle università sono iscritti in (soli) tre capitoli, denominati:

- **Fondo per il Finanziamento Ordinario (FFO)**, destinato a coprire le spese per il funzionamento e le attività istituzionali degli atenei, comprese quelle per il personale, per la manutenzione delle strutture e per la ricerca scientifica
- Fondo per l'**edilizia** universitaria e le grandi attrezzature scientifiche
- Fondo per la **programmazione** dello sviluppo, relativo al finanziamento di specifiche iniziative, attività e progetti.

Secondo la stessa legge, il FFO è articolato in due parti:

- la **quota base**, assegnata agli atenei in modo proporzionale a quanto da essi percepito nell'esercizio precedente, che la norma indicava come annualmente decrescente
- la **quota per il riequilibrio**, che la stessa norma indicava come annualmente crescente, nella stessa misura, ripartita sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro, relativi a standard dei costi di produzione per studente e agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni degli atenei e delle loro condizioni ambientali e strutturali.

La portata riformatrice della norma appare evidente. Prendendo atto del fatto che le università italiane risultavano finanziate in modo variabile e arbitrario, la legge ha messo fine a una fase in cui il finanziamento avveniva in modo disordinato, dove lo Stato finanziava singoli capitoli di spesa senza che le università potessero utilizzare le risorse risultate eventualmente in eccesso in un capitolo per coprire le spese sostenute in un altro. Inoltre, la legge, anziché concedere finanziamenti destinati a particolari scopi, ha affermato che le università dovevano essere finanziate sulla base di criteri validi per tutto il sistema. Infine, la legge ha capovolto la prospettiva del modello di finanziamento, passando da uno che seguiva l'offerta (i docenti) a uno che considerava la domanda (gli studenti).

Le università sono diventate autonome e responsabili nell'utilizzazione dei fondi, e i risultati conseguiti, misurati con parametri e indicatori, condizionano le assegnazioni successive.

Nel 1995 inizia un lungo processo di riequilibrio delle assegnazioni alle università

Il sistema di finanziamento vigente fino a quel momento, caratterizzato da discrezionalità e dall'assenza di parametri su cui basare le ripartizioni, aveva determinato **grandi disparità** di finanziamento tra le diverse sedi.

Nel 1995, per avviare il processo di riequilibrio tra le università, fu destinato un importo modesto, pari al 1,5% del FFO, sulla base di un modello di ripartizione costruito su stime di costi standard necessari alla formazione di uno studente⁹ e utilizzato anche nel 1996 e nel 1997. Nel 1998 fu utilizzato un diverso modello che non stimava costi standard per studente ma prevedeva che la ripartizione dell'intero FFO, quando il sistema fosse entrato a regime, dovesse avvenire secondo le seguenti modalità¹⁰:

- 50% per la domanda di formazione (utilizzando, come indicatore, il numero di studenti "in corso", pesati in considerazione dell'ambito disciplinare dei corsi);
- 40% per i risultati ottenuti, da distribuire in parti uguali fra attività di formazione (20%) e ricerca scientifica (20%);
- 10% per incentivi specifici.

Il modello venne utilizzato dal 1998 al 2003 anche se, in considerazione dell'assenza di dati relativi all'attività di ricerca, le risorse della quota di riequilibrio furono ripartite per il 70% sulla base della domanda di formazione e per il 30% sulla base dei risultati dei processi formativi (calcolati attraverso il numero di *studenti equivalenti*¹¹).

Il modello conduceva alla stima di un **peso percentuale teorico** di ciascuna università sul totale del sistema, in dipendenza delle variabili utilizzate. Nella ripartizione della quota per il riequilibrio, ciascuna università poteva contare, dopo la riduzione percentuale della quota base, su una riassegnazione proporzionata al proprio peso teorico sul totale. Il confronto tra percentuali del FFO "storico" e quella del FFO "da modello" consentì di individuare due sottoinsiemi di atenei: istituzioni **sovrafinanziate** e **sottofinanziate**. Si rilevarono situazioni di sottofinanziamento di oltre il 40% e situazioni di sovrafinanziamento di quasi il 60%, frutto di anni di erogazioni avvenute senza l'utilizzo di parametri oggettivi.

Nelle prime applicazioni, le forti disparità rilevate motivarono interventi di **accelerazione** del riequilibrio, finalizzati a ottenere, in tempi più rapidi, una maggiore omogeneità tra le università, erogando risorse aggiuntive alle istituzioni particolarmente sottofinanziate.

Pur con tutti i limiti e le difficoltà di implementazione, dovute anche alle numerose critiche sollevate da quegli atenei che risultavano penalizzati dalla nuova modalità di ripartizione, il riequilibrio consentì di ridurre le disparità, tanto che, nel 2003, la banda di oscillazione fra FFO teorico ed effettivo si ridusse a $\pm 20\%$, grazie al fatto che vennero destinate al riequilibrio risorse comprese tra il 7% e il 9% del FFO.

⁹ Il modello venne elaborato dalla Commissione tecnica della spesa pubblica del Ministero del Tesoro in quanto non era ancora stato costituito l'Osservatorio nazionale per la valutazione del sistema universitario, previsto dalla stessa Legge 537.

¹⁰ In questo caso, il modello fu elaborato dall'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, organismo tecnico di supporto alle decisioni del Ministro.

¹¹ Gli *studenti equivalenti* erano una grandezza determinata dal rapporto fra il totale degli esami superati in un anno in un certo corso ed il numero medio di esami per anno previsto dagli ordinamenti dei corsi di studio.

Nel 2003 il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario¹² elaborò un nuovo modello, considerata l'introduzione della riforma degli ordinamenti didattici (riforma che iniziò ad essere applicata nell'a.a. 2001/02)¹³. Occorreva tenere conto dell'introduzione del credito formativo (CFU¹⁴) e della possibilità di iscrizione a tempo parziale. Il modello prevedeva i seguenti criteri:

- 30% delle risorse per la domanda di formazione (utilizzando come indicatore il numero di studenti *full time equivalent*¹⁵, pesati in base al tipo di corso);
- 30% per i risultati dei processi di formazione (misurati in termini di crediti acquisiti);
- 30% per la ricerca scientifica (considerando i ricercatori "potenziali", il successo nei progetti di ricerca di interesse nazionale, le entrate per attività di ricerca);
- 10% per incentivi specifici.

Nell'anno in cui il modello fu introdotto, venne destinato al riequilibrio solo lo 0,5% del FFO, circostanza che segnò una significativa battuta d'arresto del meccanismo rispetto alla direzione indicata dalla Legge 537. La decisione venne giustificata dall'opportunità di valutare l'impatto della nuova metodologia e di andare incontro alle richieste di molti atenei che affermavano che – in una situazione di complessivo sottofinanziamento del sistema universitario – gli interventi di riequilibrio dovevano essere praticabili soltanto in presenza di risorse **aggiuntive**.

Nel 2005 e nel 2006 la quota destinata agli interventi di riequilibrio aumentò nuovamente, portandosi al 4% del FFO. Nel 2007, il peso del riequilibrio diminuì nuovamente (1% del FFO) mentre nel 2008 si arrivò al 3% del FFO, oltre a risorse aggiuntive stanziata in quell'esercizio.

Come è evidente, fra il 2003 e il 2007, il processo di riequilibrio fu contraddistinto da forti oscillazioni, determinate dalla scelta dei vari Ministri di prestare ascolto alle proteste degli atenei che risultavano maggiormente penalizzati dall'applicazione delle nuove regole.

L'emergere di un tema parallelo: le spese per il personale

Le proteste sollevate da una parte delle università erano motivate, oltre che da un comprensibile disappunto nel vedersi assegnata una quantità di risorse inferiore a quelle degli esercizi precedenti, anche da un fenomeno che si stava via via aggravando in quegli anni: la crescita dell'**incidenza delle spese di personale sul FFO**. Queste rappresentavano (e rappresentano anche oggi) la voce di spesa più rilevante, e il loro incremento era dovuto all'effetto congiunto di più fattori: la modesta crescita del FFO (o la sua diminuzione), gli incrementi automatici degli stipendi dei docenti e, a partire dal 1998, politiche di reclutamento non sempre ponderate da parte degli atenei.

¹² Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario è stato un organo istituzionale del MIUR, istituito dalla Legge 370/1999, che ha sostituito il precedente Osservatorio. Tra i compiti del Comitato vi era quello di predisporre studi e documentazione per la definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università.

¹³ La riforma fu definita nelle sue caratteristiche dal D.M. 509/1999.

¹⁴ I CFU sono uno strumento per misurare la quantità di lavoro di apprendimento, compreso lo studio individuale, richiesto allo studente per acquisire conoscenze e abilità nelle attività formative previste dai corsi di studio. Un CFU corrisponde di norma a 25 ore di lavoro che comprendono lezioni, esercitazioni, etc., ma anche lo studio a casa. Per ogni anno accademico, ad uno studente impegnato a tempo pieno nello studio è richiesta una quantità media di lavoro fissata in 60 crediti, ossia 1500 ore.

¹⁵ Gli studenti *full time equivalent* si ottengono considerando pari a 1 uno studente iscritto a tempo pieno (60 crediti all'anno) e pesando di conseguenza gli studenti iscritti per un numero di crediti inferiore.

La Legge 210 del 1998 aveva infatti attribuito alle università autonomia nel bandire procedure di reclutamento di nuovo personale. Specifiche analisi sugli effetti di quel provvedimento evidenziarono come esso, anche se ebbe il merito di attribuire alle università una così importante leva gestionale e di far diminuire i tempi necessari all'espletamento dei concorsi, determinò un effetto di provincializzazione nel reclutamento. Fra i vincitori e gli idonei nei concorsi per professore ordinario, circa il 90% era rappresentato da docenti già in servizio presso lo stesso ateneo come professori associati. Percentuale inferiore, ma ugualmente elevata, si registrò fra i nuovi associati, di cui tre su quattro erano già in servizio presso l'ateneo che aveva bandito il concorso nella qualifica di ricercatore.

Anche se quei fenomeni non potevano essere interamente ricondotti all'autonomia concessa agli atenei, si venne a creare un clima di **severa critica** nei confronti dei comportamenti delle università, alimentato da alcuni organi di informazione. La crescita delle spese per il personale e gli effetti dell'autonomia nel reclutamento scatenarono polemiche e critiche, e le università vennero da più parti accusate di autoreferenzialità, quando non di vero e proprio "baronismo"¹⁶.

Va detto che, già nel 1997, nell'intento di porre un freno alla crescita della spesa per il personale, il legislatore stabilì che le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo delle università statali non potessero eccedere il 90% del FFO e che le istituzioni che avessero superato tale limite non potevano procedere ad assunzioni per un costo superiore al 35% delle risorse rese disponibili dalle cessazioni dal servizio¹⁷. Ma l'introduzione di quei limiti non impedì che un numero significativo di atenei continuò a superare il tetto del 90%, anche grazie a interventi di alleggerimento dei vincoli¹⁸.

Nei primi anni Duemila, la componente di spesa relativa agli stipendi si mantenne elevata e tendenzialmente in crescita, erodendo altre possibili voci di spesa. Visto il vincolo alle contribuzioni studentesche, pari al 20% di quanto ricevuto nel FFO (tema su cui si tornerà), e la carenza quasi totale di erogazioni finalizzate all'edilizia, alcuni atenei cominciarono a incrementare le proprie posizioni debitorie, con il rischio di generare pericolosi squilibri finanziari.

Quel clima e quelle circostanze contribuirono a determinare l'approvazione di un provvedimento fortemente **punitivo**, la Legge 133 del 2008 (Ministro Tremonti) che stabilì che il **FFO** avrebbe dovuto essere **ridotto** di 63,5 milioni di € nel 2009, di 190 milioni nel 2010, di 316 milioni nel 2011, di 417 milioni nel 2012 e di 455 milioni a decorrere dal 2013.

Il governo intervenne anche sul personale (Decreto-Legge 180 del novembre 2008, convertito in Legge nel gennaio 2009), non modificando il sistema concorsuale, ma prevedendo che le università che avevano superato il **limite del 90%** nel rapporto tra FFO e spese per personale di ruolo, **non potevano procedere ad assunzioni** né bandire nuovi concorsi, e anche gli atenei che si trovavano in una situazione finanziaria meno compromessa erano soggetti a limitazioni sul fronte del reclutamento. Se il provvedimento ebbe il merito di distinguere fra atenei con un migliore equilibrio finanziario e atenei con una situazione più compromessa, è certo che introdusse un elemento di ulteriore penalizzazione a carico del sistema universitario nel suo com-

¹⁶ Il volume curato nel 2009 da Marino Regini *Malata e denigrata. L'Università italiana a confronto con l'Europa*, Donzelli Editore, ripercorre le critiche rivolte alle università italiane in quel momento storico.

¹⁷ Legge 27 dicembre 1997, n. 449, Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica.

¹⁸ Questa parte è largamente tratta da A. Banfi e G. Viesti (2015) e (2017).

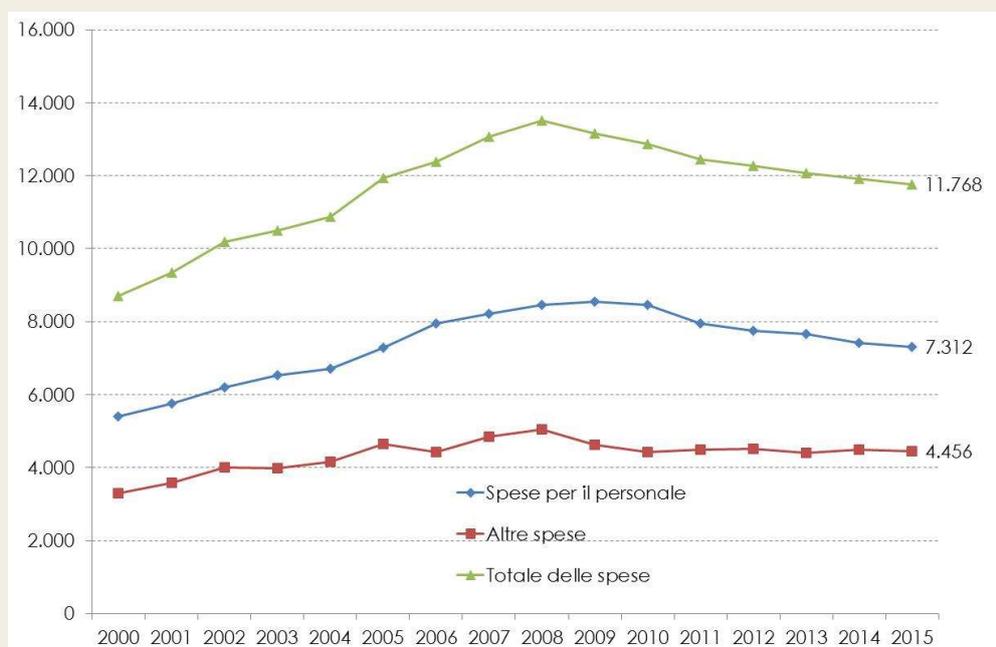
plesso, il quale, nonostante avesse fatto registrare episodi di spreco di risorse e clientelismo, restava ampiamente sottofinanziato rispetto a quello dei concorrenti europei.

La dinamica delle spese per il personale è molto simile a quella del FFO

La Fig. 1.4 mostra l'andamento del totale delle spese sostenute dalle università tra il 2000 e il 2015. Come già osservato, le spese per il personale rappresentano la categoria di spesa con il **peso maggiore**, pari – nel 2015 – al 62% del totale. In quell'anno, le università italiane hanno destinato, nel loro complesso, oltre 7,3 miliardi di € per questa categoria di spesa, a fronte di un totale di 11,7 miliardi di €. Le spese per il personale hanno raggiunto il livello massimo nel 2009, quando hanno superato gli 8,5 miliardi di €. Da quell'anno in poi, il loro ammontare è progressivamente diminuito, a causa della diminuzione del numero di docenti.

L'ammontare delle spese per il personale supera quello delle assegnazioni annue per il FFO, anche se, ai fini del conteggio del limite stabilito dalla normativa per quanto riguarda il rapporto tra spese di personale e FFO, vanno considerati solo gli assegni fissi destinati al personale di ruolo.

Fig. 1.4 Totale delle spese delle università italiane, 2000-2015 (in milioni di €)



Fonte: ANVUR, elaborazioni su dati MIUR – Conti Consuntivi

Nota: la categoria "altre spese" comprende: spese per il funzionamento, interventi a favore degli studenti, oneri finanziari, altre spese correnti, acquisizione beni durevoli, estinzione mutui e prestiti, trasferimenti

Nascita ed evoluzione della quota premiale

La valutazione della ricerca determina il riparto dell'80% della quota premiale

Il Decreto-Legge 180 del 2008 che era intervenuto ponendo vincoli al reclutamento, stabilì anche che, dal 2009, una quota non inferiore al 7% del FFO (con progressivi incrementi negli anni successivi) dovesse essere assegnata prendendo in considerazione la qualità della didattica e i risultati dei processi formativi, nonché la qualità della ricerca scientifica. Il provvedimento sancì la nascita della cosiddetta **quota premiale**.

I parametri con cui questa quota è stata ripartita sono cambiati più volte. Nel 2009, primo anno di applicazione della norma, sono state ripartite risorse per la **didattica** e per la **ricerca**, uti-

lizzando, come fanno notare Banfi e Viesti (2015), ben 9 indicatori diversi. Cinque facevano riferimento alla didattica e riguardavano il numero di docenti rispetto ai corsi attivati, l'acquisizione di crediti da parte degli studenti, la presenza di questionari sul parere degli studenti e la percentuale di laureati occupati. Quattro facevano riferimento alla ricerca ed erano relativi agli esiti della valutazione triennale della ricerca VTR 2001-03¹⁹ e ai progetti di ricerca europei e nazionali.

Nel 2010 il peso della *quota premiale* sul totale del FFO crebbe significativamente, il modello utilizzato tenne nuovamente conto di didattica e di ricerca, ma con indicatori e peso relativo in parte diversi²⁰. La parte relativa alla didattica considerò la domanda di formazione (misurata attraverso il numero di studenti iscritti regolari che avessero conseguito almeno 5 CFU nel corso di un anno, distinti per gruppi disciplinari) e i risultati (misurati attraverso il rapporto tra CFU acquisiti e CFU previsti dagli ordinamenti)²¹. La ricerca venne valutata attraverso la percentuale di docenti e ricercatori presenti in progetti di ricerca di interesse nazionale, i risultati della valutazione del CIVR, i finanziamenti acquisiti dagli atenei nei progetti di ricerca. Il modello descritto venne applicato, con poche modifiche, anche nel 2011 e nel 2012.

L'approvazione del Decreto-Legge 21 giugno 2013 n. 69 (cosiddetto *decreto del fare*), convertito con **Legge 9 agosto 2013, n. 98**, ha rappresentato una tappa fondamentale per l'incremento della quota premiale; il provvedimento ha stabilito che essa dovesse rappresentare il 16% nel 2014, il 18% nel 2015 e il 20% nel 2016, con successivi incrementi annuali non inferiori al 2% fino ad un massimo del 30%. Da tempo, tra gli addetti ai lavori, si parlava di un modello "teorico", in cui le risorse per la quota base dovessero rappresentare il 70% del totale del FFO e quelle per la quota premiale il 30%. Il provvedimento delinea questa prospettiva, da raggiungere entro un determinato numero di anni.

La Legge 98 del 2013 ha anche stabilito le modalità della ripartizione della stessa quota premiale, affermando che almeno i tre quinti (**60%**) devono essere ripartiti tra le università sulla base dei risultati conseguiti nella Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) e un quinto (**20%**) sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento, effettuate a cadenza quinquennale dall'ANVUR. Inoltre, la Legge ha stabilito che, dall'applicazione di queste disposizioni, non può derivare una riduzione della quota di FFO spettante a ciascuna università superiore al 5% rispetto all'anno precedente.

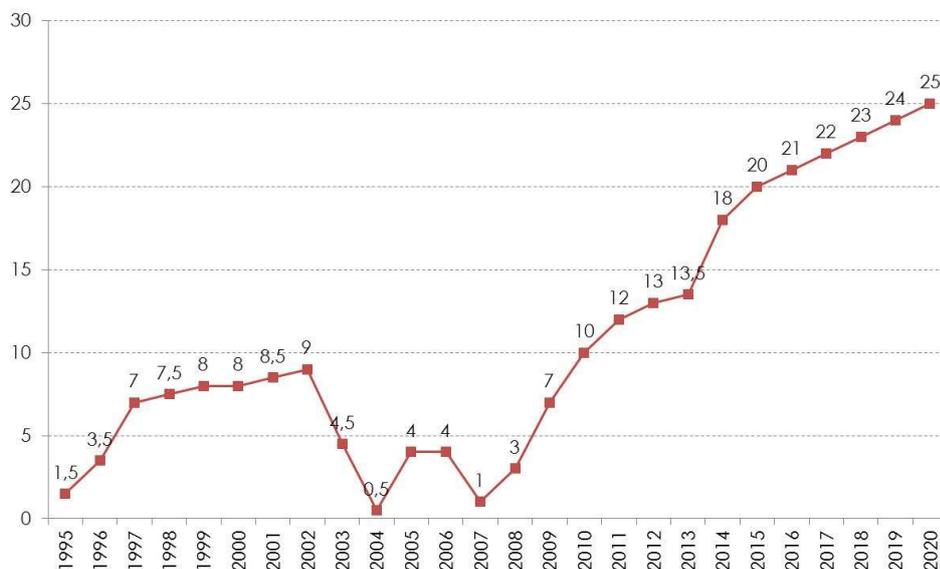
La Fig. 1.5 illustra l'evoluzione del peso della quota premiale sul totale del FFO dal 1995 al 2020.

¹⁹ La VTR fu condotta dal CIVR, Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca, istituito nel 1999, con il compito di definire i criteri generali per le attività di valutazione dei risultati della ricerca scientifica.

²⁰ D.M. 21 dicembre 2010, n. 655, Decreto criteri di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2010.

²¹ Il modello si prefiggeva di considerare anche la percentuale di laureati occupati a tre anni dal conseguimento del titolo e la qualità della didattica valutata dagli studenti, ma entrambi gli indicatori vennero sospesi in attesa di disporre di dati affidabili e condivisi.

Fig. 1.5 Peso della quota premiale del FFO sul totale dello stanziamento del capitolo 1694 del Bilancio dello Stato - %



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

La VQR e la quota premiale

L'esercizio di Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) consiste nella **valutazione dei risultati della ricerca scientifica pubblicata in un determinato periodo di tempo** dalle università italiane statali e non statali, dagli enti di ricerca pubblici vigilati dal MIUR e da altri soggetti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca. Il primo ciclo di valutazione ha riguardato il periodo 2004-2010; il secondo, il periodo 2011-2014; il terzo (ancora in fase di svolgimento) il periodo 2015-2019.

La VQR si articola su 16 aree di ricerca: per ogni area, l'ANVUR ha costituito un gruppo di esperti della valutazione (GEV) con il compito di valutare i prodotti della ricerca. I GEV sono composti da esperti italiani e stranieri che si avvalgono del contributo di revisori, anch'essi italiani e stranieri. Le valutazioni sono basate sul metodo della valutazione tra pari e, per gli articoli delle aree bibliometriche indicizzati nelle banche dati *Web of Science* e *Scopus*, sull'analisi bibliometrica. Per quanto riguarda le università, i prodotti di ricerca valutati sono costituiti da monografie scientifiche, contributi in rivista, contributi in volume e altri tipi di prodotti scientifici, presentati da professori di prima e seconda fascia e ricercatori (a tempo determinato e indeterminato). Non tutta la produzione scientifica è stata oggetto di valutazione, ma è stato chiesto ai docenti e ai ricercatori di inviare solo un sottoinsieme dei lavori, quelli che essi stessi hanno ritenuto essere i migliori. Il giudizio di qualità si basa su criteri di originalità, rigore metodologico, impatto attestato o potenziale nella comunità scientifica.

La VQR ha assunto un'importanza centrale perché i risultati concorrono a determinare, come abbiamo visto, la ripartizione dell'**80% della quota premiale** del FFO, dove il 60% è ripartito sulla base del posizionamento degli atenei in un indicatore di tipo quali-quantitativo (IRFS1), composto – a sua volta – da un indicatore, anch'esso quali-quantitativo riferito ai prodotti dell'intero corpo accademico (IRAS1), ai finanziamenti da partecipazione a bandi competitivi per progetti di ricerca (IRAS3), al numero di dottorandi, assegnisti, borsisti (IRAS4) e il 20% sulla base di un indicatore quali-quantitativo, calcolato come IRAS1 ma riferito ai prodotti dei soli docenti neopromossi e neoassunti nel periodo di riferimento (IRAS2).

Nel 2013 cambiano dunque radicalmente gli indicatori, soprattutto quelli riferiti alla ricerca. In deroga rispetto a quanto stabilito dalla Legge, il peso della componente ricerca ammonta al 66% e quello della didattica al 34%.

Nel 2014 il peso della ricerca sale addirittura al 90%, e la ripartizione viene effettuata (ormai in modo stabile) attraverso gli esiti della VQR. Il peso della didattica si porta al 10%, e le risorse sono calcolate sulla base di 4 nuovi indicatori, che fanno riferimento all'internazionalizzazione (numero di studenti in mobilità Erasmus in ingresso e in uscita, CFU conseguiti all'estero, laureati con almeno 9 CFU all'estero).

Complessivamente, come fanno notare Banfi e Viesti (2015), nei sette anni compresi tra il 2009 e il 2015, vengono usati 22 indicatori "premiati" e muta il loro peso relativo.

Qualità e quantità nei pesi degli atenei nella VQR

I pesi percentuali degli atenei sul sistema, sulla base dei quali il MIUR ripartisce le risorse, contemplano sia l'elemento qualitativo, sia l'elemento dimensionale. Per quanto riguarda la **quota VQR** e la **quota qualità del reclutamento**, la componente qualitativa è rappresentata dai giudizi espressi nei confronti dei prodotti sottoposti a valutazione, mentre l'elemento dimensionale è rappresentato dal numero di prodotti (libri, articoli, ecc.) conferiti da ciascuna università e valutati.

Il peso nella quota VQR si calcola sulla base di un indicatore "quali-quantitativo" denominato IRFS, che è composto per l'85% dall'indicatore IRAS1, che rappresenta qualità e quantità della ricerca svolta in un ateneo, per il 7,5% da IRAS3 (un indicatore relativo ai finanziamenti competitivi nazionali e internazionali per la ricerca) e per un altro 7,5% da IRAS4 (numero di studenti di dottorato, iscritti a scuole di specializzazione di area medica e sanitaria, assegnisti di ricerca, borsisti post-doc). Come è evidente, l'indicatore IRAS1 è quello che ha il peso più rilevante.

Per capire meglio l'effetto della componente dimensionale, la rivista Roars (2017) ha proposto un efficace esempio: immaginiamo che la somma dei punteggi VQR di un ateneo X sia pari a 70 e che la somma complessiva dei punteggi VQR per tutti gli atenei italiani sia 1000. In questo caso, IRAS1 di questo ateneo è pari a 0,07 ($70/1000=0,07$), il che indica che l'ateneo X apporta il 7% dei voti VQR. Immaginiamo ora di avere un ateneo di piccole dimensioni, con solo 35 ricercatori, ciascuno dei quali ha conferito 2 prodotti eccellenti (valutazione 1) e di avere un ateneo con 350 ricercatori, ciascuno dei quali ha conferito 2 prodotti soltanto accettabili (valutazione 0,1). Nel primo caso il totale è ($35*2*1=70$), nel secondo è ($350*2*0,1=70$). Nel caso descritto, entrambi gli atenei si aggiudicherebbero il 7% dell'FFO distribuito sulla base di IRAS1.

Lo schema si complica: intervento perequativo e risorse destinate a specifiche finalità

A partire dal 2012, accanto al processo di evoluzione della quota premiale, il modello di riparto si arricchisce di una nuova modalità di assegnazione di risorse: l'**intervento perequativo**. Esso rappresenta una somma di denaro destinata a tre finalità, tra loro eterogenee:

- risorse destinate a quegli atenei sedi di facoltà di Medicina e Chirurgia collegate ad aziende ospedaliere, nate da **ex policlinici** a gestione diretta
- **quota di salvaguardia**, volta a ricondurre l'entità del FFO di ogni università entro un determinato intervallo di oscillazione rispetto al FFO dell'anno precedente (intervento finalizzato a limitare la perdita da parte degli atenei penalizzati dai meccanismi di ripartizione)
- **quota di accelerazione**, destinata alle università che ottenevano assegnazioni particolarmente lontane da quelle "teoriche".

Fatta eccezione per la prima quota, destinata ad assegnare risorse ad atenei con particolari caratteristiche, le altre due quote sembrano perseguire logiche contrapposte: per un verso, contenere **la perdita** delle università penalizzate dai meccanismi di riparto, per l'altro, **assegnare** risorse alle università particolarmente sottofinanziate. Accanto all'eterogeneità degli obiettivi, già difficile da perseguire (come vedremo meglio in seguito), occorre segnalare come il Ministero abbia stabilito, in molti casi, soglie massime di perdita estremamente prudenziali, vanificando, in buona parte, gli effetti determinati dalla quota premiale.

Ancora prima dell'introduzione dell'intervento perequativo, nel 2009, un altro processo evolutivo ha iniziato a farsi strada, quello contraddistinto dal progressivo confluire nel FFO di finanziamenti destinati a **specifici obiettivi** o ambiti di attività: negli esercizi annui di ripartizione, sono state destinate risorse per la mobilità dei docenti tra le sedi, per la chiamata diretta di studiosi impegnati all'estero, per il reclutamento di giovani ricercatori, per il dottorato di ricerca e per gli studenti diversamente abili. L'elenco si è progressivamente allungato negli anni, fino ad assumere, negli ultimi esercizi, dimensioni molto rilevanti, come avremo modo di osservare. Da notare che molte delle finalità introdotte in quegli anni, continuano a essere perseguite ancora oggi.

Evoluzioni recenti: costo standard e VAR

Il costo standard: un nuovo algoritmo finalizzato a superare le assegnazioni storiche

Il 2014 rappresenta una tappa importante per l'evoluzione del finanziamento pubblico agli atenei: viene introdotto il *costo standard per studente in corso*, allo scopo di **superare la spesa storica** come metodo di ripartizione della **quota base** (come previsto dalla Legge 240/2010)

Nel primo anno di utilizzo, la componente costo standard rappresenta il 20% della quota base. Il Ministro allora in carica aveva indicato la progressione che la componente costo standard avrebbe dovuto avere all'interno della quota base: 40% della quota base nel 2015, 60% nel 2016, 85% nel 2017, 100% nel 2018²². Nella realtà, la progressione è stata assai più contenuta: 25% nel 2015, 28% nel 2016, per arrivare al 40% nel 2020.

Il calcolo del costo standard è piuttosto **complesso**; tiene conto del costo della docenza di ruolo, di quella a contratto, del personale tecnico e amministrativo, del costo di gestione e di infrastruttura. Gli studenti sono suddivisi in 3 grandi aree disciplinari (medico-sanitaria, scientifico-tecnologica ed umanistica); il costo associato a ciascuno studente è più alto nell'area medico-sanitaria, diminuisce in quella scientifico-tecnologica e diminuisce ancora in quella umanistica²³. Infine, l'algoritmo di calcolo prevede una componente perequativa, che tiene conto dei differenti contesti economici e territoriali in cui opera l'università, misurati con il reddito familiare medio rilevato dall'ISTAT.

Come fanno notare Banfi e Viesti (2015), la scelta di introdurre il costo standard rappresenta un elemento positivo, finalizzato a rimediare al differente finanziamento "storico" di ciascun ateneo, frutto di una lunghissima sedimentazione di decisioni del passato, ispirate da una pluralità di criteri. Ciò detto, il costo standard non serve a calcolare un fabbisogno di risorse necessarie alle singole università e dunque al sistema, ma solo la quota di ciascun ateneo sul to-

²² Lettera inviata ai Rettori dal Ministro Giannini il 24 luglio 2014.

²³ Le modalità di calcolo del costo standard vennero stabilite nel Decreto Interministeriale 893/2014.

tale del finanziamento, così come definito anno per anno. Infatti, il totale del costo standard di ogni ateneo viene normalizzato sul totale dei costi standard di tutte le università, ottenendo il peso di ciascun ateneo sul sistema; questa percentuale viene applicata all'ammontare di finanziamento disponibile. 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.

Come era già avvenuto per il riequilibrio, il nuovo algoritmo ha determinato un **incremento** delle assegnazioni per **alcuni** atenei e una **penalizzazione** per **altri**. Questi ultimi non hanno tardato a far sentire la propria voce, rilevando incongruenze nel meccanismo di calcolo e suggerendo interventi correttivi. Il diffondersi di voci critiche ha spinto il MIUR a rivedere, nel 2017, l'algoritmo di calcolo, come vedremo fra breve, e a suggerire una progressione molto prudente del peso della quota costo standard all'interno della quota base²⁴.

Il "nuovo" costo standard: più attenzione agli atenei del Sud e a quelli al di fuori delle grandi linee di comunicazione

Dopo 4 anni di applicazione della prima versione del costo standard, a seguito di critiche all'algoritmo di calcolo sollevate da una parte delle università e, sotto il profilo normativo, di una pronuncia della Corte Costituzionale²⁵, la Legge 91 del 2017 ha **modificato il calcolo del costo standard**, poi definito nei dettagli dal D.M. 585/2018.

Le modifiche più rilevanti sono due: il rafforzamento della componente **perequativa** e la decisione di considerare, in sede di ripartizione del FFO, non solo gli studenti in corso (come nella prima versione) ma anche gli studenti entro un anno **fuori corso**.

Il rafforzamento della componente perequativa ha per obiettivo quello di favorire gli atenei collocati in aree del Paese a minor reddito oppure al di fuori dalle grandi linee di comunicazione. Nella nuova versione la componente perequativa è calcolata come una quota percentuale del costo standard medio nazionale ed è specifica per i singoli atenei e non più uguale per tutti gli atenei aventi sede nella medesima regione. La perequazione è suddivisa in due componenti:

- fino a un massimo del 6,5% del costo standard medio nazionale, tenendo conto del reddito medio familiare della regione ove ha sede l'ateneo;
- fino a un massimo del 6,5% del costo standard medio nazionale, tenendo conto della diversa accessibilità di ogni università in funzione della rete di trasporti e dei collegamenti. Questo elemento perequativo è così composto:
 - max 2,5%: tempi medi di percorrenza dalle sedi universitarie ai principali nodi di trasporto (casello autostradale e stazioni ferroviarie)
 - max 2,5%: media degli indici normalizzati di domanda e offerta del trasporto pubblico locale
 - max 1,5%: insularità (Sicilia e Sardegna).

²⁴ Decreto-Legge 20 giugno 2017, n. 91.

²⁵ La Corte Costituzionale, con sentenza 104/2017, ha ritenuto che il D.lgs 49/2012, che aveva introdotto il costo standard a seguito della delega contenuta nella Legge 240/2010, fosse uno strumento non idoneo a definire il costo standard, perché tale definizione avrebbe dovuto essere contenuta in uno strumento giuridico di rango superiore, e non in un decreto del governo. Secondo la Corte, una legge avrebbe dovuto "individuare quantomeno gli indici per la quantificazione e dettare disposizioni in merito alla valorizzazione del costo standard, ossia al suo collegamento con una parte del FFO", fornendo "precisazioni in merito alla quota del FFO da distribuire in base al costo standard, [almeno] nella forma dell'indicazione di un minimo o un massimo, o nella rappresentazione di una sua incidenza dinamica, anche solo tendenziale, sul complesso del finanziamento da distribuire fra gli atenei".

Queste modifiche portano gli atenei collocati nelle zone più "povere" e meno "accessibili" ad un incremento del loro costo standard, fino a un massimo del 13% del costo medio nazionale.

La decisione di considerare, in sede di ripartizione del FFO, oltre agli studenti in corso, anche gli studenti entro un anno fuori corso, rientra tra le misure prese per compensare gli atenei più svantaggiati, perché la presenza di studenti fuori corso è più rilevante negli atenei delle regioni meridionali e insulari²⁶.

La VAR: un algoritmo molto complesso e dalla logica innovativa

La Legge 98 del 2013 aveva stabilito le modalità di riparto dell'80% della quota premiale (60% sulla base della VQR e 20% sulla base della qualità del reclutamento, anch'essa valutata con dati tratti dalla VQR) mentre non aveva dato indicazioni sulle modalità di assegnazione del 20% restante. Sono queste le risorse che il Ministero ha ripartito sulla base di un complesso algoritmo introdotto nel 2016, e applicato nel quadriennio 2017-2020, che ha preso il nome di **Valorizzazione dell'Autonomia Responsabile** (VAR)²⁷.

La VAR ha preso il posto dei numerosi indicatori relativi alla didattica, contestati da alcuni atenei quando questi, nel biennio 2015-2016, hanno fatto riferimento alla dimensione internazionale (studenti Erasmus in entrata e in uscita, quota di crediti acquisiti all'estero, ecc.), aspetti sui quali gli atenei del Nord conseguivano risultati mediamente migliori di quelli del Sud.

Tra il 2017 e il 2020, la VAR ha assunto 2 versioni, la prima applicata nel biennio 2017-2018, la seconda nel biennio 2019-2020²⁸.

Nella prima versione, la quota relativa alla VAR è stata distribuita tra gli atenei secondo i miglioramenti di risultato relativi a 2 indicatori che gli atenei hanno autonomamente scelto nell'ambito di quelli suggeriti dal Decreto e relativi a tre insiemi: ricerca (gruppo 1), didattica (gruppo 2), internazionalizzazione (gruppo 3). Gli atenei sono stati chiamati a **scegliere** 2 gruppi e 1 indicatore per ciascuno di essi. A questo punto, il MIUR ha suddiviso il 20% della quota premiale del FFO in 3 raggruppamenti dove sono confluiti gli atenei, in base alle scelte da essi compiute. Le università di ciascun raggruppamento hanno partecipato al riparto di una somma pari all'incidenza percentuale della componente costo standard delle stesse. Gli atenei sono stati valutati sulla base delle **variazioni conseguite nei due indicatori scelti** rispetto al valore iniziale, quindi senza che il confronto fosse con tutte le altre università italiane²⁹.

Pur senza soffermarsi sull'algoritmo di calcolo, è importante sottolinearne 2 caratteristiche:

²⁶ Sull'opportunità di considerare anche gli studenti fuori corso si era espresso anche il CUN, nell'adunanza del 14 gennaio 2015.

²⁷ La prima versione della VAR è stata introdotta e definita dal D.M. 635/2016, relativo alla programmazione triennale delle università per il periodo 2016-2018.

²⁸ La seconda versione della VAR è stata introdotta e definita dal D.M. 989/2019, relativo alla programmazione triennale delle università per il periodo 2019-2021.

²⁹ L'algoritmo prevedeva che, perché le variazioni di indicatori di differente natura fossero confrontabili tra loro, il valore di ciascun indicatore fosse standardizzato in modo tale che la variabilità media nazionale, misurata attraverso la deviazione standard, fosse sempre pari a 1. Una volta standardizzati tutti i valori degli indicatori, è stata calcolata la variazione tra di essi. Qualora essa fosse risultata negativa è stata posta pari a zero, qualora fosse risultata superiore a 0,5 è stata posta pari a 0,5. Il MIUR ha quindi calcolato la media delle due variazioni standardizzate e, qualora esse fossero state positive, ha aggiunto un valore pari a 0,1 per le università del Centro e pari a 0,2 per le università del Sud e delle Isole. La media delle variazioni, sommata al correttivo geografico, è stata sommata a 1 (fattore K), a sua volta ponderato con il peso dell'ateneo nel raggruppamento cui esso afferiva. A seguito di ulteriore normalizzazione, è stato calcolato il peso dell'ateneo sull'intero sistema universitario.

- in primo luogo, il meccanismo ha attribuito la scelta degli indicatori sulla base dei quali essere valutati agli stessi atenei, capovolgendo la logica tradizionale che vede il Ministro (supportato dalle direzioni competenti del Ministero) scegliere gli indicatori e la comparazione avvenire tra università diverse, sulla base dei valori degli indicatori stabiliti. Ciò ha consentito agli atenei di scegliere gli indicatori sui quali ritenevano di poter aver margini di miglioramento, evitando quelli sui quali le performance erano tradizionalmente modeste, come nel caso dell'internazionalizzazione per gli atenei del Sud
- in secondo luogo, gli atenei del Sud e – in misura più ridotta – quelli del Centro, hanno potuto contare su un correttivo geografico, che ha attribuito loro una maggiore quantità di risorse a parità di risultato conseguito.

Nel 2019 la VAR cambia in misura considerevole, pur continuando a rappresentare il modello con cui è stato distribuito il 20% della quota premiale tra le università. In primo luogo, gli atenei non possono più scegliere in autonomia i due indicatori di cui misurare le variazioni di valore da un anno all'altro. In secondo luogo, sparisce il correttivo geografico a favore degli atenei del Centro e del Sud. Il nuovo algoritmo prevede che i risultati delle università siano valutati sulla base di **10 indicatori**, 2 per ciascuno dei 5 obiettivi o ambiti di attività: didattica, ricerca e trasferimento tecnologico, servizi agli studenti, internazionalizzazione, politiche di reclutamento (Tab. 1.3). Come si può osservare, i dieci indicatori fanno riferimento ad obiettivi molto diversi tra loro, ma che, in qualche modo, vorrebbero rappresentare le molte attività svolte dagli atenei, e quindi potenzialmente in grado di rifletterne l'eterogeneità.

Tab. 1.3 I dieci indicatori utilizzati nella VAR 2019 e 2020

Obiettivo	Indicatori
Obiettivo A – Didattica	a) Proporzione di studenti che si iscrivono al II anno della stessa classe di laurea o laurea magistrale a ciclo unico (L, LM CU) avendo acquisito almeno 40 CFU in rapporto alla coorte di immatricolati nell'a.a. precedente
	b) Proporzione dei docenti di ruolo indicati come docenti di riferimento che appartengono a settori scientifico-disciplinari (SSD) di base e caratterizzanti nei corsi di studio (L, LM CU, LM) attivato
Obiettivo B – Ricerca, trasferimento tecnologico e di conoscenza	a) Rapporto fra gli iscritti al primo anno dei corsi di dottorato con borsa di studio rispetto al totale dei docenti
	b) Proporzione dei proventi da ricerche commissionate, trasferimento tecnologico e da finanziamenti competitivi sul totale dei proventi
Obiettivo C – Servizi agli studenti	a) Proporzione dei laureandi complessivamente soddisfatti del corso di studio
	b) Rapporto studenti regolari/Docenti e riduzione di tale rapporto
Obiettivo D – Internazionalizzazione	a) Proporzione di CFU conseguiti all'estero dagli studenti
	b) Proporzione di Dottori di ricerca che hanno trascorso almeno 3 mesi all'estero
Obiettivo E – Politiche di reclutamento	a) Proporzione dei Professori di I e II fascia assunti dall'esterno nel triennio precedente, sul totale dei professori reclutati
	b) Proporzione di ricercatori di cui all'art. 24, c. 3, lett. a) e b) sul totale dei docenti

Fonte: D.M. 989/2019

Il MIUR considera sia **i livelli** conseguiti da ciascun ateneo nei dieci indicatori, sia **le variazioni** nei valori che questi stessi indicatori subiscono negli anni³⁰. Il MIUR valuta, per il 50%, il peso

³⁰ Per il "livello" viene preso in considerazione il peso percentuale della variabile considerata al numeratore dell'indicatore rispetto al sistema universitario. Per le "variazioni" vengono prese in considerazione le differenze dell'indicatore rispetto al valore che lo stesso assume nell'anno precedente. Come già avveniva nella precedente versione della VAR, al fine di rendere variazioni di differente natura confrontabili tra loro, il valore di ciascun indicatore viene standardizzato in modo tale che la variabilità media nazionale, misurata attraverso la deviazione stan-

percentuale nei livelli dei 10 indicatori e, per l'altro 50%, le variazioni che gli stessi 10 indicatori subiscono rispetto all'anno precedente. Il MIUR prende in considerazione il migliore risultato per ciascuno degli obiettivi della programmazione, con riferimento sia ai livelli sia ai miglioramenti conseguiti, distribuendo le risorse sulla base di 5 insiemi di indicatori.

Verso un modello di finanziamento "a regime"

Analizzando i decreti di assegnazione dei fondi, è evidente che, dal 2016 ad oggi, le modalità di riparto non sono cambiate in misura drastica. Piuttosto si è assistito al progressivo convergere di tutte le componenti verso quello che può essere considerato un modello di finanziamento **a regime**, anche se non esiste alcun provvedimento o dichiarazione ufficiale che ne certifichi l'esistenza e l'articolazione.

La **quota base** ha continuato la sua **diminuzione**, portandosi dal 66,2% nel 2016 al 52,7% del totale nel 2020³¹. Nel prossimo futuro la quota base dovrebbe continuare la sua diminuzione, anche se non esiste un'indicazione chiara circa il peso che essa dovrà assumere a regime³². All'interno della quota base, la componente costo standard è passata dal rappresentarne il 28% nel 2016 al 40% nel 2020. Questa componente dovrà sostituire integralmente la quota "storica", ma non è noto in quanti anni il processo verrà completato.

All'opposto, la **quota premiale** ha continuato ad **umentare**, portandosi dal 20,7% del 2016 al 24,9% del totale del FFO nel 2020. Al suo interno, come stabilito dalla normativa, il 60% è stato ripartito sulla base dei periodici esercizi di Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR), il 20% sulla base della qualità del reclutamento (anche in questo, utilizzando dati tratti dalla VQR). Il 20% restante è stato ripartito, nel quadriennio 2017-2020, con l'algoritmo della Valorizzazione dell'Autonomia Responsabile (VAR).

Il FFO negli ultimi 5 anni

Come abbiamo osservato, il FFO ha avuto un andamento crescente tra il 2000 e il 2009, anno in cui raggiunse l'importo massimo fino ad allora toccato. Il periodo 2009 – 2013 è stato quello più difficile, contraddistinto da tagli pesanti (Fig. 1.1). Da quel momento in poi si è assistito ad un iniziale periodo di **stabilità**, seguito – negli ultimi anni – da un **nuovo incremento**: nel 2020 il FFO ha sfiorato i 7,9 miliardi di €³³, una cifra mai raggiunta in passato e superiore a quella del 2009, sempre che si considerino i dati in termini nominali. Se si ricalcolano i valori al netto dell'inflazione, il FFO del 2020 resta inferiore a quello del 2009 (Fig. 1.6).

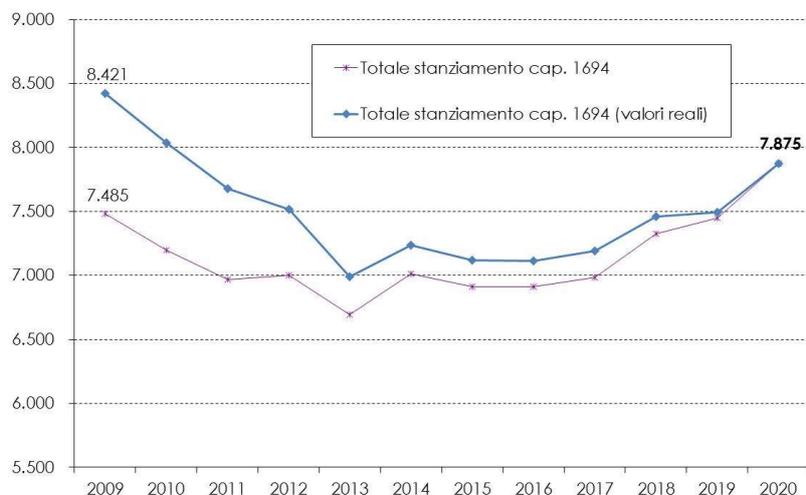
dard, sia pari a 1. Una volta standardizzati tutti i valori degli indicatori, viene calcolata la variazione tra di essi: qualora essa sia negativa viene posta pari a zero, qualora sia superiore a 0,5 viene posta pari a 0,5.

³¹ Le percentuali sono calcolate sul totale dello stanziamento previsto al cap. 1694 del Bilancio dello Stato. Con il passare degli anni è sempre più arduo separare ciò che è strettamente FFO e stanziamenti complessivo.

³² Il D.M. 989/2019 ne delinea l'evoluzione fino al 2021. Va precisato che le percentuali evidenziate nel testo sono riferite al totale delle risorse stanziate nel capitolo 1694: comprendono, quindi, le sempre più numerose assegnazioni per finalità specifiche ed eterogenee tra loro. Il modello teorico che vede la quota base al 70% e la quota premiale al 30% si è via via arricchito di nuove componenti che fanno perdere di vista questa suddivisione.

³³ Il D.M. 442/2020 afferma che lo stanziamento disponibile sul cap. 1694 dello stato di previsione della spesa del MIUR per l'esercizio finanziario 2020 è pari ad € 7.800.371.950, a cui si aggiungono le risorse relative all'anno 2020 del capitolo 1570 "Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'università, delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e degli enti di ricerca", pari a € 75.000.000.

Fig. 1.6 Andamento del totale dello stanziamento del capitolo 1694 del Bilancio dello Stato (FFO), 2009-2020 (valori nominali e reali), in milioni di €



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

I dati contenuti nelle Tabb. 1.4 e 1.5 confermano le dinamiche descritte. In primo luogo, si ha modo di osservare la diminuzione della quota base e l'incremento di quella premiale. Al loro interno, si può notare l'incremento della quota costo standard e quello delle 3 componenti della quota premiale: VQR, qualità del reclutamento, VAR.

Inoltre, negli ultimi anni, è evidente l'incremento delle **risorse destinate a specifiche finalità**: nel 2009 esse rappresentavano il 2% circa del totale dello stanziamento, nel 2020 esse arrivano a sfiorare il 20% (sono passate da 140mila€ a 1 miliardo e mezzo)³⁴. Anche se il recente incremento del FFO va valutato con favore, il fatto che questo incremento sia dovuto quasi esclusivamente alle risorse a utilizzo vincolato non è un elemento del tutto positivo, visto che sono le risorse prive di vincolo di destinazione quelle sulle quali gli atenei possono contare per finanziare politiche di sviluppo o iniziative innovative.

L'analisi delle singole voci a cui è destinato lo stanziamento complessivo di risorse, riferita agli ultimi 5 anni, consente di conoscere le **numerose ed eterogenee componenti del finanziamento statale** agli atenei, nonché le oscillazioni annue che connotano ciascuna componente, riflesso delle scelte politiche e tecniche compiute dal MIUR.

³⁴ Gli Interventi derivanti da disposizioni legislative costituiscono un insieme eterogeneo di interventi dagli obiettivi più diversi, variabili da un anno all'altro: piani straordinari di reclutamento, programmazione triennale, risorse per borse post lauream e altri ancora. Gli interventi a favore degli studenti comprendono le assegnazioni per Borse post lauream, le risorse per piani pluriennali di interventi integrati di orientamento pre-universitario, le risorse volte a compensare gli atenei del minore gettito da contribuzione studentesca (no tax area), gli interventi di sostegno agli studenti diversamente abili. Le risorse per obbligazioni assunte nei pregressi esercizi e per interventi specifici costituiscono un insieme eterogeneo di interventi dagli obiettivi più diversi, variabili da un anno all'altro quali accordi di programma, incentivi per la chiamata di ricercatori e altre voci minori.

Tab. 1.4 FFO 2020-2016: confronto tra le macro-voci del capitolo 1694 (€)

Macro voce	FFO 2020	FFO 2019	FFO 2018	FFO 2017	FFO 2016
Stanziamiento cap.1694	7.875.371.950	7.450.770.950	7.327.189.147	6.981.890.720	6.919.317.619 ¹
Stanziamiento effettivamente disponibile		7.434.770.950 ²			6.889.317.619 ²
Quota base	4.212.853.106	4.300.967.761	4.427.752.286	4.592.750.480	4.725.922.155
Quota premiale	1.944.000.000	1.784.580.447	1.693.485.395	1.535.600.000	1.433.000.000
Intervento perequativo	175.000.000	175.000.000	145.000.000	145.000.000	195.000.000
Obbligazioni assunte nei pregressi esercizi e interventi specifici	24.475.128	34.310.026	38.703.714	53.405.762	41.110.986
Interventi a favore degli studenti	528.000.000	347.500.000	336.629.114	266.629.114	6.500.000
Chiamate dirette studiosi impegnati all'estero	16.500.000	17.000.000	14.000.000	14.000.000	10.000.000
Programma giovani ricercatori "Rita Levi Montalcini"	7.000.000	5.500.000	5.500.000	5.000.000	5.000.000
Consorzi interuniversitari	21.750.000	21.750.000	35.750.000	34.000.000	33.250.000
ANVUR	1.500.000	1.000.000			1.300.000
Interventi previsti da disposizioni legislative	935.793.716	737.162.716	625.368.638	330.505.364	486.234.478
Interventi straordinari (su richiesta al Ministro)	8.500.000	10.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Recupero risorse ²		-16.000.000		-	-30.000.000

Fonte: decreti di assegnazione del FFO

Note:

¹ Lo stanziamento totale relativo al 2016 non corrisponde alla somma delle singole voci in quanto il D.M. 552/2016 (di giugno) fissava in 1.605.000.000 la disponibilità complessiva di quota premiale e intervento perequativo mentre il successivo D.M. 998/2016 (di dicembre) ha fissato in 1.433.000.000 la disponibilità per la quota premiale e in 195.000.000 quella per l'intervento perequativo.

² Gli stanziamenti totali relativi al 2019, al 2016 e al 2015 non corrispondono agli stanziamenti effettivi in quanto, nel 2019, sono stati accantonati 16 milioni di € al CINECA per i servizi resi al MIUR, nel 2016 sono stati destinati 30 milioni per recupero risorse edilizia universitaria e, nel 2015, per l'accantonamento di 12 milioni per il cofinanziamento dei contratti di formazione per le scuole di specializzazione di Medicina.

Tab.1.5 FFO 2020-2016: confronto tra le componenti principali del FFO (solo risorse destinate agli atenei) - €

Dettaglio interventi (da ripartire tra gli atenei, escluse le istituzioni a ordinamento speciale)	FFO 2020	FFO 2019	FFO 2018	FFO 2017	FFO 2016
Quota base, di cui:	4.114.656.855	4.203.398.236	4.329.114.072	4.493.977.888	4.579.222.094
Costo standard	1.646.000.000	1.500.000.000	1.380.000.000	1.285.000.000	1.282.182.186
Quota "storica"	2.468.656.855	2.703.398.236	2.949.114.072	3.208.977.888	3.297.039.908
Quota premiale, di cui:	1.921.550.000	1.763.975.725	1.673.932.455	1.517.870.000	1.416.500.000
VQR	1.152.930.000	1.058.385.435	1.004.359.473	910.722.000	920.725.000
Qualità del reclutamento	384.310.000	352.795.145	334.786.491	303.574.000	283.300.000
VAR (FFO 2020-2017) – didattica (FFO 2016)	384.310.000	352.795.145	334.786.491	303.574.000	212.475.000

Fonte: decreti di assegnazione del FFO

Nota: i dati si riferiscono alle assegnazioni destinate agli atenei, ad esclusione delle istituzioni a ordinamento speciale. Nel 2016 la VAR non era ancora stata introdotta e la quota, fino a quel momento lasciata libera da vincoli normativi, fu ripartita sulla base di indicatori relativi alla didattica.

I meccanismi che regolano le capacità assunzionali

La necessità di rispettare parametri di natura economico-finanziaria

Nello stesso periodo in cui le modalità di finanziamento evolvevano nel modo descritto, anche il tema della gestione del personale subiva modifiche di rilievo. Se nel gennaio 2009 era stato approvato un provvedimento che stabiliva il divieto di reclutamento per gli atenei che avevano superato il limite del 90% nel rapporto tra spese per il personale e FFO, negli anni a seguire iniziò ad essere applicato un meccanismo, ancora oggi adottato, che ha collegato la **possibilità di reclutamento** al rispetto di **parametri di natura economico-finanziaria**.

Andiamo per ordine: nel 2010, con l'approvazione della Legge 240, le procedure di reclutamento tornano a essere nazionali. Viene istituita l'abilitazione scientifica nazionale, ovvero una qualifica che non dà diritto a essere chiamati in servizio presso un'università ma garantisce il possesso di determinate conoscenze tali da essere considerate adeguate per svolgere il ruolo per cui quella abilitazione è stata conseguita³⁵. Le università possono chiamare in servizio solo coloro che hanno conseguito l'abilitazione per svolgere la funzione oggetto della chiamata (professore associato o professore ordinario), nel rispetto delle proprie capacità assunzionali.

In un clima ancora fortemente **regolatorio**, teso a riportare i bilanci delle università in una situazione di equilibrio, il legislatore ha stabilito, con il D.lgs. 29 marzo 2012 n. 49, che le università debbano predisporre piani triennali per la programmazione del reclutamento del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo e ha introdotto indicatori di natura finanziaria, a cui ha collegato le facoltà assunzionali delle università:

- il primo è costituito dall'**indicatore** relativo alle **spese di personale**, calcolato come rapporto tra spese di personale (al netto delle entrate derivanti da finanziamenti esterni da parte di soggetti pubblici e privati per le stesse spese di personale) ed entrate dell'ateneo dovute a finanziamenti statali (FFO + programmazione triennale) e alle tasse studentesche. Questo rapporto non deve superare l'**80%**
- il secondo **indicatore** è relativo alla situazione di **indebitamento** ed è dato dal rapporto tra gli oneri di ammortamento e la somma di FFO, programmazione triennale, tasse universitarie, al netto delle spese di personale e delle spese per fitti passivi. Questo secondo rapporto non deve superare il **15%**
- infine, il Decreto 49 del 2012 collega le capacità assunzionali degli atenei che rispettano i parametri di natura finanziaria a una grandezza denominata **margin**, data dalla differenza tra l'82% delle entrate (FFO, programmazione, tasse), al netto dei fitti passivi, e la somma costituita dalle spese di personale e dagli oneri di ammortamento annuo. Il rapporto tra queste stesse grandezze prende il nome di **indicatore di sostenibilità economico-finanziaria** (ISEF), che rappresenta il terzo indicatore introdotto dal D.lgs. 49.

I punti organico: un parametro per convertire il costo di ciascuna qualifica

Le capacità assunzionali degli atenei sono misurate in termini di **punti organico**, una unità di misura convenzionale data dal valore medio a livello di sistema del costo attribuito al professore di I fascia (professore ordinario). Esso funge da parametro di riferimento per graduare il

³⁵ Sul fronte del reclutamento e del personale docente, la Legge 240 non si limita a definire l'abilitazione scientifica nazionale, ma introduce diverse novità. Tra le più importanti, la messa ad esaurimento della figura dei ricercatori a tempo indeterminato (che nel vecchio schema rappresentavano il gradino più basso della carriera accademica ma era considerata a tutti gli effetti una posizione "di ruolo") e la sua sostituzione con 2 tipologie di ricercatori a tempo determinato, i cosiddetti ricercatori di tipo a) e di tipo b).

costo delle altre qualifiche. Per il personale universitario, si utilizza una tabella che converte il peso di ciascuna qualifica in termini di punti organico (Tab. 1.6).

Tab. 1.6 Valori delle diverse categorie di personale delle università in termini di punti organico

Personale docente	Personale tecnico, amministrativo e bibliotecario
1 Professore I fascia = 1 PO	1 Dirigente = 0,65 PO
1 Professore II fascia = 0,7 PO	1 EP = 0,4 PO
1 Ricercatore tipo b) = 0,5 PO	1 D = 0,3 PO
1 Ricercatore tipo a) = 0,4 PO	1 C = 0,25 PO
	1 B = 0,2 PO

Fonte: MIUR

Il meccanismo di riparto dei punti organico tra le università, adottato a partire dal 2014, prevede due modalità di attribuzione:

- gli atenei che non rispettano le soglie stabilite negli indicatori descritti possono ottenere solo una determinata percentuale (stabilita annualmente dal Ministero) di punti organico derivanti dalle **cessazioni** dal servizio intervenute l'anno precedente; questi sono definiti punti organico **base**
- gli atenei che, al contrario, rispettano le soglie stabilite negli indicatori possono beneficiare di un meccanismo di **redistribuzione** su base nazionale dei punti organico resi disponibili a seguito di cessazioni intervenute a livello di sistema universitario (al netto dei punti organico "base" già assegnati), sulla base del peso degli atenei nel **margin**e, ovvero nella differenza tra entrate e spese. Questi sono definiti punti organico **premiati**.

In sintesi, gli atenei che non rispettano i parametri possono disporre di una quota dei soli punti organico da cessazioni. Al contrario, gli atenei che rispettino i parametri dispongono, sia dei punti organico da cessazioni, sia di quelli premiati. La Tab. 1.7 schematizza la modalità di attribuzione dei punti organico utilizzata nel 2020.

Tab. 1.7 Metodologia utilizzata nel 2020 per assegnare i punti organico

Casi	Valore degli indicatori	Assegnazione di punti organico "base"	Assegnazione di punti organico "premiati"
Caso a)	Atenei con indicatore spese del personale > = 80% oppure con indicatore di sostenibilità economico-finanziaria < 1	Questi atenei possono disporre solo del 50% dei punti organico derivanti dalle cessazioni a livello di ateneo avvenute nel 2019	Nessuno
Caso b)	Atenei con indicatore spese del personale < 80% e indicatore di sostenibilità economico-finanziaria > 1	Questi atenei possono disporre del 50% dei punti organico derivanti dalle cessazioni di ateneo avvenute nel 2019, come nel caso precedente.	Questi stessi atenei partecipano alla ripartizione della residua quota dei punti organico da cessazioni intervenute a livello di sistema nel 2019 (al netto dei punti organico "base" già assegnati). La ripartizione tiene conto del peso del singolo ateneo nel margin e, ovvero 82% delle entrate nette - (spese di personale a carico di ateneo + oneri di ammortamento)

Fonte: D.M. 441/2019

La Tab. 1.8 illustra il numero dei punti organico distribuiti tra tutti gli atenei italiani nel periodo 2016 – 2020, nelle due modalità di attribuzione. Come si può osservare, per quanto riguarda i punti organico base, nel 2016, il Ministero ha attribuito il 30% dei punti organico derivanti da cessazioni del 2015; a partire dal 2017, la percentuale è salita al 50%. Per quanto riguarda i

punti organico premiali, nel 2016, la redistribuzione prevedeva l'assegnazione del 60% dei punti organico da cessazioni intervenute a livello di sistema (al netto dei punti organico base già distribuiti); nel 2017, la percentuale è salita all'80%; a partire dal 2018, essa è salita ulteriormente al 100%. Da notare che, nel periodo antecedente il 2016, le percentuali assegnate dal Ministero, sia nei punti organico base sia nei premiali, erano ancora più basse.

Anche in questo caso, quindi, come già avvenuto per il FFO, le assegnazioni annue sono state avviate con molto controllo e rigore, adottando severi limiti al reclutamento; negli ultimi anni, i margini per le politiche assunzionali sono stati più ampie, giustificati dal fatto che i vincoli posti nei primi anni sono stati capaci di riportare in equilibrio la quasi totalità dei bilanci degli atenei.

Tab. 1.8 Attribuzione dei punti organico "base" e "premiati", sulla base delle cessazioni realmente avvenute, 2016-2020

Punti organico	2020	2019	2018	2017	2016
Totale dei punti organico disponibili da cessazioni	1.961	2.223	2.038	1.907	1.989
Totale dei punti organico "base"	$(1.961*0,5) = 980$	$(2.223*0,5) = 1.111$	$(2038*0,5) = 1.013$	$(1.907*0,5) = 953$	$(1.989*0,3) = 596$
Totale dei punti organico "premiati"	$[(1*1.961)-980] = 980$	$[(1*2.223)-1.111] = 1.111$	$[(1*2038)-1.013] = 1.024$	$[(0,8*1.907)-953] = 572$	$[(0,6*1.989)-596] = 596$
Totale dei punti organico distribuiti	1.961	2.223	2.038	1.526	1.193

Fonte: tabelle allegate ai decreti di assegnazione dei punti organico

Nota: il dato dei punti organico base relativo al 2018 è dovuto al fatto che un ateneo (l'Università di Cassino), in quell'anno, aveva un indicatore spese di personale > 90%, e quindi non poté usufruire nemmeno dei punti organico base

Gli aspetti più rilevanti di questi meccanismi sono due³⁶:

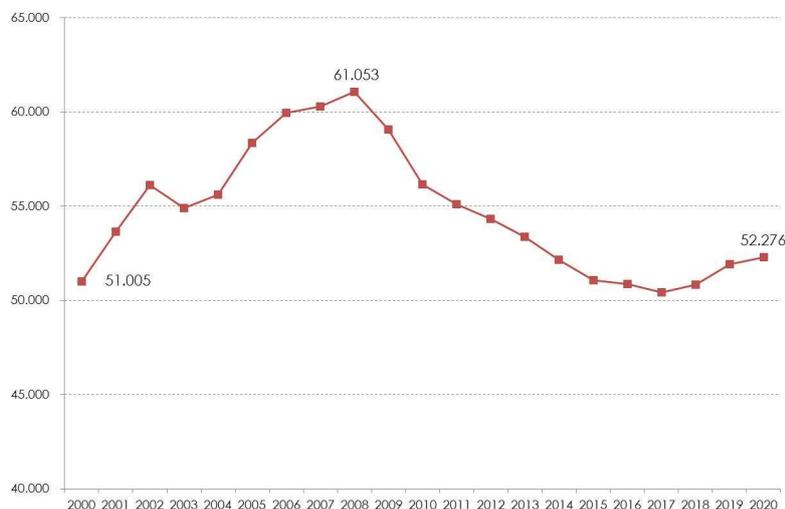
- in primo luogo, le possibilità che le università hanno di assumere (o di promuovere a una fascia superiore) dipendono dalle loro condizioni finanziarie, determinate in gran parte (ma non solo) dalle assegnazioni del FFO dell'anno precedente; eventuali **criticità** del riparto si **ripercuotono** direttamente sulle possibilità di **reclutamento**
- in secondo luogo, gli indicatori tengono conto del gettito delle **tasse studentesche**, secondo una scelta politica di grande importanza, che innova radicalmente rispetto al passato (Viesti, 2017). Mentre la normativa precedente imponeva agli atenei di avere un gettito non superiore al 20% del FFO, negli ultimi anni la c.d. spending review del Governo Monti ha modificato le modalità di calcolo di questo parametro, elevando, di fatto, il livello delle tasse; con questo nuovo meccanismo di riparto, avere una tassazione elevata, e quindi un cospicuo gettito, diviene un elemento capace di **augmentare le capacità di reclutamento**.

Vi è da dire che questo lungo e articolato processo regolatorio non è stato affatto indolore per le università, e per il personale accademico in particolare. I vincoli al reclutamento, dapprima più severi e generalizzati, poi via via più blandi e più circoscritti alle università con squili-

³⁶ Lo schema è tratto da Banfi e Viesti (2015), i quali fanno notare anche un terzo aspetto: la diseguale distribuzione delle spese di personale a carico di enti esterni, un elemento che falsifica il confronto tra atenei con situazioni finanziarie simili.

bri tra entrate e uscite, hanno determinato un **consistente ridimensionamento** del numero complessivo di docenti universitari (Fig. 1.7)³⁷.

Fig. 1.7 Totale dei docenti universitari in servizio al 31/12 di ciascun anno, università statali, 2000-2020



Fonte: Cineca

Le tasse universitarie

La normativa di riferimento

Anche se l'analisi si concentra sui finanziamenti statali e sulle facoltà assunzionali degli atenei, abbiamo sfiorato il tema delle tasse in numerose occasioni. Per questa ragione, e per l'importanza che riveste, riteniamo opportuno un breve approfondimento, dal momento che il legislatore ha parametrato le entrate da tasse al FFO e il gettito derivante dalla contribuzione studentesca contribuisce alle capacità assunzionali degli atenei.

In Italia, tutti gli studenti, tranne quelli esentati per ragioni economiche, devono pagare tasse di iscrizione, stabilite **in autonomia** dalle università. La disciplina base delle tasse è anch'essa contenuta nell'art. 5 della Legge 537 del 1993. Anche se successivamente abrogata, essa affermava che gli studenti devono contribuire alla copertura dei costi dei servizi universitari attraverso il pagamento, a favore delle università, della tassa di iscrizione e dei contributi universitari³⁸.

La regolamentazione vigente dei contributi universitari è contenuta nel D.P.R. n. 306 del 1997, il quale, nel ribadire il principio della contribuzione degli studenti alla copertura del costo dei servizi offerti dalle università, afferma che le tasse universitarie sono determinate autonomamente dalle università, sulla base della specificità del percorso formativo.

In genere, le università stabiliscono importi di tasse **differenziati** in base al reddito familiare, al corso di studi (i corsi di ambito umanistico e, in generale, quelli che non prevedono laboratori, presentano livelli di tassazione più bassi rispetto alle facoltà scientifiche) e al tipo di iscrizione

³⁷ Non si vuole discutere qui della validità dell'approccio seguito o del fatto che i severi limiti al reclutamento abbiano avuto pesanti ripercussioni sui bilanci degli atenei più penalizzati. Non si può negare che il meccanismo introdotto, per quanto draconiano e criticabile, sia riuscito a ottenere un maggior equilibrio dei bilanci degli atenei.

³⁸ G. Vesperini (2016), pp. 69-71.

(part time o full time). Inoltre, le università sono tenute a **esonerare** dal pagamento delle tasse alcune categorie di studenti e possono autonomamente decidere di esonerare altri soggetti. In altri casi il contributo non è previsto, ad esempio a seguito di convenzioni, oppure è pagato da altri enti (studenti non paganti)³⁹.

Il vincolo del 20% nel rapporto tra tasse e FFO

Ma quali sono i vincoli cui devono sottostare le università nella definizione della propria politica contributiva? Lo stesso D.P.R. del 1997 ha stabilito che la contribuzione degli studenti non possa superare il **20% del FFO** assegnato annualmente⁴⁰. Come fanno notare Geuna e Sylos Labini (2013), la logica economica del limite non è completamente chiara: anche se l'obiettivo del provvedimento era proteggere gli studenti meno abbienti da tassazioni troppo elevate, per perseguire questo obiettivo sarebbe stato meglio introdurre un limite massimo per studente e non in rapporto alla quota di FFO. Ciò detto, in un sistema contraddistinto da una forte contrazione del FFO stesso, le università avrebbero dovuto diminuire proporzionalmente anche le entrate da contribuzione, finendo per incidere negativamente su entrambe le tipologie di entrata⁴¹.

Il **rapporto tasse-FFO** è stato **fortemente alleggerito** nel 2012, quando il legislatore, attraverso la Legge 135, divenuta nota come *Spending review*⁴², ha stabilito che, ai fini del rispetto del vincolo del 20%, si debbano considerare solo le tasse versate dagli studenti in corso, escludendo quelle versate dai fuori corso e dagli studenti extracomunitari. Da notare che, nella prassi adottata fino ad allora, la tassazione dei fuori corso era collocata ad un livello più basso di quello degli studenti in corso, sulla base della considerazione che questi studenti gravano in misura minore sulle strutture universitarie (perché frequentano meno lezioni e laboratori). A seguito del provvedimento del 2012, gli atenei possono aumentare le tasse, sia agli studenti in corso sia ai fuori corso, pur nel rispetto di vincoli all'incremento, stabiliti dalla stessa Legge, commisurati al reddito familiare dello studente.

La no tax area

La legge di stabilità per il 2017⁴³ rappresenta una tappa importante del processo di regolamentazione delle tasse universitarie. Per stimolare la partecipazione agli studi da parte di coloro che provengono da contesti più svantaggiati, e per garantire uniformità di trattamento a livello nazionale, il provvedimento ha stabilito che sono **esonerati dal pagamento delle tasse** gli studenti che soddisfano congiuntamente i seguenti requisiti:

- appartengono ad un nucleo familiare il cui Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) sia inferiore o uguale a 13.000 €
- sono iscritti all'università di appartenenza da un numero di anni accademici inferiore o uguale alla durata normale del corso di studio, aumentata di uno

³⁹ ANVUR (2018), pp. 255-256

⁴⁰ D.P.R. 25 luglio 1997 n. 306.

⁴¹ Il limite del 20% tra entrate da tasse e FFO non è stato rispettato da numerosi atenei per molti anni. In qualche caso, le associazioni studentesche hanno contestato formalmente il mancato rispetto del parametro e alcune università sono state condannate dal giudice amministrativo a rimborsare gli studenti delle tasse incassate in eccesso, sotto forma di servizi agli studenti.

⁴² Legge 7 agosto 2012, n. 135.

⁴³ Legge 11 dicembre 2016, n. 232, comma 265.

- nel caso di iscrizione al secondo anno accademico, hanno conseguito almeno 10 crediti formativi universitari (CFU) entro il 10 agosto del primo anno; nel caso di iscrizione ad anni successivi, hanno conseguito almeno 25 CFU nei dodici mesi antecedenti il 10 agosto dell'anno accademico precedente la relativa iscrizione.

A fronte dell'introduzione dell'obbligo di esonero per questa fascia di studenti (**no tax area**), il legislatore ha stabilito che siano annualmente ripartiti 105 milioni di € tra le università a titolo di compensazione del minore gettito da contribuzione studentesca, in proporzione al numero degli studenti annualmente esonerati dal pagamento della contribuzione.

Con il dilagare della pandemia da Covid-19, e i timori dell'impatto che essa potrebbe avere sulle scelte di iscrizione da parte degli studenti, il D.M. 234/2020 ha previsto un allargamento della *no tax area* (L. 232/2016, art.1, c. 255). Tutti gli studenti che appartengono a famiglie con ISEE inferiore a 20.000€ sono esonerati totalmente dal pagamento delle tasse di iscrizione, quelli provenienti da famiglie con ISEE superiore a 20.000€ e inferiore a 30.000€ possono beneficiare di un esonero parziale maggiorato. Infine, il Decreto afferma che le università possono disporre in autonomia ulteriori interventi, ampliando l'esonero totale oltre la soglia dei 20.000€ di ISEE, incrementando l'entità dell'esonero parziale, individuando specifiche categorie di studenti cui riservare l'esonero totale o parziale.

A fronte dell'allargamento della platea di beneficiari dell'intervento, il governo ha stabilito di ripartire tra le università 165 milioni di €.

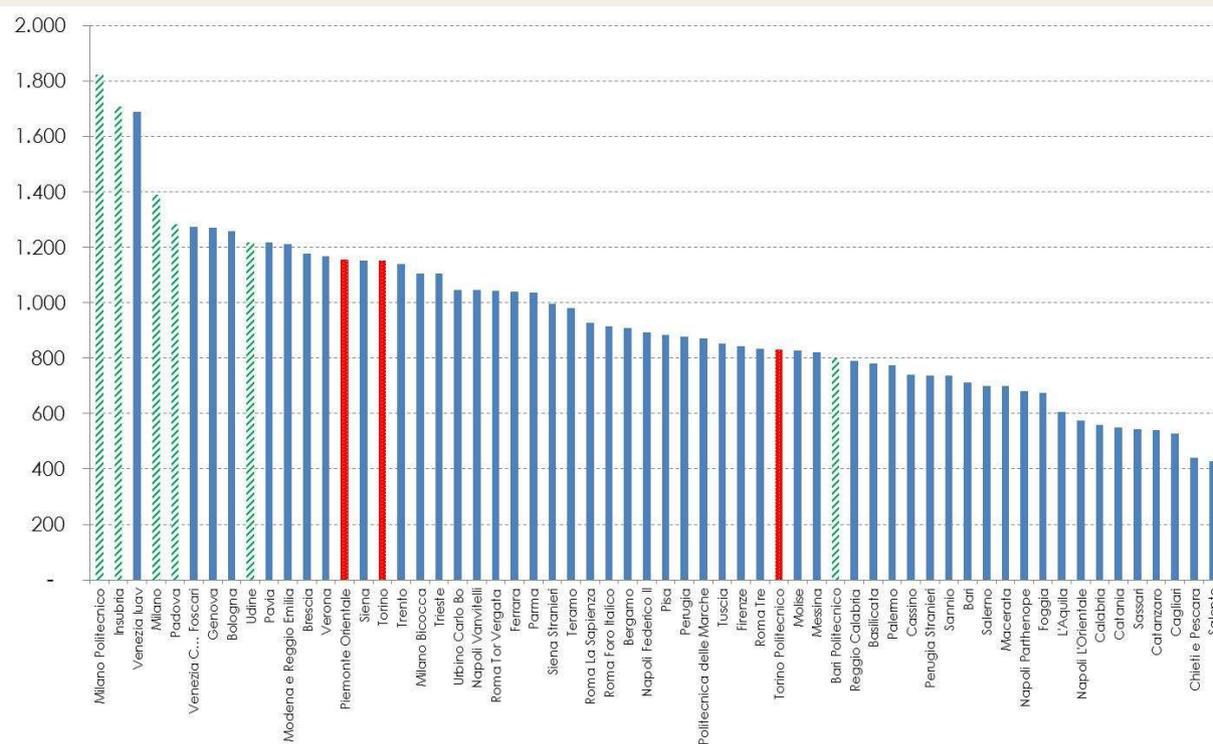
Importi medi di tassa: elevate differenze tra atenei

La Fig. 1.8 mostra le considerevoli differenze negli importi medi di tassa pagati dagli studenti iscritti nei diversi atenei statali italiani. Si va da poco più di 400€ dell'Università del Salento agli oltre 1.800€ del Politecnico di Milano. Le differenze territoriali sono evidenti: tutti i 20 atenei con i più elevati importi medi di tasse ha sede al **Nord** e, all'opposto, tutti i 20 atenei con gli importi medi di tasse più contenuti ha sede al Sud o nelle Isole.

Questi dati concordano con le analisi svolte dall'ANVUR, che mette in evidenza come, nell'a.a. 2016/17, tra gli studenti tenuti a pagare le tasse, oltre il 50% degli iscritti negli atenei del Sud ha pagato un importo non superiore ai 1.000€, cifra che viene pagata solo dal 19% degli iscritti negli atenei con sede al Nord-Est. L'importo medio della tassa di iscrizione è relativamente elevato per gli studenti degli atenei della Lombardia e del Veneto (1.670€ e 1.547€ rispettivamente) rispetto a quelli iscritti in un ateneo della Sardegna o della Basilicata (830€ e 775€ rispettivamente)⁴⁴.

⁴⁴ ANVUR (2018), pp. 255-258.

Fig. 1.8 Importi medi di tasse, relativi a studenti iscritti a corsi di laurea e laurea specialistica, a.a.2018/19



Fonte: elaborazioni su dati Ufficio Statistico del MIUR

Nota: i dati si riferiscono agli importi medi di tassa pagati dagli studenti iscritti nei diversi atenei statali italiani, considerando nel conteggio anche gli studenti esonerati totalmente o parzialmente dal pagamento delle tasse. Sono evidenziati in rosso i dati degli atenei del Piemonte, in verde i dati degli atenei considerati nel confronto

Le principali criticità evidenziate in letteratura

Pochi autori hanno analizzato la struttura del finanziamento

La letteratura in tema di istruzione superiore è ormai ricchissima, ma i lavori che si sono focalizzati sulla struttura del finanziamento e sulle sue conseguenze **non sono molti**. Inoltre, mentre l'ANVUR o l'Associazione TreeLLLe⁴⁵ non ritengono che il sistema di finanziamento e quello che ripartisce le capacità assunzionali presentino criticità particolarmente evidenti, alcuni studiosi sono del parere opposto. Banfi e Viesti sono tra coloro che hanno analizzato approfonditamente gli algoritmi utilizzati dal governo e le loro conseguenze, giungendo a formulare considerazioni molto critiche⁴⁶. Altri accademici e studiosi hanno espresso le loro posizioni critiche sulle rivista online Roars⁴⁷.

Le criticità della legge istitutiva del FFO

Banfi e Viesti (2015) ritengono che la legge istitutiva del FFO:

mostri 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

⁴⁵ ANVUR (2016); ANVUR (2018); Associazione TreeLLLe (2017).

⁴⁶ Dei due autori si possono citare analisi di anni successivi che, nella sostanza, riprendono a ribadiscono gli concetti molto simili. Si veda A. Banfi e G. Viesti (2015); G. Viesti, (2016); A. Banfi e G. Viesti (2017); G. Viesti (2020).

⁴⁷ Si veda Roars.it, in particolare le sezioni del sito dedicate al finanziamento e alla VQR.

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".

Gli autori sostengono che, così facendo, la legge consolida un equivoco fondamentale, che ancora oggi caratterizza il governo del sistema universitario:

*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 "premiale".*

Le criticità della quota premiale

Banfi e Viesti (2017) criticano il continuo cambiamento dei parametri utilizzati dal Ministero per la ripartizione delle risorse, il fatto che questi parametri non siano stati indicati alle università con congruo anticipo e l'espandersi del peso della quota premiale all'interno di un fondo che ha avuto per diversi anni un andamento decrescente. Gli autori invitano a confrontare questo approccio con i suggerimenti di Claeys-Kulik e Estermann (2017):

*I fondi premiali vanno usati con **grande cautela**. Questi possono infatti avere effetti negativi: far aumentare la concorrenza fra le università e determinare volatilità del finanziamento a istituzioni con costi fissi molto elevati. Appare essenziale che gli indicatori su cui si basano siano **preventivamente concordati fra le autorità politiche e le università**, e siano accuratamente evitati indicatori su cui gli atenei non hanno controllo diretto. La quota allocata in questo modo deve essere comunque limitata; devono esservi clausole di salvaguardia che impediscano forti riduzioni.*

*Le **raccomandazioni europee disegnano un quadro** quasi perfettamente **opposto** a quanto è avvenuto in Italia a partire dal 2008. In primo luogo, le nuove regole di ripartizione del FFO sono state introdotte proprio negli anni in cui il suo ammontare si è ridotto. Non si è trattato di un processo che ha aggiunto una quota premiale destinata agli atenei "migliori". Le quote cosiddette "premiali" sono state invece utilizzate per ripartire in modo asimmetrico tra gli atenei i significativi tagli nelle risorse ordinarie. Tali quote sono diventate estremamente ampie: una circostanza che non si ritrova in nessun altro paese europeo, con l'eccezione del Regno Unito.*

*Non si è trattato di un processo valutativo nel quale le regole sono indicate ex ante, e i diversi soggetti sono valutati in base ai propri comportamenti successivi rispetto a indicatori prestabiliti (e concordati), essendo così in grado di assumere 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.*

*La fortissima variabilità dei criteri di ripartizione ha poi **impedito una ragionevole programmazione** di medio termine per migliorare il proprio posizionamento. Allo stesso modo la grande volatilità delle risorse totali e l'incertezza sulle disponibilità presenti e future (quasi sempre i decreti di assegnazione sono stati emanati verso la fine dell'anno solare cui si riferivano) hanno ostacolato processi di programmazione finanziaria.*

I due autori fanno notare con una certa preoccupazione che, nella ripartizione delle risorse premiali, la ricerca prevalga nettamente rispetto alla didattica e alla "terza missione":

*l'impostazione delle risorse "premiali" ha risentito di un'impostazione politica molto netta, anche se raramente resa esplicita: compito principale delle università è svolgere attività di **ricerca**, assai più che ero-*

gare didattiche di buon livello o contribuire in senso ampio ai processi di sviluppo dei territori di insediamento.

Le criticità della VQR

Sono molte le voci critiche sulla VQR. Tra gli studiosi che si sono espressi, Banfi⁴⁸ ha articolato la propria critica intorno a più elementi. In primo luogo, sotto il profilo “tecnico”, egli sostiene che:

*nonostante si sia scelto un approccio analogo a quello dell'esercizio di valutazione svolto dall'HEFCE (agenzia di finanziamento e valutazione inglese, ndr), fondato sull'invio di pochi prodotti selezionati dai ricercatori, si è comunque deciso di ricorrere in molti casi all'**analisi bibliometrica**. Tuttavia l'HEFCE ha scelto di procedere all'esame di pochi prodotti selezionati unicamente attraverso la peer review perché ha ritenuto che gli strumenti bibliometrici non offrano sufficiente robustezza dei dati e ha inteso disincentivare comportamenti opportunistici che tipicamente si accompagnano all'analisi bibliometrica: evitare che i ricercatori privilegino la quantità a discapito della qualità⁴⁹.*

Ancora sotto il profilo tecnico, Banfi sostiene che:

*si è scelto di far ricorso a rankings di **riviste**, nonostante il dibattito assai vivace al riguardo e il rifiuto, da parte dei responsabili della valutazione di altri Paesi di farne uso. Inoltre, classifiche di riviste costruite su base bibliometrica portano con sé i difetti propri dell'analisi bibliometrica: esse impattano negativamente sulla ricerca inter/transdisciplinare e, con il pretesto di voler orientare i ricercatori verso le migliori sedi di pubblicazione, si finisce in realtà per consolidare lo status quo, inibendo la possibilità del mercato editoriale scientifico di svilupparsi liberamente.*

Ma le critiche di Banfi attengono anche all'aspetto “politico”, quando sostiene che:

*all'avvio della VQR, il suo responsabile (Prof. Sergio Benedetto, ndr) ha dichiarato al quotidiano La Repubblica, che essa sarebbe servita a chiudere alcune sedi e a determinare una riduzione sostanziale dei corsi di dottorato. Alla base di tutto ciò, non è difficile riconoscere un certo tipo di **narrazione ideologica**, ampiamente diffusa negli ultimi anni fra gli organi di informazione. Tale narrazione postula che in Italia vi sono troppi corsi, troppi atenei, che il sistema costa troppo e che esso è in molti casi improduttivo e corrotto. Buona parte di queste informazioni non sono veritiere. Il numero di atenei per abitante è inferiore a quello della Spagna, del Regno Unito, dei Paesi Bassi, della Francia e degli Stati Uniti. Il numero di corsi di laurea per abitante è inferiore a quello della Germania e del Regno Unito. La spesa per università in percentuale sul PIL ci vede trentaduesimi su trentasette Paesi OCSE, ed anche il rapporto fra studenti e docenti e fra ricercatori accademici e occupati ci vede agli ultimi posti.*

Banfi non nega l'esistenza di disfunzioni o di casi scandalosi, ma rigetta l'idea che sia tutto il sistema a presentare problemi:

*Negli ultimi anni (l'articolo è del 2013, ndr), l'università italiana è stata oggetto di una **rappresentazione distorta**, rispetto alla quale sono stati funzionali un certo numero di casi scandalosi, relativi in primo luogo a procedure concorsuali non trasparenti. Si tratta di fenomeni gravi, che non possono e non devono essere sottovalutati, ma che purtroppo, anziché indurre un'attenta riflessione volta a prevenirli attraverso un accurato intervento sulle regole, sono serviti a propagandare una rappresentazione irrealistica della*

⁴⁸ Banfi (2013), pp. 549-554.

⁴⁹ Per la verità, gli algoritmi utilizzati per l'analisi bibliometrica sono stati difesi dai responsabili della VQR; a questo proposito si veda Benedetto (2016).

ricerca italiana, da porre a **giustificazione per tagli** del finanziamento che non hanno eguali fra i principali Paesi europei.

Il costo standard e i pericoli di azzardo morale

Delle critiche di Banfi e Viesti sulla scelta di considerare il costo standard non come un modo per calcolare un fabbisogno di risorse necessarie per la formazione degli studenti, ma come una modalità per ripartire un determinato ammontare di risorse, si è già dato conto. Ci soffermiamo qui sulla critica alla scelta (operata dal 2014 al 2017) di moltiplicare il costo standard per i soli studenti in corso:

*questa scelta è di grande rilievo politico. Il "merito" degli atenei è ritenuto quello di avere un alto numero di iscritti e un limitato numero di fuoricorso; maggiore è il numero di studenti in corso in un ateneo, maggiori risorse riceve (e meno ricevono gli altri). Questa decisione può rappresentare un incentivo, opportuno, per tutti gli atenei per mettere in atto le iniziative per contenere la durata media degli studi e ridurre i fuori corso. Crea però rilevanti interrogativi. In primo luogo, può portare a fenomeni di **azzardo morale**. Alle università converrà economicamente fare di tutto perché i propri studenti non vadano fuori corso: questo potrebbe portare ad una **riduzione della qualità media** richiesta agli studenti per superare gli esami e laurearsi. In secondo luogo, può determinare un aumento della tassazione per i fuoricorso, per recuperare direttamente dagli studenti le risorse finanziarie per i servizi a loro dedicati che non vengono più coperte dal FFO.*

Un punto fondamentale è poi che la durata media degli studi è assai diversa all'interno del sistema universitario italiano, maggiore al Centro-Sud rispetto al Nord. Considerare solo gli studenti in corso per il calcolo del costo standard è dunque una scelta di grande rilevanza e ha profondi effetti nella distribuzione territoriale delle risorse fra gli atenei.

Sui rischi di azzardo morale si era già espresso il Consiglio Universitario Nazionale (CUN) nel 2015⁵⁰:

*Il modello adottato esclude completamente gli studenti fuori corso e tale scelta potrebbe indurre gli Atenei a comportamenti **non virtuosi** per ridurre il numero degli studenti fuori corso, effetto che dovrebbe, invece, essere ottenuto con altri metodi quali, principalmente, l'orientamento e l'organizzazione dei corsi di studio.*

Già prima dell'introduzione del costo standard, Geuna e Sylos Labini (2013) avevano sollevato dubbi circa le ripartizioni dei fondi relativi alla didattica basate sui crediti conseguiti dagli studenti:

*Valutare la formazione attraverso gli esiti degli esami sostenuti nasconde 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. Premiare le università che promuovono più studenti non favorisce necessariamente quelle dove la formazione è migliore e rischia di offrire **incentivi a ridurre gli standard qualitativi**.*

I divari Nord-Sud

Uno dei temi chiave sollevati da Banfi e Viesti è la penalizzazione inflitta agli atenei del Sud e delle Isole a vantaggio di molti atenei del Nord, determinata dalla scelta di algoritmi e indicatori che sfavoriscono i primi e favoriscono i secondi. La critica è basata sulla convinzione che

⁵⁰ CUN, Adunanza del 14 gennaio 2015.

buona parte delle penalizzazioni a carico degli atenei del Sud non sia determinata da performance oggettivamente inferiori, ma da fattori di contesto:

*I **grandi perdenti** delle trasformazioni 2008-14 del FFO sono i **grandi atenei del Mezzogiorno**; in particolare della Sicilia, ma anche di Campania, Puglia e Sardegna; e alcuni fra i grandi atenei del Centro e del Nord. Un impatto territoriale e dimensionale così netto avrebbe senz'altro suggerito una attenta riflessione critica sui meccanismi utilizzati. Questo non è avvenuto in base a comportamenti "meno virtuosi" successivi alla creazione di un sistema di valutazione e alla definizione di indicatori condivisi, ma in base alle condizioni come fotografate ex-post dagli indicatori prescelti, condizioni che in misura significativa possono essere influenzati da fattori di contesto.*

*(...) gli atenei che hanno avuto una più ampia possibilità di assumere (ovvero quelli favoriti dalle ripartizioni del FFO, in gran parte del Nord, ndr), possono reclutare più agevolmente i migliori studiosi disponibili. 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, ancora una volta, una maggiore possibilità di reclutamento, con un **chiaro effetto circolare**.*

L'effetto circolare di segno positivo: più entrate, più tasse, più assunzioni, di cui beneficiano molti atenei del Nord e, quello di segno negativo, che penalizza molti atenei del Sud e delle Isole, si manifesta anche sul fronte della tassazione. Banfi e Viesti⁵¹ sostengono che

*l'ammontare medio delle tasse universitarie è estremamente differenziato nelle diverse regioni, ed è strettamente correlato al reddito pro-capite regionale. ... le grandi disparità di reddito regionale esistenti in Italia fanno sì che il **gettito contributivo** totale **dipenda dalla collocazione geografica dell'ateneo**. Ma dato che esso è un'importante determinante dell'assegnazione di possibilità assunzionali, il "merito" dipende dalla collocazione in un'area ad alto o a basso reddito.*

Di recente, ancora Viesti (2020) si è espresso sulle assegnazioni di "punti organico" e sugli effetti a livello territoriale:

La politica di reclutamento determina – insieme e in combinazione con le regole di attribuzione del FFO – una frattura strutturale nel sistema. Alcune sedi universitarie, tutte al Nord, hanno permanentemente un maggiore turn-over, e la conseguente possibilità di ricostituire quantitativamente, rinnovare e poi far crescere scientificamente il proprio corpo docente. Un congruo numero di punti organico consente di mantenere o incrementare il numero dei corsi di studio, di immettere in servizio giovani docenti, più rapide progressioni di carriera al personale già in servizio. Tutto ciò crea potenti effetti indotti. I ricercatori più giovani normalmente producono un miglioramento nella VQR delle sedi che li reclutano, anche perché "allenati" a condurre la propria attività scientifica e a pubblicare in modo da massimizzare la valutazione dei propri lavori. Migliorando la VQR si accresce il FFO; accrescendosi il FFO aumentano i punti organico. Sempre Viesti afferma che gli effetti della pandemia da Covid-19 potrebbero impattare, ancora una volta, sugli atenei del Sud:

Le famiglie più povere, più preoccupate, possono ridurre gli investimenti in istruzione. Molti atenei (soprattutto al Sud, ndr) stanno provvedendo a contrastare questo rischio anche operando sulla leva delle tasse: aumentando, ad esempio, il livello di ISEE al di sotto del quale chi si iscrive è totalmente esentato dal-

⁵¹ A. Banfi e G. Viesti (2017).

la contribuzione studentesca. Con le regole attuali, questi atenei non saranno premiati ma puniti; la riduzione delle entrate contributive li porterà ad avere minori possibilità di ricambio di docenti. E con minori possibilità di ricambio, nel tempo si ridurrà l'offerta formativa, disincentivando gli studenti ad iscriversi; non si reclutano giovani, valenti studiosi; non attraggono docenti in mobilità perché ci sono minori prospettive di carriera. E tutto questo in base principalmente alla geografia.

La fuga degli studenti dal Sud e i processi selettivi

Gli effetti territoriali determinati dai modelli di finanziamento e di attribuzione delle capacità assunzionali risultano amplificati da un duplice fenomeno: da un lato, gli studenti residenti nelle regioni meridionali che, tra il 2010 e il 2018, hanno deciso di iscriversi all'università sono diminuiti di oltre il 7%, dall'altro, una quota crescente di quelli che hanno deciso di iscriversi, hanno scelto atenei del Centro-Nord (ANVUR, 2018). L'effetto che ne risulta è una doppia penalizzazione a carico degli atenei del Sud: meno risorse finanziarie e meno studenti. In questo quadro, Iovino⁵² afferma che:

la decisione di studiare al Centro-Nord, decisione che riguarda circa un quarto degli immatricolati del Mezzogiorno, difficilmente può essere letta come una scelta totalmente libera. Essa appare piuttosto come una forma di radicamento selettivo basata sul "si salvi chi può", ossia sulla discriminazione tra chi può pagarsi gli studi fuori e quelli, ben più numerosi, che tale lusso non possono permetterselo.

La responsabilità politica delle decisioni è spesso opaca

L'analisi del materiale a disposizione sul finanziamento e sulle capacità assunzionali mette in evidenza come la maggior parte degli algoritmi utilizzati sembra derivare più da **scelte tecniche** che si sono stratificate le une sulle altre, che da chiare indicazioni espresse dai Ministri che si sono succeduti. Questi ultimi, oltre ad affermazioni di principio sulla necessità di ripartire risorse per premiare il merito, non hanno mai prodotto documenti che indicassero la forma che doveva assumere il modello di finanziamento in una situazione "a regime", l'entità di risorse che essi ritenevano adeguato per la copertura dei costi né, infine, la ripartizione degli oneri tra lo Stato e le famiglie. Su questi aspetti l'Associazione TreeLLLe (2017) afferma:

Il modello di finanziamento non definisce, al momento, un quadro completo delle risorse necessarie al funzionamento degli atenei, né discute in maniera esplicita l'onere che dovrebbe ricadere sulle famiglie... In un programma pluriennale di innalzamento della spesa (per l'istruzione di terzo livello, ndr) occorre valutare quanta parte del maggior finanziamento dovrebbe essere coperto da trasferimenti statali e quanto dalle famiglie e dal complesso del settore privato.

Banfi e Viesti (2017) sono tra coloro che ritengono che le scelte "tecniche" si sono sostituite a quelle "politiche":

La VQR 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, la scelta politica viene mascherata da scelta tecnica, la cui ultima giustificazione sta nel fatto che essa favorirebbe la "competizione" fra le sedi universitarie e il "merito".

In buona sostanza, Palumbo e Pennisi (2014) ritengono che manchi:

⁵² G. Iovino (2017), pag. 773.

una "visione" dell'Università in grado di orientare le decisioni, una capacità di governo che non si nasconde dietro continui "aggiustamenti" di tabelle, requisiti, indicatori, calcoli e algoritmi.

Scelte di compromesso e nuovi algoritmi

Alcune critiche sono state ascoltate

Alcune critiche mosse dal CUN e dagli studiosi, delle cui posizioni abbiamo dato conto, sono state in parte accolte.

Come abbiamo osservato, dal 2018, in sede di ripartizione del FFO, il valore del costo standard di ciascun ateneo viene moltiplicato per la somma costituita da studenti in corso e da studenti entro il primo anno fuori corso. Si tratta di un evidente compromesso tra la posizione di coloro che avrebbero voluto considerare tutti gli studenti fuori corso, seppur con peso differenziato, e la logica seguita nelle ripartizioni precedenti.

Il rafforzamento della componente perequativa del costo standard va nella medesima direzione: compensare gli atenei più svantaggiati. Gli effetti di queste decisioni hanno effettivamente determinato un nuovo spostamento di risorse su base territoriale, questa volta a favore degli atenei del Sud e delle Isole, come è evidente nell'analisi riportata di seguito.

Effetti dell'introduzione del "nuovo" costo standard: più risorse al Sud

Per verificare in che misura il "nuovo" costo standard abbia avuto un impatto sulle assegnazioni di risorse attribuite agli atenei delle diverse ripartizioni geografiche, abbiamo considerato separatamente le due modifiche principali: il rafforzamento della componente perequativa e l'aggiunta degli studenti entro un anno fuori corso.

Se si confronta la somma dei pesi percentuali degli atenei delle diverse ripartizioni sul totale nazionale utilizzando, in un caso, i valori del costo standard 2018 con i "vecchi" valori perequativi, nell'altro, gli stessi valori ma con i "nuovi" valori perequativi, si osserva come il rafforzamento della componente perequativa abbia rappresentato un beneficio per gli atenei del Sud e delle Isole e uno svantaggio per quelli del Nord, anche se in misura abbastanza contenuta, mentre per il Centro la modifica è stata neutra. Sotto il profilo delle assegnazioni, la modifica ha portato circa 6,5 milioni di € in più agli atenei del Sud e delle Isole e altrettanti in meno al Nord (Tab. 1.9).

Tab. 1.9 Effetti della modifica della componente perequativa del costo standard sulle assegnazioni da costo standard agli atenei delle differenti aree geografiche

Area geografica sede di ateneo	Somma del peso percentuale degli atenei (con "vecchia" componente perequativa)	Somma del peso percentuale degli atenei (con "nuova" componente perequativa)	Assegnazione (con "vecchia" componente perequativa)	Assegnazione (con "nuova" componente perequativa)
Nord	43,1	42,7	595.286.166	589.342.826
Centro	26,2	26,2	361.961.452	361.415.563
Sud e Isole	30,6	31,1	422.752.382	429.241.611
Totale	100,0	100,0	1.380.000.000	1.380.000.000

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Analogo spostamento di risorse dalle università del Nord a quelle del Sud e delle Isole si è verificato a seguito della decisione di considerare gli studenti entro il primo anno fuori corso: la scelta ha comportato l'attribuzione di circa 9 milioni di € in più agli atenei del Sud e delle Isole e altrettanti di meno a quelli del Nord, mentre per le università del Centro la modifica è stata neutra (Tab. 1.10).

Tab. 1.10 Effetti dell'introduzione degli studenti entro un anno fuori corso nel conteggio relativo alle assegnazioni da costo standard agli atenei delle differenti aree geografiche

Area geografica sede di ateneo	Somma del peso percentuale degli atenei (con soli studenti in corso)	Somma del peso percentuale degli atenei (con studenti fuori corso da un anno)	Assegnazione (con soli studenti in corso)	Assegnazione (con studenti fuori corso da un anno)
Nord	43,5	42,7	599.917.622	589.342.826
Centro	26,1	26,2	360.051.765	361.415.563
Sud e Isole	30,4	31,1	420.030.613	429.241.611
Totale	100,0	100,0	1.380.000.000	1.380.000.000

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Mentre l'intervento sul costo standard va esplicitamente nella direzione auspicata dai critici, si possono individuare altri interventi che, pur non modificando l'impianto generale del riparto, hanno cercato di limitare l'impatto degli schemi di finanziamento.

Uno degli esempi di queste scelte di **compromesso** è rappresentato dalla decisione di mettere al riparo le università **da perdite eccessive**, destinando a questo scopo buona parte delle risorse dell'intervento perequativo (quota di **salvaguardia**). Se l'art. 60, c. 1 della Legge 98/2013 ha stabilito che, dall'applicazione dei meccanismi di riparto della quota premiale non possa derivare una riduzione della quota di FFO spettante a ciascuna università in misura superiore al 5% dell'anno precedente, questo limite è stato collocato ad un livello più basso (Tab. 1.11).

Molte università penalizzate dai meccanismi di riparto della quota premiale hanno visto di buon occhio questi interventi; non altrettanto si può dire per gli atenei del Nord, i quali – pur conseguendo risultati di rilievo nella VQR e in altre voci del finanziamento – hanno visto vanificati i propri sforzi.

Tab. 1.11 Quota di salvaguardia del FFO: soglie minime e massime rispetto a FFO anno precedente (%)

Anno	Soglia minima rispetto a FFO anno precedente	Soglia massima rispetto a FFO anno precedente
2014	-3,5	-
2015	-2	-
2016	-2,25	-
2017	-2,5	2,5
2018	-2	3
2019	-2	3
2020	0	4

Fonte: DD.MM. di assegnazione del FFO

La VAR: un modo per misurare i miglioramenti e non competere con gli altri

L'introduzione della Valorizzazione dell'Autonomia Responsabile (VAR) all'interno della quota premiale, soprattutto nella versione adottata nel 2017 e nel 2018, rappresenta, anch'essa, un modo per superare una delle critiche sollevate da Banfi e Viesti, secondo i quali:

Gli indicatori si sono sempre riferiti ai livelli, e mai hanno verificato le dinamiche di miglioramento registrate dagli atenei.

Nel primo biennio, l'algoritmo della VAR ha consentito agli atenei di scegliere in autonomia una coppia di indicatori, dei quali il Ministero ha considerato le variazioni di risultato conseguite rispetto alla situazione di partenza in cui si trovava lo stesso ateneo che aveva scelto gli indicatori, anziché – come era avvenuto fino ad allora in tutti gli altri casi – rispetto ai risultati conseguiti da tutte le altre università.

La prima versione della VAR ha rappresentato una grossa novità per il sistema universitario italiano, sia per l'innovativa (anche se molto complessa) modalità di riparto, sia perché ha determinato un significativo spostamento di risorse dagli atenei del Nord a quelli del Sud e delle Isole. Lo spostamento è dovuto, sia all'introduzione del correttivo geografico a loro beneficio, sia alla facoltà data alla università di scegliere gli indicatori su cui competere e di cui misurare il miglioramento da un anno all'altro (si veda l'analisi di seguito riportata). Sotto quest'ultimo profilo, la VAR ha consentito agli atenei delle regioni meridionali e insulari di non competere su un terreno, quello dell'internazionalizzazione, su cui non riescono a essere competitivi.

Effetti dell'introduzione della VAR (prima versione): più risorse al Sud

L'introduzione della VAR ha determinato uno spostamento di risorse dagli atenei del Nord a quelli del Sud (con il Centro in una posizione intermedia) rispetto alla ripartizione effettuata con gli indicatori relativi alla didattica. L'effetto è dovuto sia alla possibilità di scegliere in autonomia gli indicatori (Tab. 1.12), sia al correttivo geografico, che da solo è riuscito a "spostare" quasi 6 milioni di € (Tab. 1.13).

Tab. 1.12 Differenze tra le assegnazioni per la quota VAR 2017 e per la quota Internazionalizzazione e regolarità degli studi 2016, in base alla ripartizione geografica sede di ateneo

Area geografica sede di ateneo	Quota distribuita con la VAR nel 2017	Quota distribuita con indicatori internazionalizzazione nel 2016	Quota distribuita con indicatori regolarità nel 2016	Differenza assegnazioni 2017-2016	Quota distribuita con la VAR nel 2017	Quota distribuita con indicatori internazionalizzazione nel 2016	Quota distribuita con indicatori regolarità nel 2016
Nord	125.142.273	58.064.062	52.083.540	14.994.671	41%	59%	46%
Centro	75.731.369	23.753.091	28.432.676	23.545.602	25%	24%	25%
Sud e Isole	100.811.008	16.488.713	32.380.243	51.942.052	33%	17%	29%
Totale	301.684.650	98.305.866	112.896.459	90.482.325	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Tab. 1.13 Differenze tra le assegnazioni per la quota VAR 2017 agli atenei delle diverse ripartizioni geografiche, nelle 2 ipotesi: con e senza il correttivo geografico – €

Area geografica sede di ateneo	Assegnazione considerando la media delle variazioni + il correttivo ($\Delta + \epsilon$ media) – caso reale	Assegnazione considerando la media delle variazioni (Δ media) – caso ipotetico	Assegnazione considerando $\Delta + \epsilon$ media - Assegnazione considerando Δ media
Nord	125.142.410	131.139.089	- 5.996.679
Centro	77.620.645	77.282.972	337.673
Sud e Isole	100.810.945	95.151.939	5.659.006
Totale	303.574.000	303.574.000	0

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Nota: i dati considerano anche le assegnazioni a Roma "Foro Italico", Stranieri di Perugia, Stranieri di Siena, escluse nella tabella precedente

La seconda versione della VAR ha nuovamente invertito la rotta

Come abbiamo già osservato, la seconda versione della VAR, adottata nel 2019 e nel 2020, ha eliminato la facoltà di scelta degli indicatori, ha ampliato gli ambiti di attività oggetto di misurazione e il numero di indicatori. Inoltre, le variazioni di risultato conseguite dalle università pesano per il 50%, mentre per l'altro 50% il Ministero procede nuovamente a confrontare i valori conseguiti dal singolo ateneo con quelli di tutti gli altri. In altre parole, possiamo affermare che il termine "responsabile", inteso come responsabilità nel decidere su quale terreno competere, non ha più ragion d'essere.

Le modifiche apportate all'algoritmo di calcolo hanno determinato un nuovo spostamento di risorse, ma in direzione opposta alla precedente: si è verificato, infatti, un nuovo incremento delle assegnazioni a beneficio degli atenei del Nord e a scapito di quelli del Sud. Tra il 2018 e il 2019, il peso complessivo dei primi è aumentato dal 39,5% al 46,3%, mentre quello delle università del Sud è diminuito dal 33,6% al 27,8% (si veda l'analisi riportata nel box).

La seconda versione della VAR: un nuovo spostamento di risorse verso gli atenei del Nord

La seconda versione della VAR ha determinato un nuovo spostamento di risorse dagli atenei del Sud a quello del Nord; per le università del Centro le modifiche all'algoritmo di calcolo hanno avuto un impatto più modesto. Le ragioni vanno ricercate sia nell'eliminazione del correttivo geografico, sia nel fatto che gli indicatori utilizzati fanno riferimento a cinque ambiti di attività, compresa l'internazionalizzazione (Tab. 1.14).

Tab. 1.14 Effetti dell'introduzione della quota VAR (seconda versione) nell'ambito della quota premiale di FFO sui pesi degli atenei delle differenti aree geografiche

Area geografica sede di ateneo	Somma del peso percentuale degli atenei nella componente "didattica" del FFO 2016	Somma del peso percentuale degli atenei nella componente VAR (prima versione) del FFO 2017	Somma del peso percentuale degli atenei nella componente VAR (prima versione) del FFO 2018	Somma del peso percentuale degli atenei nella componente VAR (seconda versione) del FFO 2019
Nord	51,8	41,2	39,5	46,3
Centro	25,1	25,6	26,9	25,8
Sud	23,0	33,2	33,6	27,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Un fatto è condiviso da tutti: il sistema è sottofinanziato

Vi è un punto sul quale concordano tutti gli osservatori, sia quelli più critici, sia quelli che considerano condivisibili le scelte operate sul finanziamento. Si tratta del sottofinanziamento del sistema universitario italiano, rispetto a quello di tutti i Paesi con cui l'Italia si confronta. Su questo punto l'Associazione TreeLLLe (2017) afferma

*Analizzando il finanziamento del sistema universitario italiano è possibile comprenderne la **grave condizione di sotto-finanziamento** in cui opera. Esaminando la quota annuale destinata al solo FFO si com-*

prende come, ad oggi (nel 2015, ndr), l'intero sistema riceva meno di 7 miliardi di euro per il proprio sostentamento, incluse le somme per le borse di dottorato. Un ammontare di finanziamento che rappresenta il risultato delle **riduzioni** operate a partire dall'anno 2009, pari a circa 900 milioni di euro, oltre il 10% del fondo complessivo, **circa il 20% in termini reali**. A fronte del calo delle risorse, l'equilibrio finanziario degli atenei è stato garantito grazie a una forte riduzione del numero dei docenti, imposta da un **blocco del turnover** che ha fortemente rallentato l'ingresso dei giovani ricercatori nel sistema universitario. Ne è seguito un **depotenziamento della capacità didattica e di ricerca** del sistema.

Finanziamento e capacità assunzionali in sintesi

Prima di passare al confronto tra gli atenei, riteniamo utile riassumere le principali caratteristiche di un modello di finanziamento e di attribuzione delle capacità assunzionali così complesso e oggetto di numerosissime modifiche, intervenute in fasi successive.

1. Partiamo dall'inizio: lo Stato destina risorse alle università attraverso uno **specifico capitolo di bilancio** dello Stato, il n. 1694. In questo capitolo confluisce sia il FFO vero e proprio sia, e in misura crescente negli anni, risorse destinate a numerose e specifiche finalità, il cui ammontare e modalità di ripartizione vengono rese note nello stesso decreto ministeriale con cui si definisce l'ammontare del FFO.
2. È utile ricordare che il sistema universitario italiano è gravemente **sottofinanziato** rispetto a quello di quasi tutti gli altri Paesi europei. In un quadro così connotato, il governo, tra il 2009 e il 2013, ha ulteriormente diminuito lo stanziamento. Solo negli ultimi anni, l'ammontare del FFO è tornato a livelli prossimi a quelli del 2009. Quei tagli hanno determinato un decremento del numero dei docenti e, conseguentemente, della capacità di ricerca e di didattica del sistema. Complessivamente, in quel periodo, il sistema ha perso circa il **20%** delle risorse finanziarie e dei docenti universitari.
3. A partire dal 2013, lo Stato ha legato l'attribuzione della **capacità assunzionale** degli atenei (espressa in termini di **punti organico**, unità di misura della capacità assunzionale stessa) al **rispetto di parametri di natura finanziaria**. Nei fatti, a tutte le università viene garantito un certo numero di punti organico collegato alle cessazioni dal servizio (punti organico base), mentre i soli atenei che rispettino i parametri stabiliti dalla normativa possono accedere a un secondo modello di riparto di punti organico (questi sono definiti punti organico premiali).
4. Gli atenei che si trovano in questa seconda condizione (**atenei "virtuosi"**) ricevono tanti più punti organico premiali quanto maggiore è la differenza tra una certa parte delle loro entrate (costituite da FFO, tasse degli studenti, programmazione triennale) e le spese che essi sostengono per il personale. Questo meccanismo ha introdotto un chiaro **effetto circolare**: maggiori entrate significano maggiori possibilità di assumere. Maggiori possibilità di assumere significano un possibile miglioramento della qualità della ricerca, con un effetto circolare sulle future assegnazioni di FFO. Tuttavia, l'effetto è unidirezionale fino ad una certa misura, perché un maggior numero di assunzioni significa anche una spesa per il personale più elevata, e un livello più alto di spesa comporta una minore differenza tra entrate e spese l'anno successivo, e quindi minori possibilità di assunzione in futuro.
5. La principale voce di entrata degli atenei è il **Fondo di Finanziamento Ordinario** (FFO). Questo è suddiviso in molte ed eterogenee componenti, di cui le principali sono la

quota base e la quota premiale. La quota base rappresenta la quota di fondi più rilevante (nel 2020 essa ha rappresentato il 53% circa del totale delle risorse) ed è di ammontare decrescente. Al contrario, la quota premiale è di ammontare crescente; nel 2020 ha rappresentato il 25% circa del totale.

6. La **quota base** si articola in una quota costo standard e in una quota storica. La prima componente è crescente e, nelle intenzioni del governo, dovrà sostituire integralmente la quota storica all'interno della quota base, anche se non è noto quando ciò si verificherà. Nel 2020, fatto 100 le risorse della quota base distribuita tra le università, la quota costo standard ha rappresentato il 40% delle risorse della quota base, la quota storica il 60%.
7. La **quota costo standard** viene ripartita sulla base del peso degli atenei sul sistema nel costo standard complessivo, una grandezza che si ottiene moltiplicando il costo standard specifico di ateneo per il totale degli studenti in corso ed entro un anno fuori corso. Il costo standard di un ateneo tiene conto del costo della docenza, di quello del personale tecnico e amministrativo, di quello di funzionamento e di struttura. Questo costo viene moltiplicato per il numero di studenti in corso, i quali hanno una diversa "numerosità di riferimento" per ciascuna classe di laurea: gli studenti con il minor costo standard associato sono quelli dell'area umanistica, il costo sale per gli studenti dell'area scientifica e sale ancora per quelli dell'area medica. Infine, l'algoritmo di calcolo contempla una componente perequativa, legata alla collocazione geografica (Nord piuttosto che Sud o Isole) e alla vicinanza alle grandi reti di trasporto⁵³.
8. La **quota storica** viene ripartita sulla base del peso degli atenei sul sistema nel FFO dell'anno precedente. Di per sé, la ripartizione della quota storica è svincolata dalla valutazione di parametri di natura oggettiva. Tuttavia, dal momento che, parte della quota base viene ripartita sulla base del costo standard, con il passare degli anni i pesi degli atenei sul sistema si modificano anche nella quota storica.
9. La **quota premiale** viene ripartita in 3 componenti: la quota VQR (60% della quota premiale), la quota qualità del reclutamento (20% della quota premiale), la quota VAR (20% della quota premiale). Dal momento che le risorse per la quota premiale sono in aumento, aumenta anche la disponibilità di risorse per le singole quote.
10. La **quota VQR** viene ripartita sulla base dei pesi degli atenei in un indicatore sintetico che riflette (o, meglio, dovrebbe riflettere) la qualità e la quantità della ricerca svolta dai singoli atenei. I pesi ottenuti attraverso la VQR sono utilizzati per il numero di anni necessario a disporre dei risultati di un nuovo ciclo di valutazione della qualità della ricerca. A titolo di esempio, i risultati della VQR 2010-14, sono stati utilizzati per la ripartizione della quota VQR dal 2014 al 2020.
11. La **quota qualità del reclutamento** viene ripartita sulla base dello stesso indicatore sintetico della VQR, ma riferito ai soli docenti neoreclutati o neopromossi in un determinato periodo di tempo. In questo caso, il Ministero considera la qualità della ricerca (con dati VQR 2010-14) dei docenti reclutati o promossi a qualifica superiore nell'ultimo triennio disponibile, precedente alla ripartizione dei fondi.

⁵³ L'algoritmo utilizzato determina un costo standard più elevato nel caso di atenei specializzati nelle discipline tecniche (come avviene nel caso del Politecnico di Torino) e un costo standard più limitato nel caso di un ateneo con molti studenti iscritti in corsi di discipline umanistiche (come avviene nel caso dell'Università di Torino). Il costo standard è più elevato nel caso di un ateneo che abbia una facoltà di Medicina, più limitato nel caso di un ateneo che ne è privo. Infine, a parità di distribuzione disciplinare, il costo standard è più elevato in un ateneo del Sud, lontano dalle reti di trasporto, e più limitato in un ateneo collocato nelle grandi città del Nord.

12. La **quota VAR** (almeno nella versione utilizzata nel 2019 e nel 2020) è stata ripartita sulla base dei pesi degli atenei nei 10 indicatori individuati dal MIUR e riferiti a 5 ambiti di attività (didattica, ricerca, servizi agli studenti, internazionalizzazione, reclutamento), tendenzialmente rappresentativi di gran parte delle attività svolte dalle università.
13. Per calmierare gli effetti sui singoli atenei determinati dall'applicazione degli algoritmi utilizzati nella quota base e nella quota premiale, il Ministero ha utilizzato un consistente ammontare di risorse relative all'intervento perequativo (**quota di salvaguardia**), per contenere le perdite sperimentate nel FFO di un determinato anno entro soglie, stabilite annualmente dal MIUR, rispetto al FFO dell'anno precedente; le soglie sono state sempre piuttosto contenute, al di sotto di quelle stabilite dalla normativa.
14. Le risorse per **interventi specifici**, assegnate nell'ambito del FFO ma non facenti parte delle quote principali del FFO, sono cresciute in numero e in valore: nel 2020, esse rappresentano il 20% del totale delle risorse disponibili. Alcune di esse sono ripartite tra le università sulla base di specifici indicatori: è il caso delle risorse destinate alle borse post lauream, a quelle del Fondo giovani, e ad altre ancora, seguendo un approccio che moltiplica il numero degli indicatori da tenere sotto controllo.

Capitolo 2: il confronto tra gli atenei

Un modo per collocare la realtà piemontese in un contesto più ampio

Cenni alla letteratura sui *comparatives studies*

L'obiettivo dell'analisi è illustrare le modalità di assegnazione delle risorse statali e di riparto delle capacità assunzionali attraverso le assegnazioni alle università del Piemonte e ad atenei simili. Nella sostanza, si tratta di **confrontare** i risultati conseguiti dagli atenei del Piemonte con quelli ottenuti da atenei simili.

Ma come fare questo confronto? Cosa si può ottenere da un confronto come quello prefigurato, e cosa, invece, non si può ottenere? In generale, nelle scienze sociali, il metodo comparativo può essere definito come un metodo di analisi che si concentra su diversi oggetti di studio al fine di identificare **somiglianze** e **differenze** tra due o più entità. In tema di **istruzione superiore**, gli studi che hanno utilizzato la tecnica del confronto sono numerosissimi, adottando come termini di paragone uno o più aspetti o ambiti di attività di interi sistemi universitari o di singole università⁵⁴.

Riguardo all'approccio e alle aspettative dei ricercatori comparativi, Oyen (1990)⁵⁵ ne identifica quattro gruppi: i *puristi*, ovvero coloro che credono che condurre ricerche comparative non è diverso da qualsiasi altro tipo di ricerca in scienze sociali, e che non sia necessaria alcuna discussione metodologica; gli *ignoranti*, ovvero coloro che perseguono le proprie attività senza riflettere sul metodo comparativo; i *totalisti*, che sono consapevoli dei problemi degli studi comparativi, ma deliberatamente li ignorano cercando di fare il meglio che possono; i *comparativisti*, coloro che riconoscono i punti di vista di puristi e totalisti ma sostengono che, per far avanzare la conoscenza sulla ricerca transnazionale, è necessario sollevare domande sulle caratteristiche distintive degli studi comparativi.

A loro volta, gli studi comparativi si possono classificare in diverse tipologie. Goedegebuure e Van Vught (1996)⁵⁶ identificano gli studi nati su commissione, in cui l'approccio è prevalentemente **descrittivo**; questi studi hanno consentito di identificare tendenze transnazionali riguardanti l'oggetto di studio, fornendo materiale prezioso per successive analisi e per il dibattito politico. Sono studi comparativi perché danno una prospettiva transnazionale, ma hanno un **contenuto analitico limitato**, in quanto non forniscono spiegazioni quanto piuttosto un "inventario" di elementi e di aspetti emersi nel confronto. Vi sono poi i progetti di valutazione commissionati, come quelli della Commissione Europea sull'efficacia del programma Erasmus: questi studi sono comparativi quasi in maniera accidentale, dato che la politica valutata è transnazionale. Vi sono, infine, studi in cui l'aspetto comparativo è maggiormente presente perché in essi gli autori tentano di spiegare le caratteristiche dei sistemi di istruzione superiore attraverso determinati elementi identificati a priori. Goedegebuure e Van Vught concludono

⁵⁴ La rivista *Higher Education* dedicò già nel 1996 un numero monografico allo stato e alle prospettive degli studi comparativi sul tema dell'higher education; si veda *Higher Education*, Vol. 32, No. 4, Dec., 1996, *The State of Comparative Research in Higher Education*, Springer, <https://www.jstor.org/stable/i368376>.

⁵⁵ E. Øyen (1990).

⁵⁶ Goedegebuure, L., Van Vught, F. (1996).

che, nonostante molti studi abbiano come denominatore comune il termine “comparativo”, i confronti sono molto spesso al più un elemento di secondo ordine. La stragrande maggioranza degli studi non va al di là della fase **descrittiva**.

Nonostante i limiti e le difficoltà, alcuni autori sono riusciti a ottenere risultati notevoli facendo ricorso a studi comparativi; è senza dubbio il caso di Burton Clark, che ha sviluppato le note teorie sulla classificazione dei sistemi di istruzione superiore attraverso l'osservazione e l'analisi di sistemi diversi da quello statunitense⁵⁷. È il caso di Ulrich Teichler, che ha fatto ampio ricorso a studi comparativi per sistematizzare e definire diverse categorie di sistemi di istruzione superiore⁵⁸.

Si possono collocare nel novero degli studi comparativi anche le iniziative condotte dal CHEPS⁵⁹ o da Eurydice⁶⁰. In Italia, alcuni studiosi hanno analizzato aspetti dei sistemi di istruzione superiore ricorrendo a metodi comparativi; tra questi Rostan (2011) e Capano, Regini, Turri (2016).

Con quali atenei confrontare le università del Piemonte?

Partiamo da una constatazione: i **tre atenei statali** del Piemonte sono **profondamente diversi** tra di loro; l'Università di Torino è stata istituita nel 1400, il Politecnico a metà Ottocento, il Piemonte Orientale “solo” nel 1998; hanno dimensioni eterogenee (per numero di studenti iscritti, personale impiegato, poste di bilancio), offrono corsi in ambiti disciplinari diversi, operano in territori diversi e hanno una differente articolazione territoriale.

Per queste, e molte altre ragioni, un confronto diretto tra di essi non sarebbe in grado di restituire indicazioni utili. Crediamo sia più opportuno confrontare i risultati conseguiti dalle università piemontesi con quelli ottenuti da altri atenei, ad essi assimilabili per storia, dimensioni, offerta formativa, articolazione territoriale. Si tratta di un approccio seguito, nella prassi quotidiana e senza porsi troppi interrogativi metodologici, da moltissimi atenei, i quali guardano a realtà a loro simili per valutare il proprio posizionamento relativo.

Pur consapevoli dei limiti di cui soffre la comparazione, e di cui diremo fra breve, abbiamo scelto di confrontare ciascuno dei tre atenei statali del Piemonte con una coppia di atenei simili: l'Università di **Torino** è stata posta a confronto con l'Università di **Milano** e con l'Università di **Padova**; il **Politecnico di Torino** con i politecnici di **Milano** e di **Bari**; l'Università del **Piemonte Orientale** con l'Università dell'**Insubria** e con l'Università di **Udine**.

Nelle tabelle successive sono riportate le principali caratteristiche degli atenei considerati, nonché i principali elementi di omogeneità e di differenziazione rispetto all'ateneo piemontese di volta in volta considerato. Come risulterà evidente, per ogni gruppo di università, vi sono quasi sempre due istituzioni abbastanza simili tra di loro e una terza dove gli elementi di disomogeneità sono più rilevanti.

⁵⁷ B. R. Clark (1983).

⁵⁸ U. Teichler (1988).

⁵⁹ Il CHEPS (Center for Higher Education Policy Studies) è un istituto di ricerca nell'Università di Twente (Paesi Bassi).

⁶⁰ Eurydice è un network di 43 unità nazionali con sede in 38 Paesi che aderiscono al programma europeo Erasmus+, con il compito di illustrare l'organizzazione e il funzionamento dei sistemi di istruzione europei.

Il confronto non va al di là della fase descrittiva

Il confronto soffre di limiti evidenti. In primo luogo, non esistono lavori che abbiano confrontato le assegnazioni finanziarie ottenute dagli atenei; non disponiamo quindi di esperienze da cui trarre spunti di analisi. In secondo luogo, non esistono atenei che siano uguali tra di loro per caratteristiche di base (numero studenti, numero docenti, offerta formativa, collocazione territoriale, ecc.), che si possano confrontare per verificare quale fra di essi è stato più abile ad attrarre una quantità maggiore di risorse. Anche tra gli atenei scelti esistono margini più o meno ampi di difformità. Infine, il confronto fornisce elementi tratti dalla semplice osservazione dei dati: nella maggior parte dei casi, **non** siamo nelle condizioni di indicare le **ragioni** per le quali un'università consegue risultati migliori (o peggiori) di un'altra.

Recuperando le categorie indicate in letteratura, possiamo affermare che anche questo studio non vada al di là della fase **descrittiva**. Riteniamo però che questa descrizione possa essere funzionale agli obiettivi posti, e rappresenti una prima tappa – a nostro parere necessaria – per approfondimenti ulteriori.

Università di Torino, Milano, Padova

L'Università di Torino è stata posta a confronto con l'Università di Milano e con l'Università di Padova. Questi due atenei sono solitamente presi a riferimento dagli organi di governo dell'Università di Torino. Vi sono diverse ragioni che motivano la scelta: sia Milano sia Padova hanno sede al **Nord**, sono simili il numero dei **docenti** e l'entità del **finanziamento** annuo. Milano ha un'offerta formativa simile per tipologia e ambiti disciplinari a quella di Torino. Per altro verso, i tre atenei si discostano tra di loro per alcuni elementi: Milano e Padova hanno un numero di **studenti** iscritti **inferiore** a quello di Torino e sono distribuiti fra le **aree disciplinari** in modo parzialmente differente. Inoltre, Padova offre corsi di **ingegneria**, ambito disciplinare non presente nelle università di Torino e di Milano.

Tab. 2.1 Alcune dati e caratteristiche dell'Università di Torino e degli atenei di confronto

Caratteristica	Università di Torino	Università di Milano	Università di Padova
Anno di fondazione	1404	1923	1222
Numero di corsi di laurea, laurea magistrale e a ciclo unico offerti (a.a. 2018/19)	69 corsi di laurea, 84 corsi di laurea magistrale e a ciclo unico	130 corsi di laurea, 64 corsi di laurea magistrale e a ciclo unico	80 corsi di laurea, 97 corsi di laurea magistrale e a ciclo unico
Totale degli studenti iscritti (a.a. 2018/19)	74.620	60.763	60.136
Distribuzione degli studenti per area disciplinare del corso (a.a. 2018/19)	44% area sociale, 22% area umanistica, 20% area scientifica, 14% area sanitaria	29% area umanistica, 27% area scientifica, 26% area sociale, 19% area sanitaria	41% area scientifica, 30% area sociale, 15% area umanistica, 14% area sanitaria
Distribuzione territoriale degli studenti per sede di studio (a.a. 2018/19)	87% a Torino	92% a Milano	82% a Padova
Totale del personale docente in servizio (al 17/12/2018)	2.013	2.143	2.267
Entità del FFO 2020	300.428.585	295.057.394	321.984.519

Fonte: numero corsi www.university.it; studenti iscritti Anagrafe Nazionale degli studenti (dati estratti il 9/10/2020). Personale docente <http://cercauniversita.cineca.it/php5/docenti/cerca.php>. FFO 2020 Tabella 1 - FFO 2020, Quadro assegnazione iniziale

Politecnico di Torino, di Milano, di Bari

Il Politecnico di Torino è stato confrontato con il Politecnico di Milano e con il Politecnico di Bari. Milano è usualmente preso a riferimento dagli organi di governo di Torino: ha sede in una grande città del **Nord**, ha un'offerta formativa e una distribuzione degli studenti fra le **aree disciplinari** del tutto assimilabile a quella di Torino. Ciò detto, il totale degli studenti iscritti di Milano è notevolmente superiore, così come il numero di docenti e le assegnazioni nell'ambito del FFO.

Il Politecnico di Bari si discosta dagli altri due casi, non tanto per l'offerta formativa o la distribuzione degli studenti per area disciplinare, quanto perché ha sede al **Sud** (e questa circostanza è gravida di conseguenze), il totale degli studenti iscritti è notevolmente inferiore, così come lo sono il numero dei docenti e le assegnazioni nell'ambito del FFO.

Tab. 2.2 Alcuni dati e caratteristiche del Politecnico di Torino e degli atenei di confronto

Caratteristica	Politecnico di Torino	Politecnico di Milano	Politecnico di Bari
Anno di fondazione	1859	1863	1990
Numero di corsi di laurea, laurea magistrale e a ciclo unico offerti (a.a. 2018/19)	22 corsi di laurea, 28 corsi di laurea magistrale	24 corsi di laurea, 40 corsi di laurea magistrale	11 corsi di laurea, 12 corsi di laurea magistrale
Totale degli studenti iscritti (a.a. 2018/19)	33.915	46.618	10.072
Distribuzione degli studenti per area disciplinare del corso (a.a. 2018/19)	100% area scientifica	100% area scientifica	100% area scientifica
Distribuzione territoriale degli studenti per sede di studio (a.a. 2018/19)	100% a Torino	90% a Milano	95% a Bari
Totale del personale docente in servizio (al 17/12/2018)	986	1.430	289
Entità del FFO 2020	153.992.668	222.561.371	45.174.201

Fonte: numero corsi www.universitaly.it; studenti iscritti Anagrafe Nazionale degli studenti (dati estratti il 9/10/2020).
Personale docente <http://cercauniversita.cineca.it/php5/docenti/cerca.php>. FFO 2020 Tabella 1 - FFO 2020, Quadro assegnazione iniziale

Università del Piemonte Orientale, Insubria, Udine

Abbiamo confrontato l'Università del Piemonte Orientale con l'Università dell'Insubria e con l'Università di Udine. L'Insubria è stata istituita **nello stesso anno** del Piemonte Orientale, ha sede al **Nord**, ha un'offerta formativa assimilabile, un numero di studenti iscritti e una distribuzione degli stessi fra le discipline simile, una distribuzione territoriale degli studenti su più città.

Più **arbitraria** la scelta di Udine: anche se l'Ateneo ha sede in una città dalle dimensioni paragonabili a quelle di Novara o di Alessandria (due delle tre sedi dell'ateneo piemontese) e ha un numero di studenti non molto superiore, Udine offre corsi di **ingegneria** e riceve assegnazioni nell'ambito del FFO superiori a quelle del Piemonte Orientale.

Tab. 2.3 Alcune dati e caratteristiche dell'Università del Piemonte Orientale e degli atenei di confronto

Caratteristica	Università del Piemonte Orientale	Università dell'Insubria	Università di Udine
Anno di fondazione	1998	1998	1978
Numero di corsi di laurea, laurea magistrale e a ciclo unico offerti (a.a. 2018/19)	17 corsi di laurea, 17 corsi di laurea magistrale e magistrale a ciclo unico	22 corsi di laurea, 15 corsi di laurea magistrale e magistrale a ciclo unico	34 corsi di laurea, 37 corsi di laurea magistrale e magistrale a ciclo unico
Totale degli studenti iscritti (a.a. 2018/19)	13.630	11.351	15.327
Distribuzione degli studenti per area disciplinare del corso (a.a. 2018/19)	33% area sociale 29% area scientifica 27% di area sanitaria 10% di area umanistica	41% area sociale 30% area scientifica 20% area sanitaria 9% area umanistica	41% area scientifica 29% di area sociale 20% di area umanistica 9% di area sanitaria
Distribuzione territoriale degli studenti per sede di studio (a.a. 2018/19)	60% a Novara 27% ad Alessandria 11% a Vercelli	73% a Varese 27% a Como	85% a Udine 12% a Gorizia e Pordenone
Totale del personale docente in servizio (al 17/12/2018)	382	372	652
Entità del FFO 2020	59.521.218	48.595.380	77.796.585

Fonte: numero corsi www.universitaly.it; studenti iscritti Anagrafe Nazionale degli studenti (dati estratti il 9/10/2020). Personale docente <http://cercauniversita.cineca.it/php5/docenti/cerca.php>. FFO 2020 Tabella 1 - FFO 2020, Quadro assegnazione iniziale

Gli aspetti considerati nel confronto

Se l'obiettivo del lavoro è chiaro: verificare in che misura gli atenei del Piemonte siano stati capaci di trarre vantaggio dai meccanismi di finanziamento statale e di assegnazione delle capacità assunzionali, non è altrettanto immediato individuare criteri e parametri con cui verificare questa abilità. Anzi, siamo dell'avviso che **non esista** un parametro, un elemento, un dato che possa rappresentare, da solo, una pietra di paragone rispetto ai risultati conseguiti dalle università esaminate.

Per questa ragione, il confronto è basato su molteplici dati e indicatori, i cui valori sono pubblici, ed è articolato per **passi successivi**, per cercare di far luce su aspetti differenti.

- Il primo elemento di confronto è costituito dai **bilanci** dagli atenei: essi forniscono i primi dati utili a descrivere la diversa distribuzione e peso relativo delle voci di entrata delle università considerate. Il confronto si focalizzerà sulle entrate da FFO e da tasse pagate dagli studenti, mentre si accennerà soltanto alle altre componenti di entrata
- Il secondo elemento di confronto è costituito dall'analisi delle **assegnazioni finanziarie e dei pesi** degli atenei **sul totale nazionale**, riferiti alle diverse componenti del FFO. Questo approccio consente di avere un'idea dell'andamento delle assegnazioni (ad esempio, se sono aumentate o se sono diminuite) e del peso che i diversi atenei hanno sul totale del sistema universitario. Occorre precisare che le indicazioni sono parziali, dal momento che le assegnazioni risentono, sia dei risultati ottenuti e della dimensione degli atenei esaminati, sia del totale delle risorse disponibili (variabili di anno in anno).
- Terzo elemento di confronto è l'analisi delle **variazioni** delle assegnazioni di risorse, relative alle diverse componenti del finanziamento, rispetto a un **anno di riferimento**. In

questo modo si può valutare se gli atenei sono stati in grado di ottenere assegnazioni superiori (o inferiori) alla variazione delle risorse disponibili. Anche in questo caso le indicazioni sono parziali, dal momento che la scelta dell'anno di riferimento è necessariamente arbitraria. Nel nostro caso, abbiamo considerato l'ultimo quinquennio disponibile, ovvero il periodo che va dal 2016 al 2020, e l'anno di riferimento è il 2016.

- Una volta fatto il quadro generale delle assegnazioni ricevute dalle università esaminate e del loro andamento negli anni, l'analisi dovrebbe confrontare le risorse effettivamente incassate (suddivise nelle diverse componenti del FFO) e quelle di cui le stesse università sarebbero state destinatarie se i meccanismi premiali non ci fossero stati. In altre parole, si dovrebbe **confrontare il peso** percentuale di ciascun ateneo sul sistema, nelle **diverse componenti della quota premiale, con il peso** dello stesso ateneo nella **quota storica**. Tuttavia, un confronto di questo tipo non sarebbe in grado di restituire le informazioni cercate, dal momento che il peso degli atenei nella quota storica del FFO non è una misura "oggettiva" delle loro dimensioni e delle loro caratteristiche, quanto il risultato di un processo di sedimentazione di decisioni del passato, svincolate da valutazioni oggettive. Inoltre, per quanto riguarda la quota base, negli ultimi anni, l'effetto cumulativo delle assegnazioni da costo standard ha modificato i pesi nella quota storica.

Per superare – almeno in parte – queste criticità, abbiamo **confrontato i pesi** degli atenei nelle **varie dimensioni della quota premiale** con quelli che gli stessi atenei hanno nel **costo standard**, in quanto ci sembra che questa rappresenti la misura maggiormente in grado di restituire informazioni sulle dimensioni e sulle caratteristiche di un ateneo. In questo modo, si ottengono dati sulla **distanza** tra il peso di un ateneo in un parametro oggettivo e il peso che lo stesso ateneo consegue su aspetti attinenti l'attività didattica, di ricerca o in altre dimensioni ancora.

Anche se un confronto di questo tipo restituisce indicazioni interessanti, non vanno dimenticati gli aspetti critici dei parametri utilizzati dal MIUR e il fatto che i pesi nel costo standard cambiano al variare del numero degli studenti e, in misura minore, di altre componenti, ovvero grandezze che non sono collegate ai risultati conseguiti dagli atenei nella ricerca o in altri ambiti di attività.

- Il confronto sulle assegnazioni di **punti organico** soffre di problemi analoghi a quelli fino a qui descritti e ne introduce di nuovi. Il primo passo è costituito dall'analisi delle grandezze che compongono il **margin**e, ovvero entrate e spese per il personale, nonché il peso degli atenei nel margine. Queste grandezze non possono che risentire della componente dimensionale degli atenei. L'analisi del margine rispetto a **un determinato anno** consente di valutare la capacità degli atenei di incrementare questo dato, con ovvie ripercussioni positive sulle capacità assunzionali, pur restando discrezionale la scelta dell'anno di riferimento. Infine, guarderemo al tasso di **turn over** dei diversi atenei: si tratta di un dato di facile comprensione, ma poiché tiene conto sia dei punti organico base (derivanti da cessazioni), sia dei punti organico premiali, questo elemento non è in grado di restituire informazioni sulla performance senza che si considerino anche elementi indipendenti da essa (come indubbiamente sono i punti organico da cessazioni).

In conclusione, sia il confronto relativo al finanziamento statale, sia quello relativo alle capacità assunzionali, non può che avvenire attraverso una **molteplicità di approcci e di dati**, per far emergere, di volta in volta, gli aspetti su cui sembra più utile soffermare l'attenzione.

Capitolo 3: i risultati del confronto

Il confronto attraverso i bilanci

Prime indicazioni dall'analisi dei bilanci

Il primo elemento di confronto è costituito dalla distribuzione delle diverse voci di ricavo, espresse in bilancio⁶¹. I bilanci sono documenti pubblici, redatti secondo criteri di omogeneità, utilizzando i principi della contabilità economico-patrimoniale⁶². In questa sede, il limite principale è costituito dal fatto che la serie storica dei bilanci si ferma al 2015⁶³; non vi è dubbio che l'indisponibilità di dati aggiornati rappresenta un serio limite dell'analisi, ma riteniamo che una ricognizione delle principali voci di bilancio possa consentire una prima collocazione degli atenei nel sistema, e rappresentare un primo passo, funzionale all'analisi successiva. Allo stesso tempo, siamo convinti che dati più recenti non modificherebbero in modo sostanziale il peso relativo delle diverse voci di entrata e il quadro complessivo che se ne deduce.

Le entrate da tasse di Torino sono molto inferiori a quelle di Milano e di Padova

Nel 2015, il totale dei ricavi dell'Università di Torino era **inferiore** a quello degli atenei di confronto; ciò si verificava in tutte le poste di bilancio, ma la distanza era particolarmente evidente nelle entrate proprie che, nel caso di Milano e Padova, rappresentavano il 30% circa del totale delle entrate, contro il 24% di Torino⁶⁴.

All'interno dei trasferimenti correnti da parte dello Stato, la quota più significativa era costituita dalle erogazioni del **FFO**, che rappresentavano la **principale fonte di finanziamento** in tutti gli atenei.

Indicazioni interessanti vengono dai dati sulle **entrate da tasse e contributi** degli studenti: Milano e Padova incassavano una quantità maggiore di risorse rispetto a Torino, nonostante avessero un numero inferiore di studenti iscritti. Ciò può essere dovuto a due elementi: livelli di tassazione più elevati e livelli reddituali degli studenti iscritti anch'essi più elevati. Mentre non conosciamo il dato sulla distribuzione del livello reddituale degli iscritti, un primo indizio sugli importi da tasse per studente iscritto si ottiene rapportando le entrate da tasse per il numero degli iscritti: la "tassa media" di Milano e Padova era decisamente più elevata di quella di Torino (circa 1.500€ contro 1.200€).

⁶¹ Il ricavo può essere definito come il valore dei beni venduti e/o dei servizi erogati. Il ricavo, come componente positiva del reddito, contribuisce alla formazione del risultato di periodo sulla base della sua competenza economica.

⁶² La Legge 240 del 2010 (c.d. legge Gelmini) ha stabilito che le università debbano adottare un sistema di contabilità economico-patrimoniale. All'interno delle voci di entrata esaminiamo i ricavi messi a bilancio dagli atenei, un dato disponibile per tutti gli atenei ad eccezione dell'Università di Milano, ateneo per il quale utilizzeremo il dato riferito agli accertamenti per competenza, in quanto concetto che più si avvicina alla logica economica.

⁶³ Il sito <https://ba.miur.it/>, alla sezione Coep (contabilità economico-patrimoniale), rende disponibili i bilanci degli atenei relativi a esercizi finanziari più recenti; nel momento in cui si scrive, il sito mette a disposizione i bilanci del 2016-2017-2018, in qualche caso anche del 2019. Tuttavia, abbiamo preferito non utilizzare questi dati perché una ricognizione dei dati contenuti nei bilanci di questi anni ha evidenziato significative difficoltà di confronto tra le università, a causa di difformità nei criteri di diffusione delle informazioni.

⁶⁴ È importante tenere presente che, nelle tabelle, sono riportate le voci riferite al primo livello di raggruppamento dei bilanci consolidati, escludendo i ricavi per alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie, l'accensione di prestiti, le partite di giro, la contabilità e le gestioni speciali.

Tab. 3.1 Principali voci di ricavo dell'Università di Torino e degli atenei di confronto

Codice	Descrizione	Università di Torino	Università di Milano	Università di Padova
E300	Entrate da trasferimenti	334.720.299	326.725.186	360.329.982
E311	- FFO	258.713.582	311.221.447	310.242.446
E100	Entrate proprie	110.759.038	160.855.459	164.436.768
1111	- Tasse e contributi per corsi di laurea e laurea specialistica	79.079.522	97.297.022	85.849.202
E200	Altre entrate	6.793.252	37.588.353	17.148.818
Totale delle entrate considerate		452.272.589	525.168.998	541.915.568

Fonte: bilanci consolidati degli atenei 2015, <https://ba.miur.it>

Nota: nella tabella sono riportate le voci riferite al primo livello di raggruppamento del bilancio consolidato ad esclusione dei ricavi per alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie, accensione di prestiti, partite di giro, contabilità e gestioni speciali.

Anche il Politecnico di Torino ha entrate da tasse inferiori a quelle di Milano

Nel 2015, il totale dei ricavi del Politecnico di Torino era circa la **metà** di quello del Politecnico di Milano e quasi **quattro volte** quello del Politecnico di Bari, collocandosi così in posizione intermedia fra i due atenei "concorrenti", in analogia rispetto a quanto avviene su numerose altre dimensioni. Anche in questo gruppo, le erogazioni del FFO rappresentavano la principale fonte di finanziamento.

Particolarmente ampia era la distanza tra Torino e Milano nelle **entrate proprie**, sia in valore assoluto (60 milioni di € contro 167), sia in percentuale sul totale delle entrate (23% contro 39%). Il rapporto tra tasse e studenti iscritti di Milano era doppio di quello di Torino. Le differenze sono evidenti anche nelle entrate finalizzate derivanti da attività convenzionate, tra cui quelle per contratti/convenzioni/accordi di programma con l'Unione Europea. Le entrate per attività commerciale di Milano erano il doppio di quelle di Torino, una circostanza probabilmente dovuta al fatto che l'ateneo si trova inserito in un territorio più ricco e dinamico.

Il Politecnico di Bari aveva dati molto lontani da quelli dei due politecnici del Nord, anche se il rapporto tra tasse e studenti iscritti non era lontano da quello di Torino. Molto limitate le entrate da attività commerciale, un dato da attribuire al fatto che l'ateneo si trova inserito in un territorio economicamente meno dinamico.

Tab. 3.2 Principali voci di ricavo del Politecnico di Torino e degli atenei di confronto

Codice	Descrizione	Politecnico di Torino	Politecnico di Milano	Politecnico di Bari
E300	Entrate da trasferimenti	179.224.862	244.719.185	46.718.625
E311	- FFO	133.196.549	211.930.868	39.144.427
E100	Entrate proprie	60.001.997	167.567.182	19.112.936
1111	- tasse e contributi per corsi di laurea e laurea specialistica	28.285.322	74.298.039	7.001.298
E200	Altre entrate	21.186.163	14.819.359	6.458.691
Totale delle entrate		260.413.022	427.105.726	72.290.252

Fonte: bilanci consolidati degli atenei 2015, <https://ba.miur.it>

Nota: nella tabella sono riportate le voci riferite al primo livello di raggruppamento del bilancio consolidato ad esclusione dei ricavi per alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie, accensione di prestiti, partite di giro, contabilità e gestioni speciali.

Situazione simile per il Piemonte Orientale: entrate da tasse inferiori ai concorrenti

Il totale dei ricavi dell'Università del Piemonte Orientale era analogo a quello dell'Università dell'Insubria, mentre era molto lontano da quello di Udine a causa delle maggiori dimensioni di quest'ultimo.

Come nei casi precedenti, le entrate da **FFO** costituivano la quasi totalità dei trasferimenti e la principale voce di entrata. Particolarmente rilevante era la distanza tra Piemonte Orientale e gli altri due atenei nelle **entrate da tasse e contributi** degli studenti; mentre nel caso dell'Insubria ciò era verosimilmente dovuto a una tassazione mediamente più elevata, nel caso di Udine parte della differenza va attribuita al maggior numero di studenti iscritti.

Le entrate per attività commerciale erano di importo abbastanza limitato, sia per il Piemonte Orientale sia per l'Insubria, mentre Udine incassava di più, verosimilmente a causa delle maggiori dimensioni e della presenza di Ingegneria.

Tab. 3.3 Principali voci di ricavo dell'Università del Piemonte Orientale e degli atenei di confronto

Codice	Descrizione	Università del Piemonte Orientale	Università dell'Insubria	Università di Udine
E300	Entrate da trasferimenti	55.461.926	55.059.814	92.968.098
E311	- FFO	53.356.189	50.407.122	83.732.041
E100	Entrate proprie	23.151.725	27.611.198	33.821.305
1111	- Tasse e contributi per corsi di laurea e laurea specialistica	10.730.336	16.966.831	19.933.188
E200	Altre entrate	1.125.215	- 129.050	1.278.535
Totale delle entrate		79.738.866	82.541.962	128.067.938

Fonte: bilanci consolidati degli atenei 2015, <https://ba.miur.it>

Nota: nella tabella sono riportate le voci riferite al primo livello di raggruppamento del bilancio consolidato ad esclusione dei ricavi per alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie, accensione di prestiti, partite di giro, contabilità e gestioni speciali.

In conclusione, possiamo affermare che l'analisi dei bilanci ha confermato la **prevalenza** del **FFO** tra le voci di entrata. Allo stesso tempo, ha messo in evidenza volumi di risorse derivanti da **tasse e contributi degli studenti molto differenziati**; questi elementi torneranno utili quando si esamineranno le assegnazioni di FFO e, in misura ancora superiore, quando si esamineranno i dati che determinano le capacità assunzionali degli atenei.

Il confronto attraverso il FFO

La complessità degli algoritmi utilizzati dal Ministero per il riparto del FFO, insieme alla necessità di presentare i risultati di tre gruppi di atenei, ci costringe ad una sintesi dei dati potenzialmente interessanti. Dopo una sintetica esposizione delle assegnazioni da FFO in valore assoluto, per ciascun gruppo di atenei, presenteremo l'andamento delle assegnazioni nel quinquennio 2016-2020, utilizzando i numeri indice, a cui seguirà l'analisi delle principali componenti del FFO: quota base (con particolare riferimento alla quota costo standard) e le tre componenti della quota premiale, valutando la distanza tra i pesi percentuali degli atenei sul sistema e il peso degli stessi atenei nel costo standard, che utilizzeremo come parametro di riferimento per indicare le caratteristiche e le dimensioni delle università analizzate.

Torino ha registrato un incremento di FFO maggiore dei concorrenti

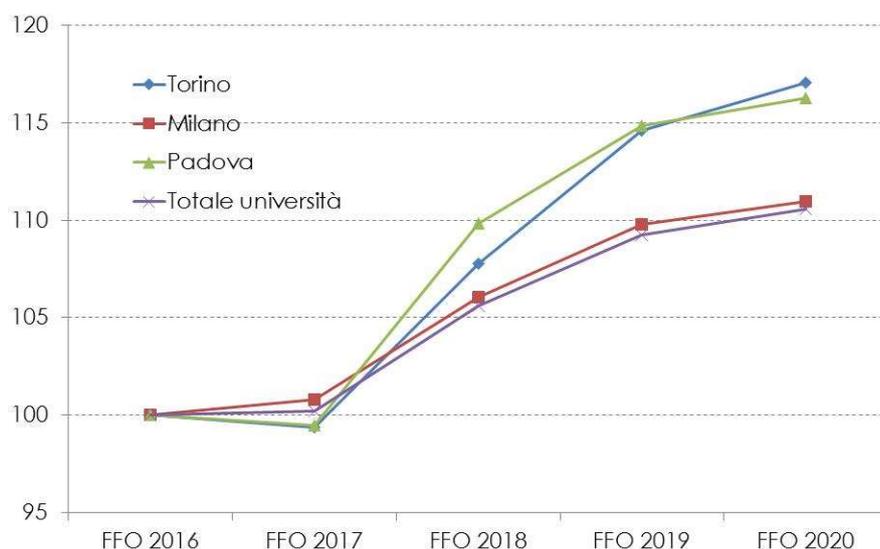
Tra il 2016 e il 2020, il totale delle assegnazioni dell'Università di Torino è passato da 256 a 300 milioni di €, con un **aumento del 17%**, un incremento superiore a quelli dei due atenei concorrenti e al totale delle risorse ripartite in tutto il sistema (+11%). Di conseguenza, il peso dell'ateneo sul sistema è **aumentato dal 3,96% al 4,19%**.

Tab. 3.4 Totale delle assegnazioni da FFO all'Università di Torino, Milano, Padova

Ateneo	FFO 2020	FFO 2019	FFO 2018	FFO 2017	FFO 2016
Torino	300.428.585	294.126.295	276.594.711	255.036.698	256.626.716
Milano	295.057.394	291.875.386	282.053.282	267.991.320	265.915.215
Padova	321.984.519	318.025.855	304.213.127	275.548.666	276.978.782
Totale FFO	7.174.520.456	7.088.129.359	6.850.757.959	6.500.842.730	6.487.501.222

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Fig. 3.1 Totale delle assegnazioni da FFO all'Università di Torino, Milano, Padova (numeri indice, FFO 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Nota: i numeri indice sono stati calcolati sul totale delle assegnazioni da FFO, ovvero quota base, quota premiale e tutte le altre voci minori

Le ragioni del risultato conseguito dall'Università di Torino vanno ricercate in tutte le componenti del FFO.

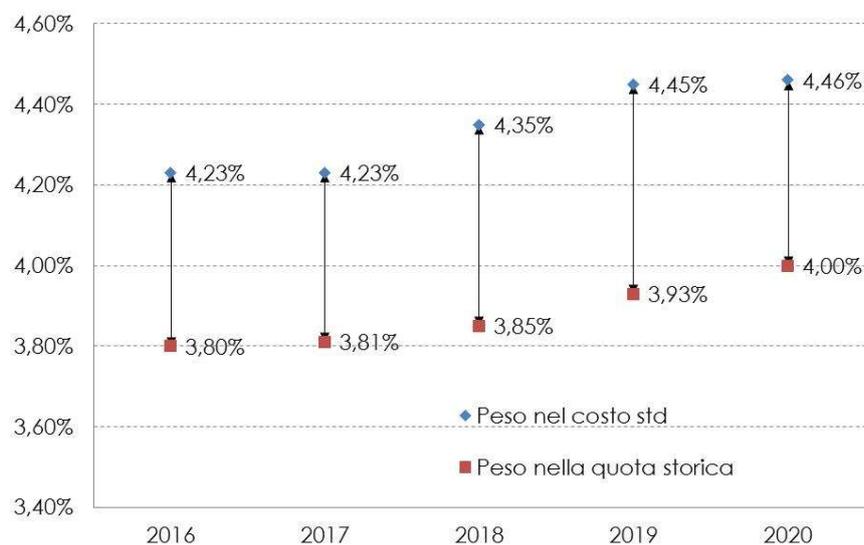
Torino ha tratto vantaggio dall'introduzione del costo standard

Per quanto riguarda la quota base, l'Università di Torino ha tratto **grande vantaggio dall'introduzione del costo standard**, perché – fin dal momento dell'introduzione del nuovo algoritmo – il peso dell'ateneo in questa componente è superiore a quello che lo stesso ateneo ha nella quota storica. L'Università di Torino è tra quelle che sono state più penalizzate dal meccanismo di riparto su base storica, senza l'utilizzo di indicatori di tipo dimensionale o di merito.

Nel 2014, primo anno in cui il costo standard è stato utilizzato, il peso nella componente storica era del 3,67%, quello della componente costo standard del 4,24%. Anche se le due percentuali non sembrano così lontane, si pensi al caso in cui il Ministero si trovi a ripartire 1 miliardo di € tra le università: con il primo peso, Torino incasserebbe 36 milioni e 700mila €, con il secondo 42 milioni e 400mila.

Come è evidente dalla Fig. 3.2, tra il 2016 e il 2020, il peso dell'Università di Torino sul sistema è aumentato, sia nella quota costo standard, sia nella quota storica. L'incremento del peso nella quota costo standard è dovuto al fatto che, nel quinquennio in esame, l'ateneo ha incrementato del 30% il numero dei propri studenti iscritti. L'incremento nella quota storica si deve, invece, all'effetto cumulativo della quota costo standard sulla quota storica: come abbiamo osservato, la quota costo standard di un anno contribuisce a determinare l'assegnazione nell'intera quota base di quello stesso anno; su questa quota, l'anno successivo, il Ministero determina il peso nella quota storica degli atenei.

Fig. 3.2 Peso dell'Università di Torino nella quota costo standard e nella quota storica

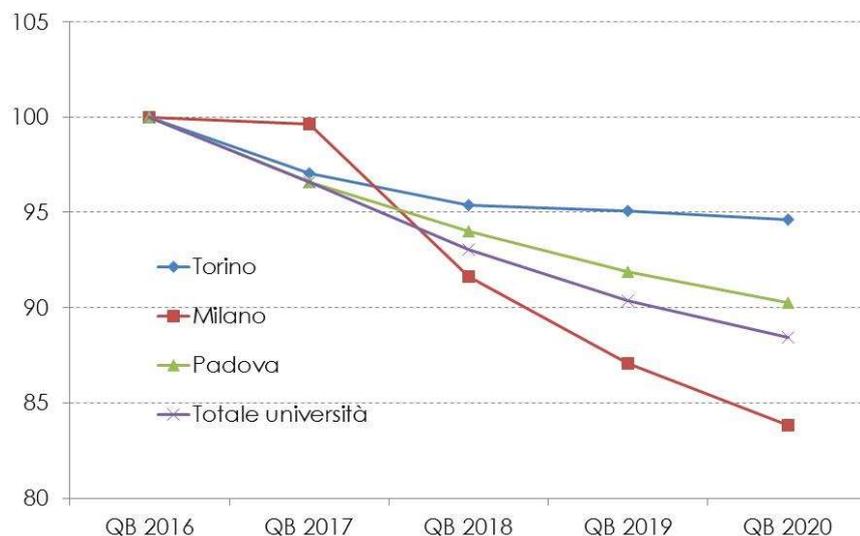


Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Grazie a queste dinamiche, la quota base di Torino è diminuita del 5% nel quinquennio considerato, a fronte di una diminuzione delle risorse disponibili a livello nazionale ben maggiore (-12%). Il peso dell'ateneo sul totale nazionale nella quota base è così aumentato dal 3,91% al 4,18%, superiore all'incremento di Padova e a quello di Milano. Gli atenei concorrenti risulta-

vano favoriti rispetto a Torino nella ripartizione storica delle risorse, e hanno beneficiato in minor misura dell'introduzione del costo standard.

Fig. 3.3 Totale delle assegnazioni nella quota base del FFO all'Università di Torino, Milano, Padova (numeri indice, FFO 2016 = 100)

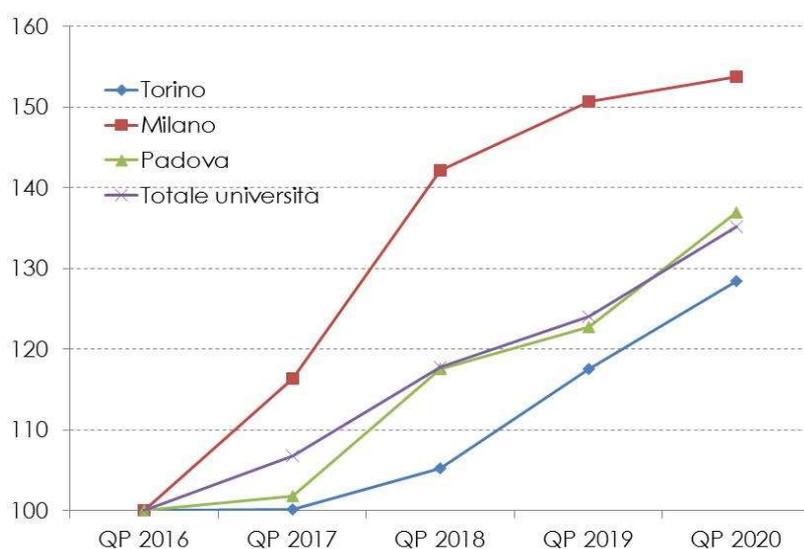


Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

I risultati dell'Università di Torino nella quota premiale sono meno brillanti

Al contrario di quanto accaduto nella quota base, in particolare nel costo standard, tra il 2016 e il 2020, l'Università di Torino **non è riuscita a ottenere risultati altrettanto positivi nella quota premiale**. A fronte di un incremento delle risorse disponibili a livello nazionale per la quota premiale del 35%, Torino è sì riuscita a incrementare la propria assegnazione, ma ad un tasso inferiore alle risorse disponibili (+28%). Milano e Padova hanno fatto meglio, incrementando le assegnazioni per la quota premiale, rispettivamente, del 54% e del 37% (Fig. 3.4).

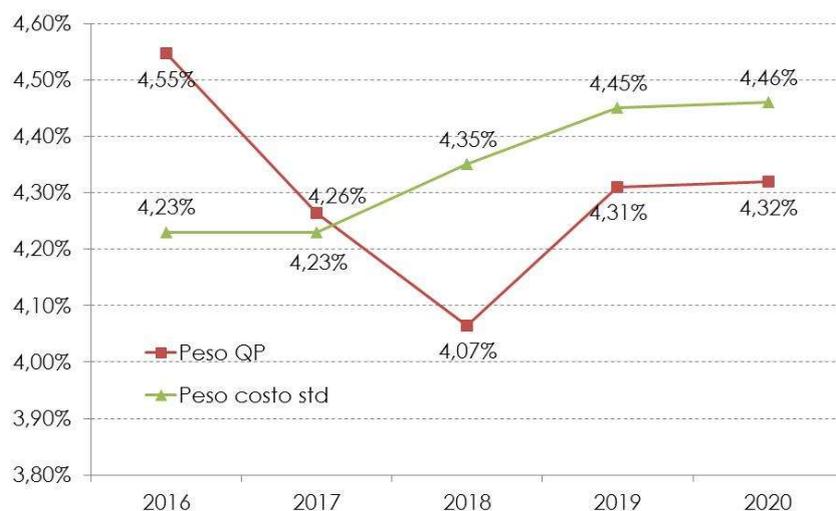
Fig. 3.4 Totale delle assegnazioni nella quota premiale del FFO all'Università di Torino, Milano, Padova (numeri indice, FFO 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Se si confronta il peso dell'Università di Torino nel costo standard (come termine di riferimento per indicarne dimensioni e caratteristiche) e il peso nella quota premiale, si nota che quest'ultimo è inferiore al primo in quasi tutti gli esercizi, tranne nel 2016. Nel 2020, il peso nella quota premiale è stato del 4,32%, quello nel costo standard del 4,46%. Situazione opposta sia per Milano sia per Padova: entrambe hanno un peso nella quota premiale superiore a quello nel costo standard (Fig. 3.5).

Fig. 3.5 Università di Torino: confronto tra peso nel costo standard e peso nella quota premiale



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Milano e Padova hanno ottenuto pesi superiori a Torino nella VQR e nel reclutamento; Torino è andata meglio nella VAR

Come abbiamo osservato, l'Università di Torino ha ottenuto risultati inferiori ai concorrenti e assegnazioni che non hanno tenuto il passo dell'incremento delle risorse disponibili a livello nazionale. È interessante chiedersi se lo svantaggio si sia verificato in tutte le componenti della quota premiale o se si sia concentrato in alcuna di esse. Ricordiamo che le componenti sono tre: quota VQR (con cui si ripartisce il 60% della quota premiale), quota qualità del reclutamento (20% della quota premiale), VAR (il restante 20%).

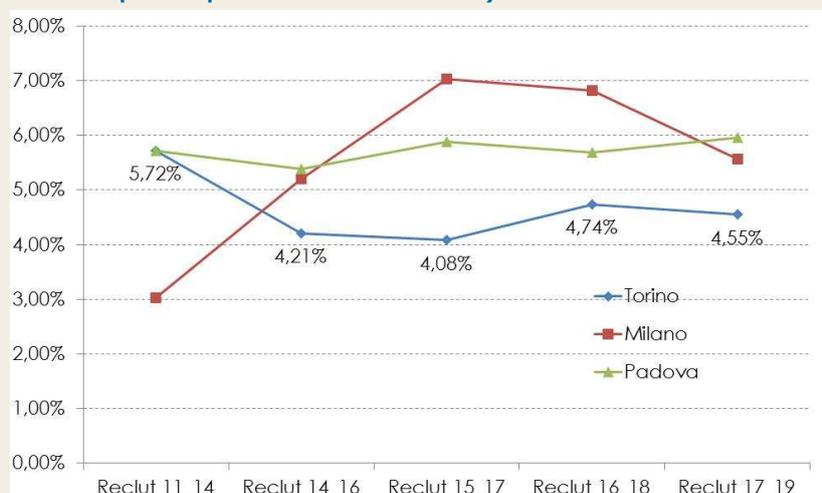
Iniziamo l'analisi dalla **VQR**; il peso dell'Università di Torino è pari al **4,17%**, peso calcolato sulla base della VQR 2011-2014, i cui dati sono stati utilizzati in tutto il quinquennio 2016-2020 per ripartire un così elevato ammontare di risorse. Il peso è superiore a quello che l'ateneo aveva sotto il profilo dimensionale; infatti, se si fa riferimento al numero di prodotti presentati per la valutazione (libri, articoli, ecc.), il peso di Torino era pari al 3,59%. Questo significa che l'ateneo ha ottenuto giudizi che lo hanno portato ad avere un peso superiore a quello calcolato sotto il profilo meramente dimensionale.

Tuttavia, **Milano e Padova** hanno ottenuto un peso **maggiore**: 4,27% e 4,91%, rispettivamente, circostanza che ha permesso loro di incassare una maggiore quantità di risorse nell'intero periodo; le modalità con cui questi atenei, e in particolare Milano, hanno conseguito questi risultati sarà oggetto di approfondimento fra breve.

Per quanto riguarda la quota **qualità del reclutamento**, i pesi degli atenei sono cambiati annualmente perché il Ministero, pur considerando gli esiti della VQR 2011-2014, ha considerato insieme diversi di docenti, ovvero coloro i quali sono stati reclutati o promossi a qualifica superiore nel triennio immediatamente precedente l'esercizio di riparto. I risultati ottenuti da Torino sono stati **inferiori** rispetto a quelli dei

due atenei concorrenti, tranne nel 2016.

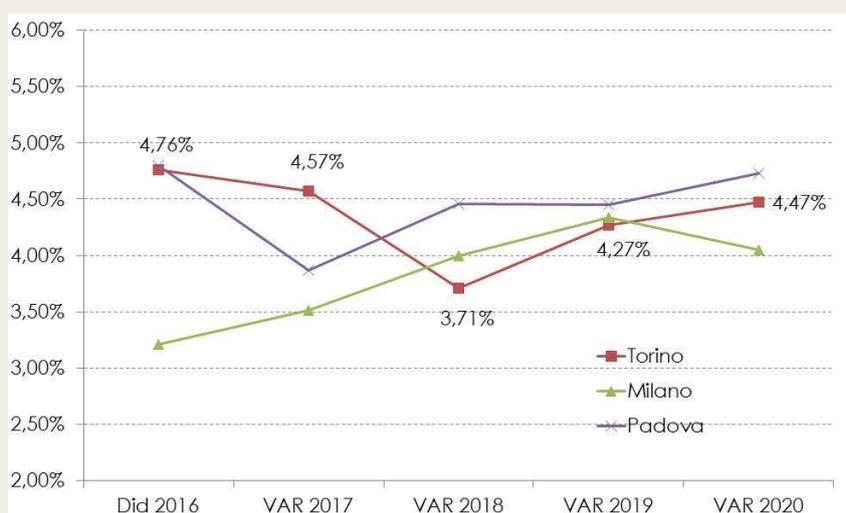
Fig. 3.6 Peso percentuale sul totale del sistema universitario dell'Università di Torino, di Milano e di Padova nella quota "qualità del reclutamento"



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Infine, per quanto riguarda la terza quota (ripartita nel 2016 con gli indicatori relativi alla didattica, nel 2017-2018 con la prima versione della **VAR**, nel 2019-2020 con la seconda versione), i risultati ottenuti dall'Università di Torino sono stati particolarmente positivi nel 2016 (quando il Ministero utilizzò indicatori relativi all'internazionalizzazione, ambito in cui Torino aveva fatto registrare ottimi risultati) e nel 2017 (primo esercizio della VAR). Nel 2018 la situazione è peggiorata, dal momento che l'ateneo riuscì a migliorare solo uno dei due indicatori scelti. Negli ultimi due anni il peso di Torino è tornato a crescere.

Fig. 3.7 Peso percentuale sul totale del sistema universitario dell'Università di Torino, di Milano e di Padova nella quota VAR (didattica nel 2016)



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Per avere un'idea della collocazione dell'Università di Torino e dei due atenei concorrenti nei dieci indicatori scelti dal Ministero, sulla cui base è stato effettuato il riparto della quota VAR, può essere utile analizzare i dati della Tab. 3.5. Come è evidente, la scelta di dieci indicatori

complica non poco l'analisi, ma ha il vantaggio di restituire un'immagine più completa di un ateneo. L'unico indicatore di Torino il cui valore è migliore di quello di entrambi i concorrenti è la proporzione di CFU conseguiti all'estero dagli studenti.

Tab. 3.5 Valori riportati da Università di Torino, Milano, Padova nei dieci indicatori utilizzati per il riparto della quota VAR – FFO 2020

Obiettivo e indicatore VAR Programmazione 2019-2021		Torino	Milano	Padova
A - didattica	a) Proporzione di studenti che si iscrivono al II anno della stessa classe di laurea o laurea magistrale a ciclo unico (L, LMCU) avendo acquisito almeno 40 CFU in rapporto alla coorte di immatricolati nell'a.a. precedente	46,4%	51,7%	59,5%
	b) Proporzione dei docenti di ruolo indicati come docenti di riferimento che appartengono a settori scientifico-disciplinari (SSD) di base e caratterizzanti nei corsi di studio (L, LMCU, LM) attivati	94,4%	96,2%	96,0%
B - ricerca e trasferimento tecnologico	a) Rapporto fra gli iscritti al primo anno dei corsi di dottorato con borsa di studio rispetto al totale dei docenti	13,4%	13,1%	20,0%
	b) Proporzione dei proventi da ricerche commissionate, trasferimento tecnologico e da finanziamenti competitivi	7,3%	8,8%	9,0%
C - servizi agli studenti	a) Proporzione dei laureandi complessivamente soddisfatti del corso di studio	89,0%	88,3%	90,9%
	b) Rapporto studenti regolari/Docenti	28	22	20
D - internazionalizzazione	a) Proporzione di CFU conseguiti all'estero dagli studenti	2,8%	1,7%	2,3%
	b) Proporzione di dottori di ricerca dell'ultimo ciclo concluso che hanno trascorso almeno 3 mesi all'estero	35,1%	30,5%	36,5%
E - politiche di reclutamento	a) Proporzione di Professori di I e di II fascia assunti dall'esterno nel triennio precedente, sul totale dei professori reclutati e non già appartenenti ai ruoli dell'Ateneo	15,5%	21,5%	17,7%
	b) Proporzione di ricercatori di cui all'art. 24, c. 3, lett. a) e b) sul totale dei docenti	15,8%	16,4%	18,3%

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Nota: in grassetto l'indicatore di Torino il cui valore è superiore a quelli di Milano e di Padova

Qualità vs quantità (e altre scelte discutibili) negli indicatori utilizzati dal Ministero

Abbiamo già osservato che i pesi percentuali degli atenei sul sistema, sulla base dei quali il MIUR ripartisce le risorse, contemplanò sia l'elemento qualitativo, sia l'elemento dimensionale delle università. Per quanto riguarda la **quota VQR** e la **quota qualità del reclutamento**, la componente qualitativa è rappresentata dai giudizi espressi nei confronti dei prodotti sottoposti a valutazione nell'ambito della VQR, mentre l'elemento dimensionale è rappresentato dal numero di prodotti (libri, articoli, ecc.) conferiti per la valutazione da ciascuna università e valutati.

La Tab. 3.6 illustra la situazione dell'Università di Torino, di Milano e di Padova. Sotto il profilo dimensionale (numero prodotti attesi e valutati), Torino pesava per il 3,59% su base nazionale, mentre l'indicatore IRFS assegnato dall'ANVUR è stato pari al 4,13%. Come già osservato, l'Università di Torino ha ottenuto giudizi che le hanno consentito di ottenere un peso superiore a quello che l'ateneo avrebbe avuto se si fosse considerato solo l'elemento dimensionale. Mentre Padova ha una situazione analoga a quella di Torino, Milano è nella situazione opposta: i giudizi ottenuti hanno portato l'ateneo ad avere un peso inferiore a

quello dimensionale. Si possono rapportare i valori che assume l'indicatore IRFS nei tre atenei al peso degli stessi in termini di prodotti attesi. Operando in questo modo, si nota che il valore di questo rapporto è pari, nel caso di Torino, a 1,15, nel caso di Milano scende a 0,99.

Fino a qui tutto è facilmente comprensibile. A complicare (e di molto) le cose è stata la scelta, operata dal MIUR, di non utilizzare i valori di IRFS calcolati dall'ANVUR e pubblicati nel Rapporto sulla VQR 2011-14, ma di cambiare la metodologia di calcolo dello stesso indicatore, in due modi: in primo luogo, il MIUR non considerò tutti i cinque indicatori quali-quantitativi individuati nella VQR, ma soltanto tre e con pesi differenti da quelli utilizzati dall'ANVUR (85% all'indicatore quali-quantitativo relativo ai prodotti di ricerca presentati dal totale del personale docente e ricercatore, 7,5% all'indicatore relativo finanziamenti da partecipazione a bandi competitivi per progetti di ricerca, 7,5% all'indicatore riferito al numero di dottorandi, assegnisti, specializzandi, borsisti); in secondo luogo, il MIUR, per tenere conto della protesta contro la VQR (un certo numero di accademici non presentò la propria produzione scientifica), compensò gli atenei maggiormente colpiti dalla protesta attraverso una modifica del procedimento di calcolo.

Come si vede nella Tab. 3.6, nel caso di Torino, la differenza tra l'indicatore IRFS calcolato dall'ANVUR e quello usato dal MIUR per il riparto della quota premiale, è limitata: 4,13% contro 4,17%. La differenza si amplia nel caso di Padova ma diventa molto consistente nel caso di Milano: 3,64% contro 4,27%.

Tab. 3.6 – Pesì di alcuni atenei italiani negli indicatori relativi alla VQR

Ateneo	N. prodotti attesi	% prodotti attesi sul totale	IRFS-VQR 2011-2014 (ANVUR)	IRFS-VQR 2011-2014 (utilizzato per FFO)	IRFS-ANVUR / N. prodotti attesi
Torino	3.674	3,59	4,13	4,17	1,15
Milano	3.780	3,69	3,64	4,27	0,99
Padova	3.892	3,80	4,60	4,91	1,21

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Il Politecnico di Torino ha incrementato il FFO in misura superiore ai concorrenti

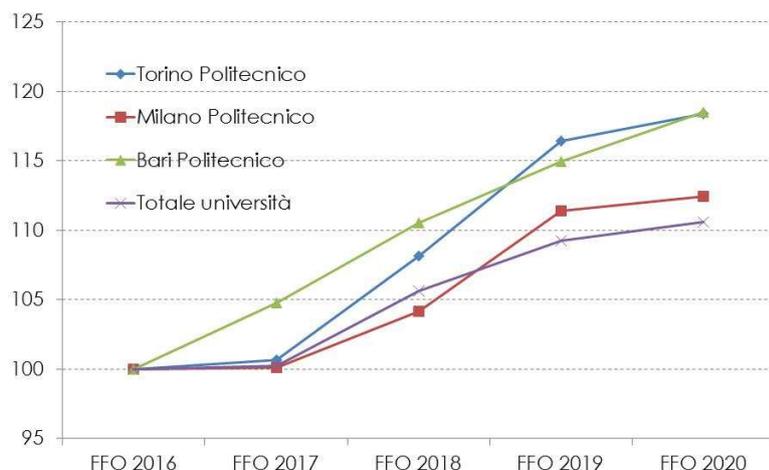
Tra il 2016 e il 2020, il totale delle assegnazioni del Politecnico di Torino è passato da 130 a 154 milioni di €, con un **aumento del 18%**, un incremento superiore a quello dei due atenei concorrenti e a quello della disponibilità di risorse su base nazionale (+11%). Il peso di Torino sul sistema è **umentato dal 2,01% al 2,15%**. Il Politecnico di Bari ha ottenuto lo stesso incremento percentuale di Torino, mentre Milano si è fermato al +12%. Anche in questo caso, le spiegazioni vanno ricercate in tutte le componenti del FFO.

Tab. 3.7 Totale delle assegnazioni da FFO al Politecnico di Torino, Politecnico di Milano, Politecnico di Bari

Ateneo	FFO 2020	FFO 2019	FFO 2018	FFO 2017	FFO 2016
Torino Politecnico	153.992.668	151.437.088	140.685.122	130.969.921	130.111.099
Milano Politecnico	222.561.371	220.561.125	206.142.486	198.142.704	197.971.237
Bari Politecnico	45.174.201	43.802.932	42.124.413	39.933.963	38.115.654
Totale FFO	7.174.520.456	7.088.129.359	6.850.757.959	6.500.842.730	6.487.501.222

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Fig. 3.8 Totale delle assegnazioni da FFO al Politecnico di Torino, Politecnico di Milano, Politecnico di Bari (numeri indice, FFO 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

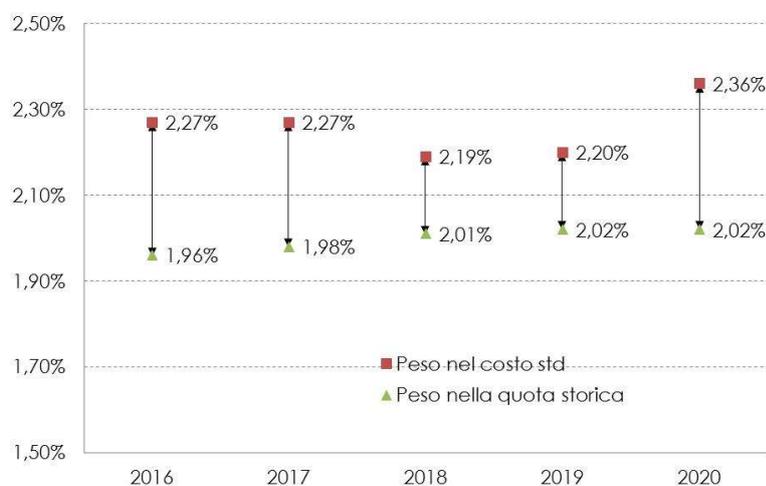
Nota: i numeri indice sono stati calcolati sul totale delle assegnazioni da FFO, ovvero quota base, quota premiale e tutte le altre voci minori

Anche il Politecnico di Torino ha tratto vantaggio dal costo standard

Anche il Politecnico di Torino ha tratto **grande vantaggio dall'introduzione del costo standard**: nel 2014, il peso nella componente storica era del 1,82%, quello nella componente costo standard del 2,29%.

Come è evidente dalla Fig. 3.9, tra il 2016 e il 2020, il Politecnico di Torino ha incrementato il peso nella quota costo standard e il peso nella quota storica. L'incremento del peso nella quota costo standard è dovuto al fatto che l'ateneo ha incrementato del 38% il numero dei propri studenti iscritti in corso, che sono passati da 18mila a 25mila. Solo tra il 2019 e il 2020 l'incremento è stato di 2mila studenti in corso. L'incremento nella quota storica si deve invece all'effetto cumulativo della quota costo standard sulla quota storica, già descritto nel caso precedente. L'introduzione del costo standard è stata vantaggiosa anche per il Politecnico di Milano e per quello di Bari, ma in misura più contenuta.

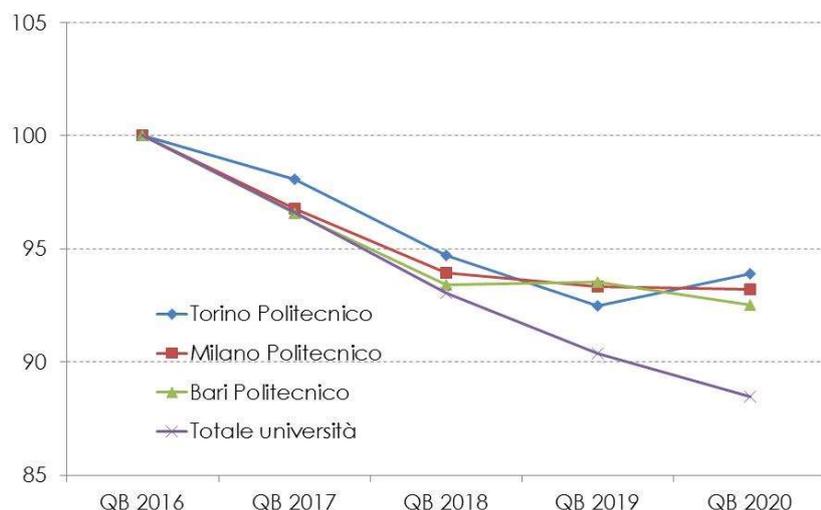
Fig. 3.9 Peso del Politecnico di Torino nella quota costo standard e nella quota storica



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Le dinamiche descritte hanno portato il Politecnico di Torino a sperimentare una diminuzione della quota base in misura inferiore a quella delle risorse disponibili su base nazionale (-6% contro -12%). Anche gli altri due politecnici hanno sperimentato una dinamica simile, con un decremento della quota base limitato al 7%.

Fig. 3.10 Totale delle assegnazioni nella quota base del FFO al Politecnico di Torino, Politecnico di Milano, Politecnico di Bari (numeri indice, FFO 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Politecnico di Torino: risultati abbastanza buoni nella quota premiale

Per quanto riguarda la quota premiale, tra il 2016 e il 2020, il Politecnico di Torino ha ottenuto risultati superiori all'incremento delle risorse disponibili solo nel 2019 e nel 2020. A fronte di un incremento delle risorse disponibili a livello nazionale del 35%, Torino ha incrementato la propria assegnazione del 39%. Il Politecnico di Bari ha fatto meglio (+55%), mentre Milano ha fatto peggio, pur ottenendo un incremento delle assegnazioni (+31%).

Fig. 3.11 Totale delle assegnazioni nella quota premiale del FFO al Politecnico di Torino, Politecnico di Milano, Politecnico di Bari (numeri indice, FFO 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Tuttavia, se si confronta il peso del Politecnico di Torino nel costo standard (come termine di riferimento per determinarne dimensioni e caratteristiche) e il peso nella quota premiale, si nota che quest'ultimo è inferiore al primo in tutti gli esercizi, segno che l'ateneo ha ottenuto risultati al di sotto delle sue potenzialità. Nel 2020, il peso nella quota premiale è stato del 2,08%, quello nel costo standard del 2,36%. Anche i politecnici di Milano e di Bari hanno un peso nella quota premiale inferiore a quello nel costo standard.

Fig. 3.12 Politecnico di Torino: confronto tra peso nel costo standard e peso nella quota premiale



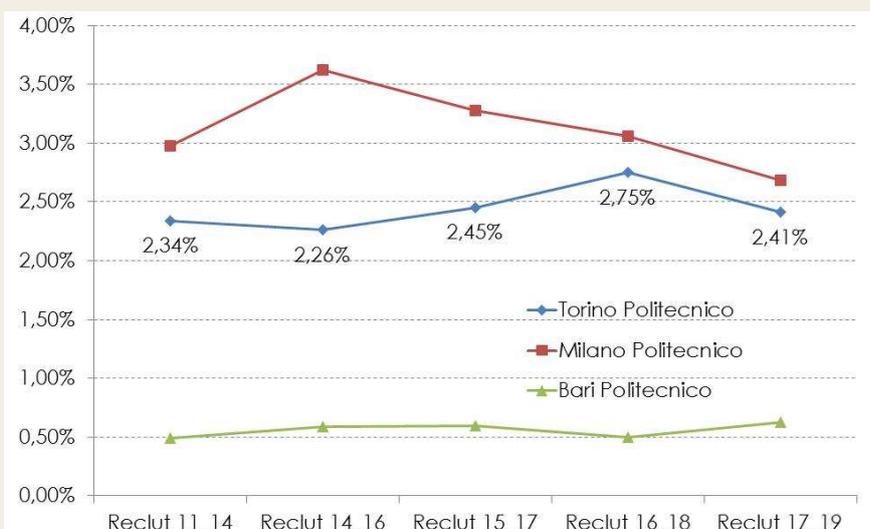
Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Politecnico di Torino: bene la VQR, meglio reclutamento e VAR

Il peso del Politecnico di Torino nella quota **VQR** 2011-2014 è pari al **1,71%**. Anche in questo caso, il valore utilizzato per il riparto della quota VQR è diverso da quello pubblicato dall'ANVUR nel rapporto sulla VQR, che fu pari a 1,65%. Il valore è superiore a quello che l'ateneo avrebbe avuto se si fosse considerato solo l'elemento dimensionale, rappresentato dai prodotti valutati (1,46%). Il confronto con gli altri due politecnici perde di senso a causa delle differenti dimensioni, che incidono sul peso nella quota VQR: il Politecnico di Milano ha un peso del 2,76%, il Politecnico di Bari ha un peso dello 0,54%. Tuttavia, nel caso del Politecnico di Torino, il rapporto tra l'indicatore IRFS calcolato dall'ANVUR e il peso dell'ateneo ottenuto sulla base dei prodotti valutati, è **superiore** sia a quello di Milano sia a quello di Bari.

Per quanto riguarda la **qualità del reclutamento**, i risultati ottenuti dal Politecnico Torino sono **positivi**: il peso è quasi sempre superiore a quello che l'ateneo ha nel costo standard. Mentre il Politecnico di Bari ha ottenuto un peso in linea con il proprio peso nel costo standard, negli ultimi anni il Politecnico di Milano ha peggiorato il proprio posizionamento.

Fig. 3.13 Peso percentuale sul totale del sistema universitario del Politecnico di Torino, Politecnico di Milano e Politecnico di Bari nella quota "qualità del reclutamento"



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Infine, per quanto riguarda la quota "didattica-VAR", i risultati ottenuti dal Politecnico di Torino vanno analizzati nel dettaglio: molto positivi nel 2016 (quando il MIUR utilizzò indicatori relativi all'internazionalizzazione, ambito in cui l'ateneo aveva fatto registrare ottimi risultati), meno brillanti nel 2017 e nel 2018, quando l'ateneo non riuscì a ottenere miglioramenti significativi nei due indicatori scelti nella VAR. Negli ultimi due anni il peso dell'ateneo è tornato a crescere.

Andamento analogo ha fatto registrare il Politecnico di Milano, al netto di un peso maggiore determinato dalle maggiori dimensioni. Il Politecnico di Bari, penalizzato dagli indicatori scelti dal MIUR nel 2016, si è giovato dell'introduzione della VAR, soprattutto nel 2017.

Fig. 3.14 Peso percentuale sul totale del sistema universitario del Politecnico di Torino, di Milano e di Bari nella quota VAR (didattica nel 2016)



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

La Tab. 3.8 illustra la collocazione del Politecnico di Torino e dei due atenei presi a riferimento nei dieci indicatori scelti dal Ministero per il riparto della quota VAR. Torino fa meglio dei concorrenti nella proporzione dei proventi da ricerche commissionate, nella proporzione di CFU

conseguiti all'estero dagli studenti e in entrambi gli indicatori utilizzati per la finalità "politiche di reclutamento".

Tab. 3.8 Valori riportati da Politecnico di Torino, di Milano, di Bari nei dieci indicatori utilizzati per il riparto della quota VAR – FFO 2020

Obiettivo e indicatore VAR Programmazione 2019-2021		Politecnico di Torino	Politecnico Milano	Politecnico di Bari
A - didattica	a) Proporzione di studenti che si iscrivono al II anno della stessa classe di laurea o laurea magistrale a ciclo unico (L, LMCU) avendo acquisito almeno 40 CFU in rapporto alla coorte di immatricolati nell'a.a. precedente	46,5%	65,9%	40,0%
	b) Proporzione dei docenti di ruolo indicati come docenti di riferimento che appartengono a settori scientifico-disciplinari (SSD) di base e caratterizzanti nei corsi di studio (L, LMCU, LM) attivati	89,1%	88,0%	90,6%
B - ricerca e trasferimento tecnologico	a) Rapporto fra gli iscritti al primo anno dei corsi di dottorato con borsa di studio rispetto al totale dei docenti	26,1%	30,1%	19,0%
	b) Proporzione dei proventi da ricerche commissionate, trasferimento tecnologico e da finanziamenti competitivi	19,9%	19,4%	6,1%
C - servizi agli studenti	a) Proporzione dei laureandi complessivamente soddisfatti del corso di studio	91,2%	85,7%	91,4%
	b) Rapporto studenti regolari/Docenti	23	26	22
D - internazionalizzazione	a) Proporzione di CFU conseguiti all'estero dagli studenti	4,3%	2,2%	2,5%
	b) Proporzione di Dottori di ricerca dell'ultimo ciclo concluso che hanno trascorso almeno 3 mesi all'estero	38,2%	50,0%	57,1%
E - politiche di reclutamento	a) Proporzione di Professori di I e di II fascia assunti dall'esterno nel triennio precedente, sul totale dei professori reclutati e non già appartenenti ai ruoli dell'Ateneo	11,8%	11,2%	4,1%
	b) Proporzione di ricercatori di cui all'art. 24, c. 3, lett. a) e b) sul totale dei docenti	23,9%	16,8%	19,7%

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Nota: in grassetto gli indicatori del Politecnico di Torino i cui valori sono superiori a quelli del Politecnico di Milano e del Politecnico Bari

Piemonte Orientale: incremento del FFO molto superiore a quello dei concorrenti

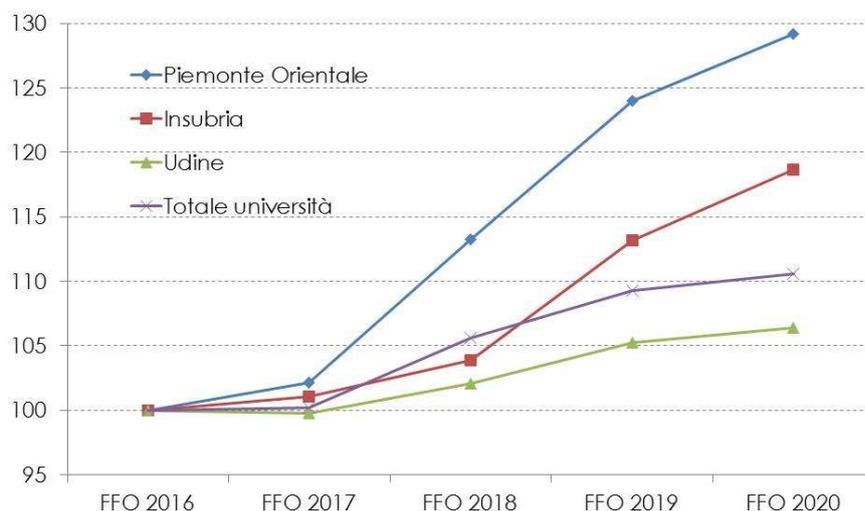
Tra il 2016 e il 2020, il totale delle assegnazioni dell'Università del Piemonte Orientale è passato da 46 a quasi 60 milioni di € (Tab. 3.9), con un **aumento del 29%**, un aumento superiore a quelli dei due atenei concorrenti e dell'incremento delle risorse disponibili su base nazionale (+11%). Il peso dell'ateneo sul sistema è **aumentato dallo 0,71% allo 0,83%** (Fig. 3.15).

Tab. 3.9 Totale delle assegnazioni da FFO all'Università del Piemonte Orientale, Insubria, Udine

Ateneo	FFO 2020	FFO 2019	FFO 2018	FFO 2017	FFO 2016
Piemonte Orientale	59.521.218	57.109.588	52.166.913	47.054.042	46.068.105
Insubria	48.595.380	46.352.413	42.558.101	41.392.132	40.964.675
Udine	77.796.585	76.941.177	74.639.591	72.958.895	73.133.178
Totale FFO	7.174.520.456	7.088.129.359	6.850.757.959	6.500.842.730	6.487.501.222

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Fig. 3.15 Totale delle assegnazioni da FFO al Piemonte Orientale, Insubria, Udine (numeri indice, FFO 2016 = 100)



Nota: i numeri indice sono stati calcolati sul totale delle assegnazioni da FFO, ovvero quota base, quota premiale e tutte le altre voci minori

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Anche il Piemonte Orientale ha tratto vantaggio dall'introduzione del costo standard

Come gli altri due atenei del Piemonte, anche l'Università del Piemonte Orientale ha tratto **grande vantaggio dall'introduzione del costo standard**: nel 2014, il peso nella componente storica era dello 0,65%, quello nella componente costo standard dello 0,77%. Anche in questo caso, percentuali così modeste non sembrano poter dar luogo ad assegnazioni troppo differenziate, ma si pensi all'esempio già presentato: nel caso in cui il MIUR debba ripartire 1 miliardo di €, il Piemonte Orientale sarebbe destinatario, con il primo peso, di 6 milioni e 500mila, con il secondo, di 7 milioni e 700mila.

Come è evidente dalla Fig. 3.16, tra il 2016 e il 2020, l'Università del Piemonte Orientale ha incrementato, sia il peso nella quota costo standard, sia quello nella quota storica. L'incremento del peso nella quota costo standard è dovuto al fatto che l'ateneo ha incrementato del 37% il numero dei propri studenti iscritti in corso, che sono passati da 7.800 a 10.800. L'incremento

nella quota storica si deve invece all'effetto cumulativo della quota costo standard sulla quota storica, come abbiamo osservato nei casi precedenti.

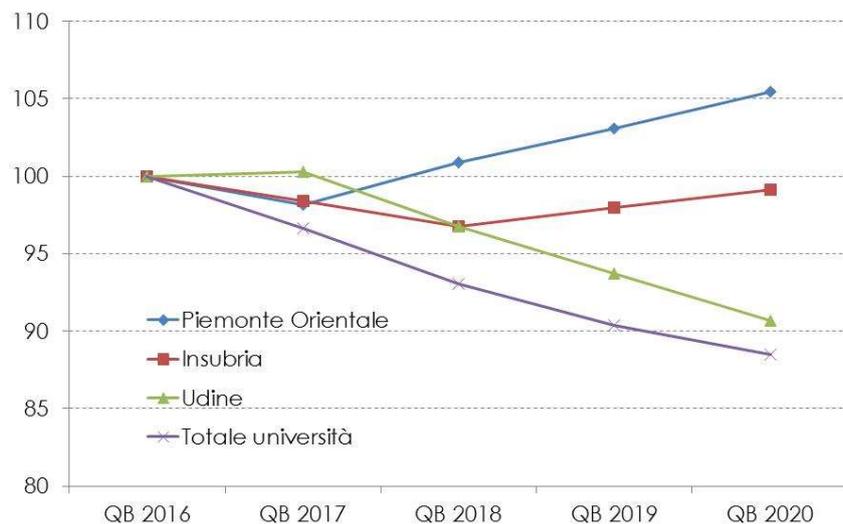
Fig. 3.16 Piemonte Orientale: peso nella quota costo standard e nella quota storica



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Le dinamiche descritte hanno consentito all'ateneo, nel quinquennio considerato, di aumentare **del 5%** la propria quota base, mentre il totale delle risorse disponibili a livello nazionale è diminuito del 12% (Fig. 3.17). Il peso dell'ateneo sul totale nazionale nella quota base è così aumentato dallo 0,71% allo 0,85%.

Fig. 3.17 Totale delle assegnazioni nella quota base del FFO a Piemonte Orientale, Insubria, Udine (numeri indice, FFO 2016 = 100)



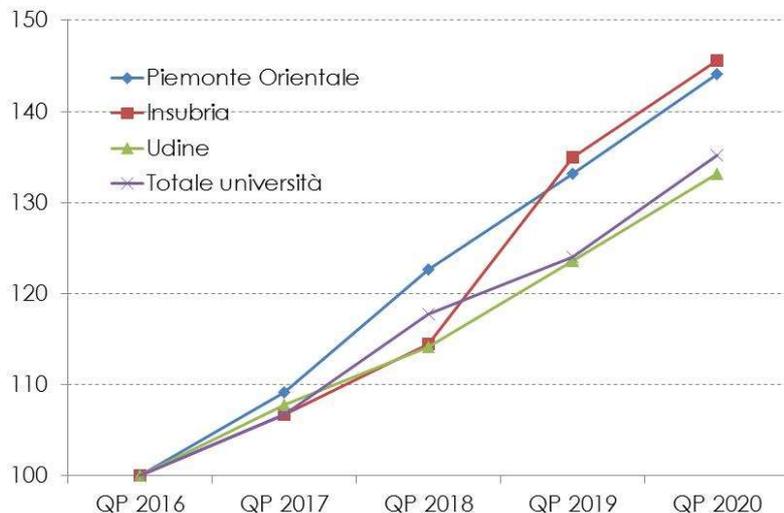
Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Piemonte Orientale: bene (ma non benissimo) la quota premiale

Anche sul fronte della quota premiale, tra il 2016 e il 2020, l'Università del Piemonte Orientale è riuscita a incrementare le proprie assegnazioni ad un tasso **superiore** all'incremento delle risorse disponibili a livello nazionale: l'incremento è stato del 44% contro il 35%. L'Università

dell'Insubria ha registrato un incremento leggermente superiore (+46%), Udine ha ottenuto un aumento molto vicino all'incremento di risorse disponibili a livello nazionale (+33%).

Fig. 3.18 Totale delle assegnazioni nella quota premiale del FFO al Piemonte Orientale, Insubria, Udine (numeri indice, FFO 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Nonostante il buon andamento delle assegnazioni, se si confronta il peso del Piemonte Orientale nel costo standard (come termine di riferimento per determinarne dimensioni e caratteristiche) e il peso nella quota premiale, si nota che quest'ultimo è inferiore al primo in quasi tutti gli esercizi. Nel 2020, il peso nella quota premiale è stato dello 0,82%, quello nel costo standard dello 0,95% (Fig. 3.19). Per quanto riguarda i due atenei di confronto, Udine riesce a ottenere un peso nella quota premiale leggermente superiore a quello nel costo standard, il contrario avviene nel caso dell'Insubria.

Fig. 3.19 Piemonte Orientale: confronto tra peso nel costo standard e peso nella quota premiale



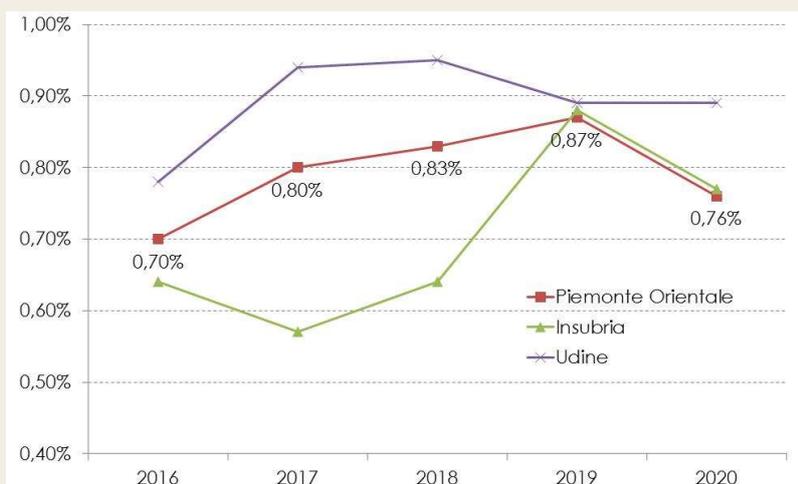
Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Piemonte Orientale: abbastanza bene VQR e reclutamento, peggio la VAR

Il peso del Piemonte Orientale nella quota **VQR** 2011-2014 è pari allo **0,82%**. Come nei casi precedenti, il peso differisce da quello pubblicato dall'ANVUR nel Rapporto sulla VQR 2011-14 (0,71%) ed è superiore al peso calcolato attraverso il numero di prodotti valutati (0,69%). Il peso è superiore a quello dell'Università dell'Insubria, pari allo 0,72% (ateneo simile per dimensioni e caratteristiche), mentre è inferiore a quello di Udine (1,34%), a causa delle maggiori dimensioni di quest'ultimo.

Per quanto riguarda la **qualità del reclutamento**, i risultati ottenuti dal Piemonte Orientale sono stati quasi sempre in linea con il peso dell'ateneo nel costo standard e superiori a quelli ottenuti dall'Insubria.

Fig. 3.20 Peso percentuale sul totale del sistema universitario del Piemonte Orientale, Insubria, Udine nella quota "qualità del reclutamento"



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

I risultati del Piemonte Orientale nella quota "**didattica-VAR**" non sono stati del tutto positivi, anche se sono migliorati nel periodo esaminato: il peso è stato molto limitato nel 2016 (quando l'ateneo venne penalizzato dalla scelta di indicatori relativi all'internazionalizzazione), abbastanza contenuto nei primi esercizi della VAR, quando l'ateneo non è riuscito a ottenere miglioramenti significativi nei due indicatori scelti, mentre i risultati sono stati migliori negli ultimi due anni, quando il peso è tornato a livelli non troppo lontani da quello nel costo standard. Anche gli altri atenei non hanno conseguito risultati di rilievo in questa componente della quota premiale.

Fig. 3.21 Peso percentuale sul totale del sistema universitario del Piemonte Orientale, Insubria, Udine nella quota VAR (didattica nel 2016)



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

La Tab. 3.10 illustra la collocazione del Piemonte Orientale e dei due atenei presi a riferimento nei dieci indicatori scelti dal Ministero per il riparto della quota VAR. L'ateneo piemontese fa meglio dei concorrenti nella proporzione dei docenti di ruolo indicati come docenti di riferimento che appartengono a settori scientifico-disciplinari di base e caratterizzanti, nella proporzione dei laureandi complessivamente soddisfatti del corso di studio, nella proporzione di ricercatori sul totale dei docenti.

Tab. 3.10 Valori riportati da Piemonte Orientale, Insubria, Udine nei dieci indicatori utilizzati per il riparto della quota VAR – FFO 2020

Obiettivo e indicatore VAR Programmazione 2019-2021		Piemonte Orientale	Insubria	Udine
A - didattica	a) Proporzione di studenti che si iscrivono al II anno della stessa classe di laurea o laurea magistrale a ciclo unico (L, LMCU) avendo acquisito almeno 40 CFU in rapporto alla coorte di immatricolati nell'a.a. precedente	34,9%	46,0%	51,9%
	b) Proporzione dei docenti di ruolo indicati come docenti di riferimento che appartengono a settori scientifico-disciplinari (SSD) di base e caratterizzanti nei corsi di studio (L, LMCU, LM) attivati	96,9%	92,4%	92,7%
B - ricerca e trasferimento tecnologico	a) Rapporto fra gli iscritti al primo anno dei corsi di dottorato con borsa di studio rispetto al totale dei docenti	10,8%	15,9%	11,5%
	b) Proporzione dei proventi da ricerche commissionate, trasferimento tecnologico e da finanziamenti competitivi	5,2%	3,0%	7,9%
C - servizi agli studenti	a) Proporzione dei laureandi complessivamente soddisfatti del corso di studio	95,1%	91,9%	88,4%
	b) Rapporto studenti regolari/Docenti	29	26	18
D - internazionalizzazione	a) Proporzione di CFU conseguiti all'estero dagli studenti	1,0%	1,1%	2,1%
	b) Proporzione di Dottori di ricerca dell'ultimo ciclo concluso che hanno trascorso almeno 3 mesi all'estero	25,0%	28,4%	26,9%
E - politiche di reclutamento	a) Proporzione di Professori di I e di II fascia assunti dall'esterno nel triennio precedente, sul totale dei professori reclutati e non già appartenenti ai ruoli dell'Ateneo	10,7%	10,9%	14,8%
	b) Proporzione di ricercatori di cui all'art. 24, c. 3, lett. a) e b) sul totale dei docenti	15,2%	11,6%	8,0%

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Nota: in grassetto gli indicatori del Piemonte Orientale i cui valori sono superiori a quelli dell'Insubria e di Udine

I limiti alla perdita: un modo per ridimensionare vincite e perdite

Tutti i decreti ministeriali con i quali sono state rese note le modalità di ripartizione delle risorse tra le università, hanno contemplato un ammontare di risorse destinato all'**intervento perequativo**. Anche se si tratta di una somma di denaro destinata a finalità diverse, nei fatti, la parte più cospicua è destinata a contenere le perdite degli atenei penalizzati dall'applicazione degli algoritmi di calcolo e dallo spostamento di risorse dalla quota base a quella premiale.

Come abbiamo già osservato, l'intervento perequativo è così strutturato:

1. la prima quota è destinata a quegli atenei sedi di facoltà di Medicina e chirurgia collegate ad aziende ospedaliere nate da **ex policlinici** a gestione diretta
2. la seconda quota, quella con la dotazione di risorse più rilevante, è denominata **quota di salvaguardia** ed è destinata a ricondurre l'entità del FFO di ogni università entro un determinato intervallo di oscillazione rispetto al FFO dell'anno precedente; si tratta di risorse, di ammontare necessariamente variabile di anno in anno (e noto a valle della ripartizione delle quote principali), con il quale si limita la perdita da parte degli atenei destinatari di un FFO inferiore a quello dell'anno precedente per una percentuale superiore alla soglia fissata dal Ministero
3. infine, la terza quota consiste nella **quota di accelerazione**; le risorse ancora disponibili a seguito dell'utilizzo per le prime due quote, e quindi anch'esse di ammontare variabile di anno in anno, sono ripartite tra le università in base alla distanza tra FFO effettivo e FFO teorico, ovvero quello di cui le stesse università sarebbero destinatarie se la quota base pesasse per il 70% del totale e la quota premiale per il 30%.

Nessuno degli atenei qui esaminati gode delle assegnazioni per la quota ex policlinici. La situazione si fa assai più articolata nel caso della quota di salvaguardia e in quella di accelerazione. Iniziamo dalla **salvaguardia**: come si può osservare dalla Tab. 3.11, nessuno dei 3 atenei del Piemonte ha usufruito di queste risorse. Ciò significa che, in nessun caso, si è verificata la situazione per cui il FFO di un certo anno è inferiore a quello dell'anno precedente per una percentuale superiore a quella stabilita dal MIUR ed è quindi necessario far scattare la soglia di salvaguardia.

Tra gli atenei di confronto, il solo a usufruire in maniera continuativa della salvaguardia nell'intero quinquennio è stato Udine; più discontinue le assegnazioni a Padova e a Milano, ma con quest'ultimo ateneo che, nel 2016 e nel 2020, ha potuto fruire di cospicue risorse provenienti proprio dalla salvaguardia⁶⁵.

A proposito della salvaguardia occorre fare qualche breve osservazione:

- in primo luogo, è opportuno ribadire che una parte **cospicua** del totale delle risorse per l'intervento perequativo è andata proprio alla quota di **salvaguardia**; ciò è dovuto alla decisione del MIUR di contenere la perdita degli atenei entro intervalli molto più ridotti di quelli stabiliti dalla normativa (si veda la Tab. 1.14)
- in secondo luogo, consideriamo quanto è accaduto nel 2020: nel calcolo delle risorse necessarie alla quota di salvaguardia sono stati confrontati FFO 2020 e 2019; tuttavia, in FFO 2020 si è considerata la somma di quota base, quota premiale, intervento ex policlinici, mentre in FFO 2019 si è considerata la somma di quota base, quota premiale, totale dell'intervento perequativo; come è evidente, le **somme non sono costituite dagli stessi fattori** e la seconda sommatoria, per come è costruita, "tende" a essere superiore alla prima, con il risultato che molti atenei risultano beneficiari della quota di salvaguardia.

⁶⁵ Nel FFO 2020, Milano ha usufruito di quasi 9 milioni di € dalla quota di salvaguardia perché ha sperimentato una diminuzione, sia del peso nella quota base (a causa di una diminuzione degli studenti in corso e di un contemporaneo aumento di studenti su base nazionale), sia del totale delle risorse disponibili, con la conseguenza che Milano ha avuto una quota base inferiore a quella del 2019 per circa 6 milioni di €. L'ateneo ha incrementato la quota premiale per soli 2 milioni. Inoltre, l'ateneo ha beneficiato del meccanismo di calcolo della salvaguardia che, nel confrontare FFO 2020 e FFO 2019, non considera gli stessi fattori, come osserveremo fra breve.

Tab. 3.11 Quota di salvaguardia del FFO assegnata agli atenei considerati nel confronto - €

Ateneo	salvaguardia 2020	salvaguardia 2019	salvaguardia 2018	salvaguardia 2017	salvaguardia 2016
Torino	-	-	-	-	-
Milano	8.980.904	1.650.822	-	-	8.934.851
Padova	-	-	-	2.136.977	2.214.664
Torino Politecnico	-	-	-	-	-
Milano Politecnico	-	-	-	-	231.045
Bari Politecnico	-	-	-	-	-
Piemonte Orientale	-	-	-	-	-
Insubria	-	-	-	-	268.848
Udine	973.638	317.025	1.025.692	1.312.374	4.353.898
Totale quota di salvaguardia	136.516.184	108.900.687	79.682.170	92.067.751	128.629.921
Totale perequativo	175.000.000	175.000.000	145.000.000	145.000.000	195.000.000

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

Ancora più articolato il meccanismo che attribuisce risorse per la quota di accelerazione⁶⁶. Da notare che, per come è costruito il calcolo, la quota di accelerazione viene assegnata a tutti gli atenei, **anche a quelli già beneficiari della salvaguardia**, una decisione che pare contraddittoria. Se il MIUR ripartisse le risorse per l'accelerazione ai soli atenei che non siano già beneficiari della salvaguardia, le università del Piemonte ne trarrebbero grande giovamento⁶⁷.

Tab. 3.12 Quota di accelerazione del FFO assegnata agli atenei considerati nel confronto - €

Ateneo	accelerazione 2020	accelerazione 2019	accelerazione 2018	accelerazione 2017	accelerazione 2016
Torino	1.027.331	2.185.937	2.077.093	1.541.655	1.694.425
Milano	1.104.399	2.550.408	2.472.873	1.640.070	1.707.327
Padova	1.252.110	2.645.158	2.601.512	1.607.000	2.171.789
Torino Politecnico	509.855	1.105.704	981.088	750.139	873.016
Milano Politecnico	746.191	1.642.436	1.503.031	1.207.487	1.333.177
Bari Politecnico	144.598	303.098	304.097	245.127	223.630
Piemonte Orientale	200.356	430.739	399.301	283.371	309.641
Insubria	172.147	360.221	336.929	249.993	270.936
Udine	291.684	579.418	566.605	428.367	455.861
Totale quota di accelerazione	24.295.265	51.601.571	50.711.442	37.717.708	41.995.079

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione del FFO

⁶⁶ In primo luogo, il Ministero valuta la distanza tra il livello di finanziamento attuale e quello "a regime", confrontando i pesi degli atenei nella quota base con i pesi nel modello teorico. Se il rapporto tra questi è inferiore a 0,95, allora viene attribuito all'ateneo in questione il valore più elevato tra il peso nella quota base e il peso nella quota premiale. Se, invece, il rapporto è superiore a 0,95, il Ministero assegna il valore più basso tra i due pesi. A questo punto, le risorse che residuano dopo la quota di salvaguardia e la quota ex policlinici sono ripartite sulla base del peso individuato.

⁶⁷ In FFO 2020, i tre atenei del Piemonte hanno un rapporto tra il peso nella quota base e il peso nel modello teorico superiore a 0,95, quindi – secondo l'impostazione del MIUR – non risultano essere particolarmente sottofinanziati, ragion per cui l'algoritmo attribuisce loro il valore più basso tra i due pesi.

Voci minori del FFO: altri modi per ottenere risorse

Come abbiamo osservato, oltre a quota base e quota premiale, il FFO si compone di una serie di voci minori che sono progressivamente confluite nello capitolo 1694 del bilancio dello Stato. Su alcune di esse gli atenei non hanno alcuna possibilità di intervenire, anche modificando i propri comportamenti; su altre gli spazi per intervenire ci sono. Tra i più significativi, ricordiamo:

1. le risorse della **programmazione triennale**
2. i dipartimenti di **eccellenza**
3. le risorse destinate al **post laurea**
4. il **fondo giovani** e mobilità degli studenti

La programmazione triennale: logiche completamente diverse da quelle del FFO

Come abbiamo osservato, la Legge 537 aveva istituito 3 fondi: FFO, edilizia, programmazione. Fino a questo momento abbiamo approfondito le modalità di riparto del FFO⁶⁸; in questo paragrafo faremo un accenno al fondo per la programmazione.

Anche se la dotazione finanziaria di questo fondo è limitata (**circa il 1% del FFO**), esso rappresenta un caso studio interessante e meriterebbe una trattazione specifica, per almeno tre ragioni. La prima: come già sappiamo, le entrate da programmazione costituiscono una delle grandezze che sono considerate nel riparto dei punti organico (e questo elemento rappresenta, da solo, un motivo valido che giustifica l'attenzione degli atenei nei confronti di queste risorse). La seconda: le logiche di ripartizione sono molto interessanti e **completamente diverse** da quelle finora descritte a proposito del FFO. La terza: è vero che le risorse sono complessivamente modeste (nell'ultimo triennio ammontano a circa 65 milioni di € a fronte di un FFO che supera abbondantemente i 7 miliardi) ma, in una situazione di sottofinanziamento del sistema, ogni assegnazione è importante; un esempio può essere utile: nel triennio 2016-2018, l'Università di Torino ha incassato oltre 6 milioni di € dalla programmazione, una cifra di tutto rispetto e importante per le politiche di ateneo.

In questa sede, ci limitiamo a descrivere brevemente le modalità di riparto del fondo, lasciando ad approfondimenti specifici un'analisi dei progetti presentati dagli atenei del Piemonte.

Il ciclo triennale di programmazione inizia nel momento in cui il Ministro pubblica, con proprio decreto, i **macro-obiettivi del sistema universitario**. A titolo di esempio, nel ciclo 2016-2018⁶⁹, gli obiettivi fissati dal MIUR erano tre: *Miglioramento dei risultati conseguiti nella programmazione del triennio 2013-2015; Modernizzazione degli ambienti di studio e ricerca, innovazione delle metodologie didattiche; Giovani ricercatori e premi per merito ai docenti.*

Gli atenei sono stati chiamati a costruire un **programma** di durata triennale, scegliendo al massimo due obiettivi tra i tre proposti. Ciascun obiettivo doveva essere realizzato attraverso almeno una delle azioni, anch'esse indicate dal MIUR. Ad esempio, l'obiettivo *Miglioramento*

⁶⁸ Il Fondo per l'edilizia universitaria e le grandi attrezzature non è stato finanziato per oltre dieci anni. Solo nel 2020, con il D.M. 81/2020, il Ministro ha destinato 60 milioni di € al Fondo per l'anno 2020, per cofinanziare programmi d'intervento delle università, finalizzati al potenziamento delle infrastrutture tecnologiche per la digitalizzazione della didattica e dei servizi agli studenti, ivi compresi i costi necessari all'utilizzo delle stesse quali, tra gli altri, quelli connessi all'installazione e alla formazione del personale, l'acquisto di dispositivi hardware e di licenze software.

⁶⁹ L'ultimo ciclo di programmazione è quello relativo al triennio 2019-2021, ma l'avvento della pandemia da Covid-19 ha complicato molto il quadro programmatico e costretto Ministero ed atenei a rivedere profondamente i programmi triennali validi per il triennio in corso.

dei risultati conseguiti nella programmazione del triennio 2013– 2015, poteva essere perseguito con l'azione *Orientamento e tutorato in ingresso, in itinere e in uscita dal percorso di studi*, oppure con l'azione *Potenziamento dell'offerta formativa relativa a corsi "internazionali"* o con altre azioni. Gli stessi atenei dovevano individuare almeno due **indicatori** per ogni obiettivo scelto, tra quelli suggeriti dal MIUR, con i quali misurare – al termine del triennio – l'effettivo raggiungimento degli obiettivi. A questo proposito, è importante sottolineare che sono state le stesse università a dover individuare gli obiettivi numerici (target) da raggiungere al termine del triennio.

Gli atenei hanno presentato i programmi triennali al Ministero, che ha coinvolto un apposito comitato di valutazione, il cui giudizio ha tenuto conto di criteri quali la coerenza del programma rispetto agli obiettivi, la chiarezza e la fattibilità del programma stesso, la capacità dell'intervento di apportare un reale miglioramento.

I programmi presentati dagli atenei sono stati valutati dalla commissione, la quale – sulla base del grado di rispondenza tra programmi e criteri di valutazione – ha attribuito tutta o soltanto parte della quota di risorse disponibile a ciascuna università.

A valle di tutto il processo, ovvero al termine del triennio, il Ministero ha valutato l'effettivo raggiungimento degli obiettivi indicati, controllando la **corrispondenza tra risultati ottenuti e target fissati**, per ciascuno degli indicatori scelti all'inizio del triennio. Nei casi in cui i target sono stati raggiunti, gli atenei hanno potuto considerare definitive le risorse ottenute nella prima fase; le università che non sono riuscite a raggiungere gli obiettivi, hanno dovuto restituire le risorse ottenute all'inizio del triennio, in misura proporzionale al mancato raggiungimento dei target.

Il meccanismo prevede dunque **due gradi di valutazione**: all'inizio del triennio di programmazione, in relazione all'aderenza del programma ai criteri prestabiliti e, al termine del triennio, in riferimento all'effettivo raggiungimento dei target.

La Tab. 3.13 riporta le risorse assegnate agli atenei analizzati nell'ambito della programmazione 2016-2018; come si può notare, Università e Politecnico di Torino hanno massimizzato il risultato, mentre l'Università del Piemonte Orientale non è riuscita a fare altrettanto.

Tab. 3.13 Risorse assegnate nell'ambito della programmazione triennale 2016-2018

Ateneo	Totale assegnazione programmazione 2016-18 (€)	Tasso di acquisizione risorse rispetto al massimo ottenibile (%)
Torino	6.499.000	100%
Milano	4.008.000	58%
Padova	6.441.972	89%
Torino Politecnico	3.364.438	100%
Milano Politecnico	5.218.000	100%
Bari Politecnico	786.936	80%
Piemonte Orientale	830.000	69%
Insubria	1.102.000	100%
Udine	1.863.193	100%

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Nota: il tasso di acquisizione delle risorse è frutto di autonoma elaborazione, sulla base del rapporto tra risorse assegnate e massimo ottenibile, pari al 2,5% del FFO 2015. Tuttavia, le percentuali si potrebbero discostare da quelle effettive, anche se in misura limitata, dal momento che il MIUR non ha pubblicato l'elenco delle voci che ha considerato per la definizione di FFO 2015.

In sintesi, si può affermare che il meccanismo obblighi gli atenei a costruire un programma solido e adeguatamente argomentato per ottenere il finanziamento iniziale, e stimoli in essi, durante il triennio successivo, la capacità di monitorare le azioni e gli indicatori scelti in modo da conservare le risorse ottenute nella prima fase.

I dipartimenti di eccellenza

La legge di bilancio 2017⁷⁰ ha istituito i cosiddetti *dipartimenti di eccellenza*, ovvero un sottoinsieme di **180 dipartimenti universitari** (a fronte di un totale di circa 850), individuati a seguito di un meccanismo di selezione, a cui assegnare risorse aggiuntive per un periodo di 5 anni. La selezione è stata operata da una commissione nominata ad hoc, che ha utilizzato due criteri: i valori ottenuti dai dipartimenti in un indicatore di qualità della ricerca svolta (ISPD), definito dall'ANVUR e basato sui dati della VQR, e la valutazione dei progetti di sviluppo presentati dagli stessi dipartimenti⁷¹.

Gli atenei del Piemonte hanno complessivamente ottenuto un buon risultato: **17** dei loro dipartimenti sono stati ammessi al finanziamento (10 dell'Università di Torino, 5 del Politecnico e 2 del Piemonte Orientale) e, per questa ragione, nel quinquennio 2018-2022 possono fruire di risorse aggiuntive importanti. Tra gli atenei concorrenti, solo Padova ha fatto meglio di Torino, mentre il Politecnico di Milano ha ottenuto un risultato inferiore a quello del Politecnico di Torino. L'Università dell'Insubria non ha visto nessuno dei propri dipartimenti entrare nella lista dei 180.

Tab. 3.14 Esiti della procedura di selezione dei Dipartimenti di eccellenza sugli atenei esaminati

Ateneo	N. dipartimenti ammessi	Finanziamenti annuali assegnati	Finanziamento totale nel quinquennio	Peso %
Torino	10	16.315.082	81.575.410	6,02%
Milano	8	11.370.665	56.853.325	4,20%
Padova	13	20.431.274	102.156.370	7,54%
Torino Politecnico	5	8.252.338	41.261.690	3,05%
Milano Politecnico	4	7.464.024	37.320.120	2,75%
Bari Politecnico	1	1.866.006	9.330.030	0,69%
Piemonte Orientale	2	2.923.742	14.618.710	1,08%
Insubria	-	-	-	-
Udine	1	1.481.829	7.409.145	0,55%

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

La decisione di selezionare e finanziare un sottoinsieme di dipartimenti ha destato severe **critiche**, ancora una volta da parte di Viesti (2017) e da altri accademici. La critica è rivolta, sia ai criteri adottati (ovvero all'indicatore ISPD), sia alla decisione in sé di premiare alcuni dipartimenti a scapito di tutti gli altri. Per quanto riguarda questo secondo aspetto, Viesti afferma:

⁷⁰ Legge 232 del 2016.

⁷¹ Il primo criterio aveva un peso del 70%, il secondo del 30%.

la decisione di concentrare cospicui finanziamenti nelle realtà individuate, potrebbe determinare una profonda frattura tra le varie realtà: gli eccellenti potranno rafforzarsi ulteriormente, anche grazie alle maggiori possibilità di reclutamento, mentre gli esclusi non potranno far altro che contare sulle risorse ordinarie, con un evidente circolo vizioso a danno di questi ultimi.

Inoltre, il circolo vizioso assume le ben note caratteristiche territoriali, dal momento che il 60% circa dei Dipartimenti di Eccellenza (106) si colloca al Nord Italia, il 27% (49) al Centro e solo il 14% (25) si colloca al Sud (De Paola, 2017; Ialacqua, 2018).

Vi è chi ha risposto alle critiche (Leonardi, 2017), argomentando che il meccanismo di individuazione dei dipartimenti di eccellenza, pur essendo orientato a premiare il merito, prevede due **meccanismi perequativi**. Il primo è costituito dal mix di valutazione: 70 punti su 100 determinati dai valori dell'indicatore ISPD e 30 punti alla valutazione del progetto dipartimentale, in cui i 70 punti sono un limite alla discrezionalità della commissione e i 30 punti del progetto sono un'opportunità per tutti i dipartimenti (anche del Sud). Il secondo meccanismo perequativo sta nel fatto che tutti gli atenei hanno avuto almeno un dipartimento finanziato, fatta eccezione per 7 atenei (4 del Centro Nord e 3 del Sud) dal momento che nessuno dei loro dipartimenti superava il valore mediano della VQR. Lo stesso Leonardi ha anche rivendicato il fatto che le risorse per i dipartimenti di eccellenza sono aggiuntive rispetto al FFO.

Sotto questo profilo, non si può che sottolineare il fatto che le università che hanno ottenuto buoni risultati su questo fronte (come è accaduto per le 3 università del Piemonte), non solo hanno potuto fruire di risorse aggiuntive rispetto al FFO, seppur specifiche per i dipartimenti premiati, ma hanno avuto **benefici effetti** sulle possibilità di **reclutamento**, visto che le risorse del FFO contribuiscono a determinare le facoltà assunzionali di tutto l'ateneo.

Le risorse per il post laurea: altri indicatori e modalità per competere

Le risorse per le borse post lauream afferiscono agli *Interventi a favore degli studenti*, una macrocategoria di assegnazioni di cui fanno parte anche le risorse destinate a compensare gli atenei a seguito delle minori entrate da tasse dovute all'introduzione della *no tax area* (a cui si è già accennato) e le risorse destinate al Fondo giovani e per incentivare la mobilità degli studenti, di cui si tratterà nel prossimo paragrafo.

Le assegnazioni per le borse post lauream sono ripartite tra gli atenei in base a **cinque aspetti** relativi al **dottorato di ricerca**, ciascuno misurato con un **indicatore**; questi parametri si vanno ad aggiungere ai già numerosissimi indici con cui sono ripartite le risorse delle altre quote di FFO.

Il riparto prevede la costruzione di una tabella in cui sono pubblicati i valori degli indicatori di tutti gli atenei, che questi valori siano pesati con i coefficienti stabiliti dal Ministero, per giungere alla definizione del peso di ciascuna università sul totale del sistema universitario in un indicatore finale. Questo peso fa riferimento al "**modello teorico**" di riparto delle risorse. Al termine delle elaborazioni, il Ministero calcola la differenza, per ciascuna università, tra l'assegnazione teorica e quella effettivamente ottenuta dagli atenei l'anno precedente: se questa differenza supera una certa soglia, interviene – anche in questo caso – una clausola di **salvaguardia**, che riassegna risorse agli atenei che sperimenterebbero perdite eccessive, sottraendole a quelli che ne trarrebbero vantaggio.

La Tab. 3.15 riporta, per ciascun aspetto del dottorato, gli indicatori scelti dal MIUR.

Tab. 3.15 Metodologia di ripartizione del Fondo per le borse post lauream - FFO 2020

Criterio	FFO 2020	
	Peso	Descrizione
Qualità della ricerca svolta dai membri del collegio dei docenti	30%	Per ciascun corso di dottorato accreditato nel 2020 (XXXVI ciclo) è preso in considerazione l'indicatore I, calcolato per ogni corso di studio, sulla base del punteggio medio attribuito ai docenti componenti il collegio di docenti del corso di dottorato. Il punteggio attribuito al singolo docente fa riferimento alle soglie per l'abilitazione scientifica nazionale (ASN)
Grado di internazionalizzazione del dottorato	10%	50% Numero di iscritti ai corsi di dottorato attivati nel 2019 (XXXV ciclo) che hanno conseguito il titolo di accesso al dottorato in Università straniere + 50% Numero di borse di dottorato destinate a Dottorati Innovativi – internazionali nel 2020 (ciclo XXXVI)
Grado di collaborazione con il sistema delle imprese e ricadute del dottorato sul sistema socio-economico	10%	50% Numero di borse di dottorato finanziate da enti esterni 2019 (XXXV ciclo) + 50% Numero di borse di dottorato destinate a Dottorati Innovativi – intersettoriali e interdisciplinari nel 2020 (XXXVI ciclo)
Attrattività del dottorato	10%	Numero di iscritti ai corsi di dottorato attivati nell'anno 2019 (XXXV ciclo) che hanno conseguito il titolo di accesso al dottorato in Università italiane diverse da quella sede del corso di dottorato
Dotazione di servizi, risorse infrastrutturali e risorse finanziarie a disposizione del dottorato	40%	Numero di iscritti ai corsi di dottorato attivati nell'anno 2019 (XXXV ciclo) con borsa di dottorato moltiplicato per il rapporto tra iscritti con borsa e iscritti totali nel medesimo ciclo.

Fonte: D.M. 442/2020

A fronte di una disponibilità complessiva di risorse che, tra il 2016 e il 2020, è aumentata da 128 e i 161 milioni di € (circa il 2% del totale del FFO), l'unico ateneo del Piemonte che, nel complesso, ha conseguito buoni risultati è stato il Politecnico, mentre l'Università di Torino e il Piemonte Orientale hanno conseguito risultati al di sotto delle proprie potenzialità.

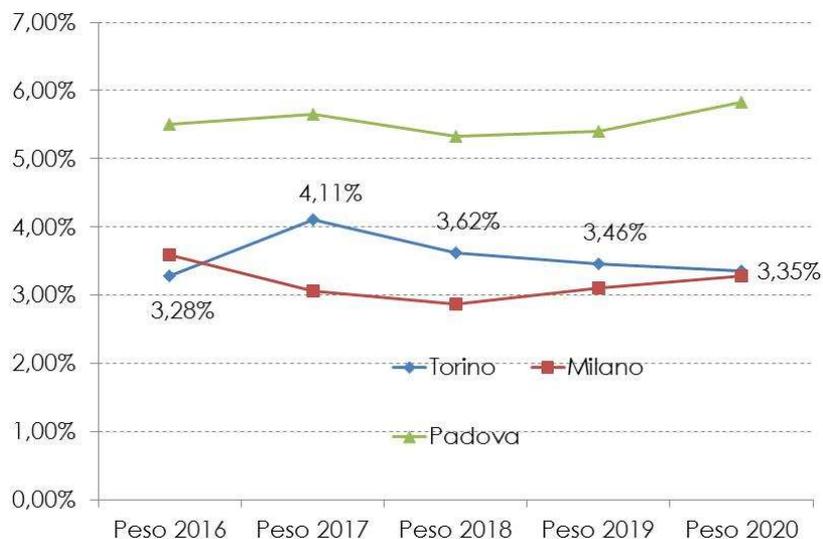
Iniziamo l'analisi dal primo raggruppamento: l'Università di Torino riesce a incrementare le risorse relative al post lauream grazie al fatto che le risorse disponibili sono aumentate (Tab. 3.16), mentre il peso ottenuto nel modello di ripartizione è sempre inferiore al peso nel costo standard. Milano fa peggio di Torino, mentre Padova si colloca a livelli molto più elevati (Fig. 3.22).

Tab. 3.16 Risorse relative al post lauream, Università di Torino, Milano, Padova

Ateneo	assegnazione 2020	assegnazione 2019	assegnazione 2018	assegnazione 2017	assegnazione 2016
Torino	5.550.975	5.567.023	5.234.683	4.518.850	4.249.252
Milano	5.393.131	5.405.278	5.159.351	4.706.595	4.639.630
Padova	8.289.318	8.166.735	7.576.714	6.509.724	6.167.125
Totale risorse disponibili	161.210.172	161.210.172	151.660.000	132.694.114	128.433.199

Fonte: decreti di assegnazione FFO

Fig. 3.22 Peso da modello risorse post lauream, Università di Torino, Milano, Padova



Fonte: decreti di assegnazione FFO

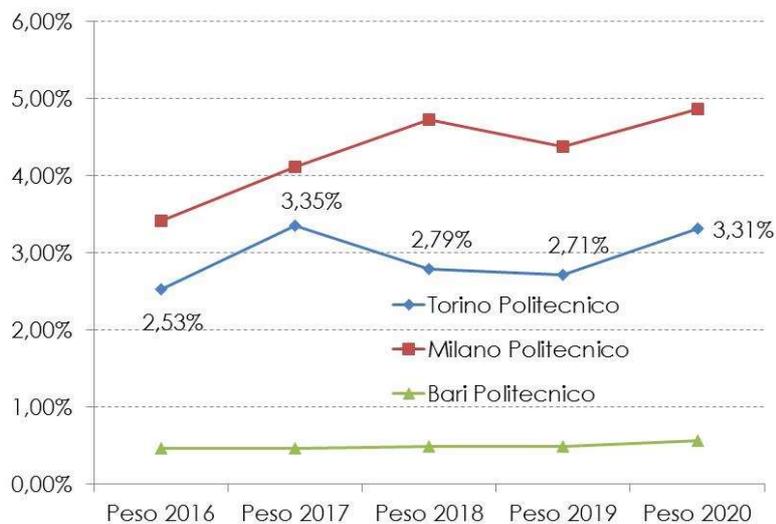
Tra il 2016 e il 2020, il Politecnico di Torino è riuscito a incrementare le proprie assegnazioni relative al dottorato, sia per la maggiore disponibilità di risorse su base nazionale (Tab. 3.17), sia perché è riuscito a ottenere un peso nel modello di ripartizione sempre superiore al peso nel costo standard. Anche il Politecnico di Milano ha ottenuto buoni risultati, mentre il Politecnico di Bari appare più penalizzato, in parte a causa di alcuni degli indicatori scelti dal Ministero (Fig. 3.23).

Tab. 3.17 Risorse relative al post lauream, Politecnico di Torino, di Milano, di Bari

Ateneo	assegnazione 2020	assegnazione 2019	assegnazione 2018	assegnazione 2017	assegnazione 2016
Torino Politecnico	4.340.676	4.230.461	3.953.623	3.392.786	3.140.757
Milano Politecnico	6.395.393	6.233.714	5.707.366	4.649.525	4.393.345
Bari Politecnico	742.467	723.869	668.655	568.607	541.444
Totale risorse disponibili	161.210.172	161.210.172	151.660.000	132.694.114	128.433.199

Fonte: decreti di assegnazione FFO

Fig. 3.23 Peso da modello risorse post lauream, Politecnico di Torino, di Milano, di Bari



Fonte: decreti di assegnazione FFO

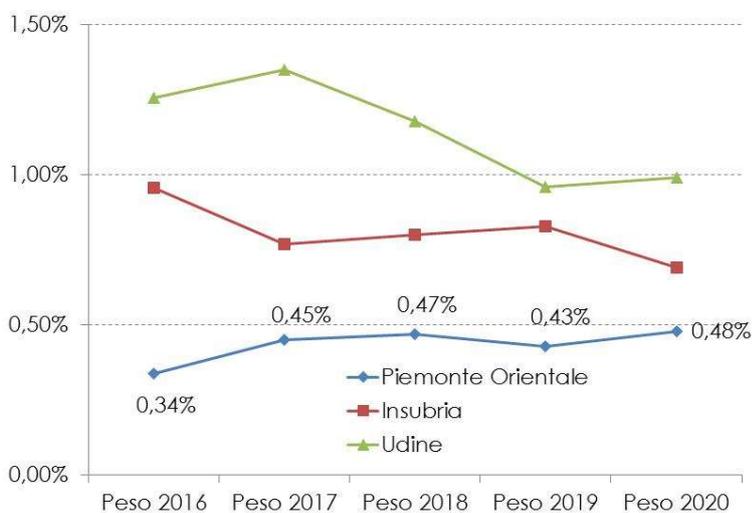
Tra il 2016 e il 2020, il Piemonte Orientale ha incrementato le proprie assegnazioni relative al dottorato grazie alla maggiore disponibilità di risorse su base nazionale (Tab. 3.18); il peso nel modello di ripartizione è invece sempre inferiore al peso dell'ateneo nel costo standard. Insubria e Udine hanno fatto meglio, con un peso nel modello quasi sempre superiore al rispettivo costo standard (Fig. 3.24).

Tab. 3.18 Risorse relative al post lauream, Piemonte Orientale, Insubria, Udine

Ateneo	assegnazione 2020	assegnazione 2019	assegnazione 2018	assegnazione 2017	assegnazione 2016
Piemonte Orientale	780.547	781.218	751.291	665.339	653.656
Insubria	1.213.874	1.224.860	1.130.092	970.621	934.052
Udine	1.837.057	1.864.443	1.812.724	1.590.593	1.513.460
Totale risorse disponibili	161.210.172	161.210.172	151.660.000	132.694.114	128.433.199

Fonte: decreti di assegnazione FFO

Fig. 3.24 Peso da modello risorse post lauream, Piemonte Orientale, Insubria, Udine



Fonte: decreti di assegnazione FFO

La Tab. 3.19 mostra i valori riportati dagli atenei del Piemonte negli indicatori utilizzati nel riparto delle risorse relative al post lauream del FFO 2020. Mentre i valori superiori alla media ponderata sono evidenziati in grassetto, gli altri valori (quelli non evidenziati) indicano gli ambiti di attività nei quali gli atenei del Piemonte dovrebbero focalizzare gli sforzi per migliorare il proprio posizionamento.

L'Università di Torino consegue i risultati migliori nell'ambito dell'internazionalizzazione, i peggiori in quello relativo all'attrattività. Il Politecnico di Torino ottiene risultati molto buoni nel grado di collaborazione con le imprese, fa peggio nell'internazionalizzazione. Infine, il Piemonte Orientale va bene nell'internazionalizzazione, ma è penalizzato dal grado di collaborazione con le imprese.

Tab. 3.19 Posizionamento degli atenei del Piemonte negli indicatori utilizzati per la ripartizione delle risorse relative al post lauream – FFO 2020

Criterio	Indicatore	Università di Torino	Politecnico di Torino	Piemonte Orientale
Qualità della ricerca svolta dai membri del collegio dei docenti: peso=30%	Punteggio medio ASN - collegi di dottorato nel ciclo XXXVI	3,17%	3,53%	0,49%
Grado di internazionalizzazione del dottorato: peso=10%	% iscritti che hanno conseguito il titolo di accesso all'estero nel ciclo XXXV	6,92%	2,40%	0,40%
	% borse di dottorato destinate a dottorati innovativi internazionali nel ciclo XXXVI	2,97%	3,08%	0,62%
Grado di collaborazione con imprese e ricadute sul sistema socio-economico: peso=10%	% borse acquisite da enti esterni nel ciclo XXXV	5,75%	2,85%	0,27%
	% borse di dottorato destinate a dottorati innovativi interdisciplinare e intersettoriale nel ciclo XXXVI	2,28%	5,16%	0,13%
Attrattività del dottorato: peso=10%	% iscritti che hanno acquisito il titolo di accesso in altre università italiane (XXXV ciclo)	2,30%	2,16%	0,71%
Dotazione di servizi e risorse disponibili: peso=40%	% iscritti con borsa ponderati con peso borse su totale iscritti (XXXV ciclo)	3,19%	3,40%	0,47%
Indicatore finale (media ponderata)		3,35%	3,31%	0,48%

Fonte: allegati al D.M. 442/2020

Nota: sono riportati in grassetto i valori degli indicatori nei casi in cui essi sono superiori al valore dell'indicatore finale.

Fondo giovani e mobilità degli studenti: ancora indicatori...

Le risorse relative al Fondo giovani e per favorire la mobilità degli studenti sono confluite nei decreti di ripartizione del FFO. L'importo complessivo è contenuto, ma comunque tale da rivestire una certa attenzione: 65 milioni di € all'anno, poco meno del 1% del totale del FFO.

Le finalità perseguite nel triennio 2019–2021 sono quattro: mobilità internazionale, tutorato, incentivi alle iscrizioni a corsi di ambito scientifico, attuazione piano lauree scientifiche. Gli indicatori individuati dal Ministero dovrebbero essere finalizzati a premiare le università che conseguono i risultati migliori nei diversi ambiti di attività (Tab. 3.20). Tuttavia, alcuni di essi non sembrano essere collegati alla finalità perseguita, quanto a soddisfare criteri dimensionali: è il

caso della mobilità internazionale, a cui viene destinato il 70% delle risorse. Gli indicatori individuati per questa finalità sono quattro, di cui i primi due (numero di studenti regolari e numero di studenti beneficiari di esonero totale dalle tasse) non hanno alcuna attinenza diretta con la mobilità ma sembrano essere stati introdotti per tenere conto della dimensione degli atenei. Non vi è diretta attinenza rispetto alla finalità perseguita nemmeno in riferimento al tutorato, le cui risorse sono ripartite sulla base della proporzione del costo standard relativo al totale degli studenti regolari che abbiano acquisito almeno 40 CFU nell'anno solare precedente.

Tab. 3.20 Metodologia di ripartizione del Fondo giovani, mobilità degli studenti, 2019 - 2021

Finalità	% risorse	Criteri di riparto
Mobilità internazionale	70%	<ul style="list-style-type: none"> • Numero degli studenti regolari (peso 0,35); • Numero di studenti beneficiari di esonero totale dai contributi universitari (peso 0,2); • Numero di CFU conseguiti all'estero dagli studenti regolari (peso 0,2); • Numero di laureati nella durata normale che hanno acquisito almeno 12 CFU all'estero (peso 0,2); • Numero di dottori di ricerca dell'ultimo ciclo che hanno trascorso almeno 3 mesi all'estero (peso 0,05)
Tutorato e attività didattiche integrative	15%	Proporzione del costo standard relativo al totale degli studenti regolari che abbiano acquisito almeno 40 CFU nell'anno solare precedente
Incentivi alle iscrizioni a corsi di studio di interesse nazionale e comunitario	10%	Media tra il numero di studenti iscritti al secondo anno che abbiano acquisito almeno 40 CFU e il numero dei laureati entro il primo anno oltre la durata normale del corso per le classi di laurea di ambito scientifico – tecnologico. Ai fini dell'applicazione di tale criterio, le studentesse sono considerate con un coefficiente pari a 1,2
Attuazione del piano lauree scientifiche	5%	Presentazione di proposte elaborate da reti di Atenei in coerenza con le indicazioni ministeriali

Fonte: D.M. 989/2019

La Tab. 3.21 riporta le risorse assegnate agli atenei del Piemonte e a quelli considerati nel confronto in relazione al Fondo giovani, per le prime tre finalità, ovvero per il 95% del totale delle risorse. Rispetto alle assegnazioni relative alle quote principali del FFO, gli importi sono più contenuti, ma non per questo trascurabili. Come si può notare, i pesi degli atenei sono piuttosto diversi: basti osservare che i pesi dei politecnici nella finalità "iscrizioni lauree scientifico-tecnologiche" sono molto superiori a quelli degli atenei generalisti e a quelli degli stessi politecnici in altre sezioni del Fondo giovani.

Qualche osservazione relativa alla sezione "mobilità degli studenti", quella con la maggiore dotazione di risorse: nel caso del primo raggruppamento di atenei, Torino consegue un peso del 5,37%, più elevato di quello di Milano, sia a causa del maggior numero di studenti in corso e di studenti esonerati (e quindi in indicatori non collegati all'obiettivo perseguito), sia a causa dei migliori risultati conseguiti nei due indicatori più attinenti la finalità perseguita, come il numero di CFU conseguiti all'estero dagli studenti regolari e il numero di laureati nella durata normale che hanno acquisito almeno 12 CFU all'estero. Vale la pena osservare che, se il Ministero avesse utilizzato solo gli indicatori più pertinenti rispetto alla finalità perseguita, Torino avrebbe ricevuto un'assegnazione più elevata.

Sempre in riferimento alla medesima finalità, le assegnazioni del Politecnico di Torino non sono molto lontane da quelle del Politecnico di Milano; in questo caso, le minori dimensioni penalizzano Torino, che però riesce a fare molto meglio di Milano, sia in riferimento al numero di studenti esonerati, sia soprattutto in riferimento al numero di CFU conseguiti all'estero dagli studenti regolari.

Discorso opposto se si confrontano Piemonte Orientale e Insubria: in questo caso, gli indicatori dimensionali favoriscono l'ateneo locale, il quale fa peggio del rivale in tutti gli indicatori pertinenti la finalità perseguita.

Gli esempi mostrano come la scelta degli indicatori abbia un impatto decisivo sulle assegnazioni, e non sempre comportamenti "virtuosi" vengono adeguatamente riconosciuti.

Tab. 3.21 Assegnazioni relative al Fondo giovani, mobilità degli studenti, FFO 2020

Ateneo	Peso mobilità studenti	Risorse per mobilità studenti (€)	Peso tutorato	Risorse per tutorato (€)	Peso iscrizioni classi scientifiche	Risorse per iscrizioni classi scientifiche (€)
Torino	5,37%	2.253.523	4,70%	422.749	1,79%	107.256
Milano	3,70%	1.554.141	3,95%	355.730	2,36%	141.357
Padova	4,64%	1.948.490	4,90%	440.837	6,78%	406.867
Politecnico di Torino	3,28%	1.379.600	2,28%	205.123	8,64%	518.515
Politecnico di Milano	3,88%	1.628.454	4,36%	392.826	9,23%	554.071
Politecnico di Bari	0,66%	278.854	0,65%	58.710	2,39%	143.609
Piemonte Orientale	0,70%	295.137	0,84%	75.829	0,42%	25.177
Insubria	0,62%	258.763	0,82%	73.820	0,52%	31.164
Udine	1,05%	439.810	1,14%	102.533	0,98%	58.523
Totale	100,00%	42.000.000	100,00%	9.000.000	100,00%	6.000.000

Fonte: D.M. 442/2020

Il confronto attraverso i punti organico

Gli indicatori ministeriali e il *margin*e

Come abbiamo osservato, le possibilità che le università hanno di reclutare un determinato numero di persone (o di poter promuovere a qualifiche superiori), dipendono dall'ammontare di punti organico di cui dispongono. A loro volta, i punti organico sono assegnati dal Ministero agli atenei, sulla base dei valori di ciascuno di essi negli indicatori stabiliti dalla normativa. Ricordiamo brevemente:

- gli atenei che abbiano valori dell'indicatore spese del personale $\geq 80\%$, oppure valori dell'indicatore di sostenibilità economico-finanziaria < 1 , possono disporre **solo** dei punti organico **base**, ovvero di una percentuale stabilita dal MIUR dei punti organico derivanti esclusivamente dalle cessazioni, a livello di ateneo, avvenute l'anno precedente
- gli atenei che abbiano valori dell'indicatore spese del personale $< 80\%$, oppure valori dell'indicatore di sostenibilità economico-finanziaria > 1 , possono disporre, sia dei punti organico base, sia dei punti organico "**premiali**", questi ultimi determinati sulla base del peso percentuale di ciascun ateneo nel **margin**e (ovvero 82% delle entrate nette - (spese di personale a carico di ateneo + oneri di ammortamento)).

Tra il 2016 e il 2020, gli atenei piemontesi, e tutti gli altri atenei considerati nel confronto, hanno rispettato entrambi i limiti, collocandosi nello scenario più favorevole, quello che prevede l'assegnazione dei punti organico base e dei punti organico premiali.

Non ci occuperemo dell'assegnazione dei punti organico da cessazioni, in quanto essi dipendono dal numero di cessazioni dal servizio intervenute l'anno precedente a livello di ateneo, il

cui ammontare non è in alcun modo legato, evidentemente, alle scelte e alle politiche di ateneo.

Esaminiamo invece le assegnazioni dei punti organico premiali. Da questo punto di vista, il dato chiave è costituito, per tutti gli atenei, dal **margin**e tra entrate e uscite, e dal peso di ciascun ateneo nel margine stesso. Più è elevato il valore di questa differenza, più elevato sarà il peso sul sistema, maggiore sarà il numero dei punti organico premiali.

Università di Torino: margine (quasi) sempre crescente nel periodo 2016-2020

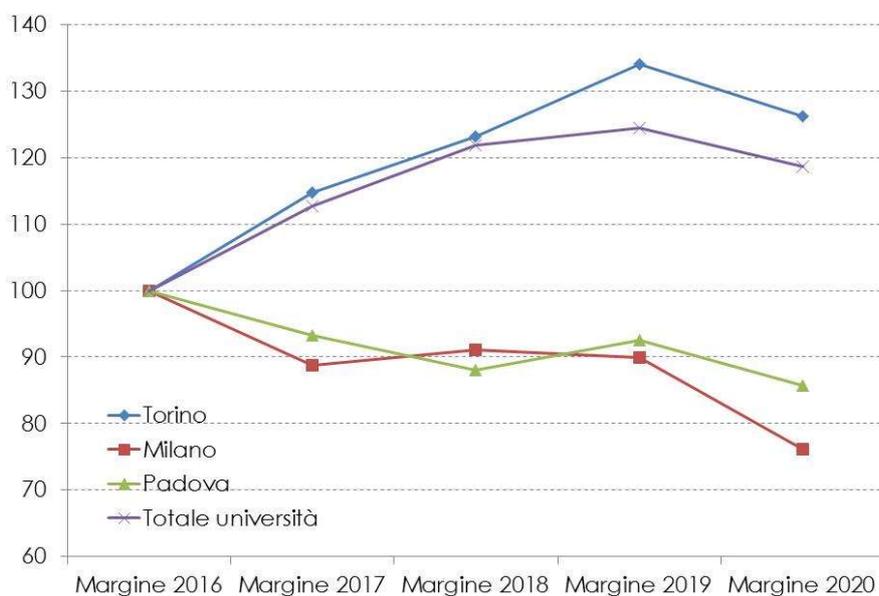
Tra il 2016 e il 2020, il margine tra entrate e uscite dell'Università di Torino ha avuto un andamento tendenzialmente crescente, con una battuta d'arresto solo nell'ultimo anno. Nel 2016, il margine era pari a 50 milioni di €, nel 2019 è arrivato a 67 milioni, per poi scendere a 63 nel 2020. È accaduto l'opposto sia a Milano sia a Padova, dove il margine è progressivamente diminuito (Tab. 3.22).

Tab. 3.22 Margine tra entrate e uscite utilizzato per calcolo punti organico, Università di Torino, Milano, Padova - €

Ateneo	Margine 2020	Margine 2019	Margine 2018	Margine 2017	Margine 2016
Torino	63.166.197	67.080.714	61.634.767	57.440.768	50.033.254
Milano	56.126.983	66.227.931	67.071.744	65.446.708	73.683.512
Padova	45.778.142	49.394.591	47.006.653	49.770.912	53.406.608
Totale università	1.131.875.765	1.188.451.727	1.162.325.063	1.075.075.116	954.305.259

Fonte: decreti di assegnazione dei punti organico

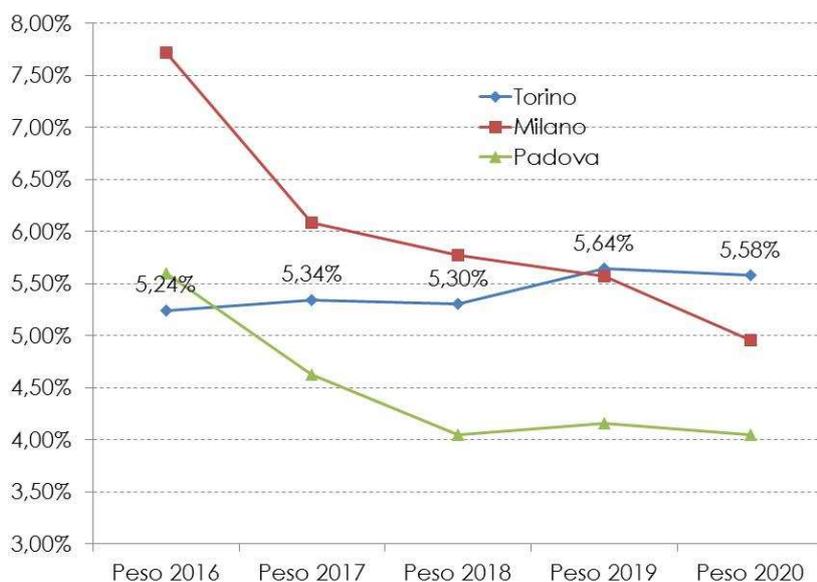
Fig. 3.25 Margine tra entrate e uscite, Università di Torino, Milano e Padova (numeri indice, margine 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione dei punti organico

I valori dei margini dei tre atenei qui considerati hanno avuto un impatto immediato sui pesi degli stessi atenei a livello nazionale: l'Università di Torino ha incrementato il proprio peso **dal 5,24% al 5,58%**; Milano e Padova hanno peggiorato il proprio posizionamento.

Fig. 3.26 Peso nel margine tra entrate e uscite, Università di Torino, Milano e Padova



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione dei punti organico

Ma quali sono state le dinamiche di entrate e spese che spiegano questi andamenti? Tra il 2016 e il 2020, l'Università di Torino ha incrementato le proprie entrate del 9%, mentre l'incremento delle spese per il personale è stato più contenuto, pari al 5,5%. L'opposto è accaduto a Milano e a Padova, atenei dove le spese sono cresciute ad un ritmo più elevato di quello delle entrate.

Un approfondimento sulle entrate: Torino fa pagare tasse più basse di Milano e di Padova

Sul fronte delle entrate, il calcolo del margine considera FFO, tasse e programmazione triennale. Sarebbe interessante conoscere il peso di queste tre voci sul totale per l'intero periodo esaminato, ma questi dati sono disponibili solo per il 2016 e per il 2017; dal 2018 in poi, il Ministero ha scelto di fornire solo il dato aggregato. Sotto il profilo dell'analisi, si tratta di una lacuna di un certo rilievo, visto che analizzare la distribuzione delle tre voci di entrata aiuta a comprendere meglio la situazione dei tre atenei esaminati.

Nel 2017, ultimo anno in cui il dettaglio è disponibile, il peso relativo delle tre categorie di entrata di Torino, Milano e Padova era molto simile: il FFO pesava per circa il 73-75% del totale, le tasse degli studenti per circa il 25-26%, le entrate da programmazione intorno all'1%. Tuttavia, occorre notare che il totale degli studenti iscritti era (ed è) piuttosto diverso: rapportando il totale delle entrate da tasse per il numero di studenti si ottiene, per il 2017, una "tassa media" di circa 1.350€ per Torino e di 1.550€ per Milano e Padova.

Grazie ai progressi fatti registrare nel margine, tra il 2016 e il 2020, l'Università di Torino ha ottenuto una percentuale di **turn over crescente** (Tab. 3.23). Il progresso è superiore a quello di Milano e di Padova. Questo significa che, mentre nel 2016, a fronte di 100 cessazioni dal servizio in termini di punti organico, l'ateneo ha avuto la possibilità di ottenere 74 punti, nel 2020, a fronte di 100 cessazioni, i punti organico ottenuti sono stati 140⁷².

⁷² Anche se la percentuale di turn over è il modo più utilizzato per valutare il risultato di un certo ateneo nella ripartizione dei punti organico, per la sua semplicità e facilità di comprensione, essa non è pienamente in grado di resti-

Tab. 3.23 Percentuale di turn over ottenuta nell'assegnazione dei punti organico da Università di Torino, Milano, Padova

Ateneo	% turn over 2020	% turn over 2019	% turn over 2018	% turn over 2017	% turn over 2016
Torino	140%	143%	117%	95%	74%
Milano	115%	131%	121%	86%	74%
Padova	102%	105%	106%	87%	86%

Fonte: dati tratti dai decreti di assegnazione dei punti organico

Nota: i risultati del 2016 e del 2017 sono da valutare con attenzione alla luce del fatto che, come abbiamo osservato, in quegli anni, le possibilità di ottenere un elevato turn over erano inferiori rispetto a quelle degli anni più recenti, dal momento che le capacità assunzionali erano ripartite con vincoli più stringenti

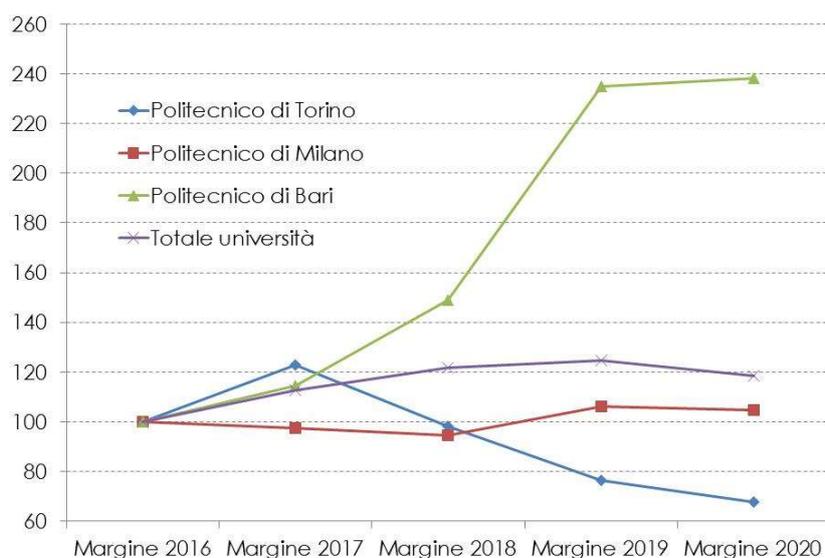
Politecnico di Torino: margine quasi sempre decrescente nel quinquennio 2016-2020

Tra il 2016 e il 2020, il margine tra entrate e uscite del Politecnico di Torino ha avuto un andamento **decrescente**, fatta eccezione per il 2017 (Tab. 3.24). Quell'anno il margine toccò i 31 milioni di €, nel 2020 è sceso a 17 milioni. Mentre il margine del Politecnico di Milano si è mantenuto non lontano dai livelli del 2016, seppur con oscillazioni annue, quello del Politecnico di Bari ha fatto registrare un incremento notevole.

Tab. 3.24 Margine tra entrate e uscite utilizzato per calcolo punti organico, Politecnico di Torino, di Milano, di Bari - €

Ateneo	Margine 2020	Margine 2019	Margine 2018	Margine 2017	Margine 2016
Politecnico di Torino	17.387.978	19.613.630	25.189.805	31.516.105	25.691.810
Politecnico di Milano	73.419.131	74.357.015	66.276.679	68.349.650	70.076.248
Politecnico di Bari	10.252.288	10.101.146	6.413.884	4.919.571	4.301.054
Totale università	1.131.875.765	1.188.451.727	1.162.325.063	1.075.075.116	954.305.259

Fonte: dati tratti dai decreti di assegnazione dei punti organico

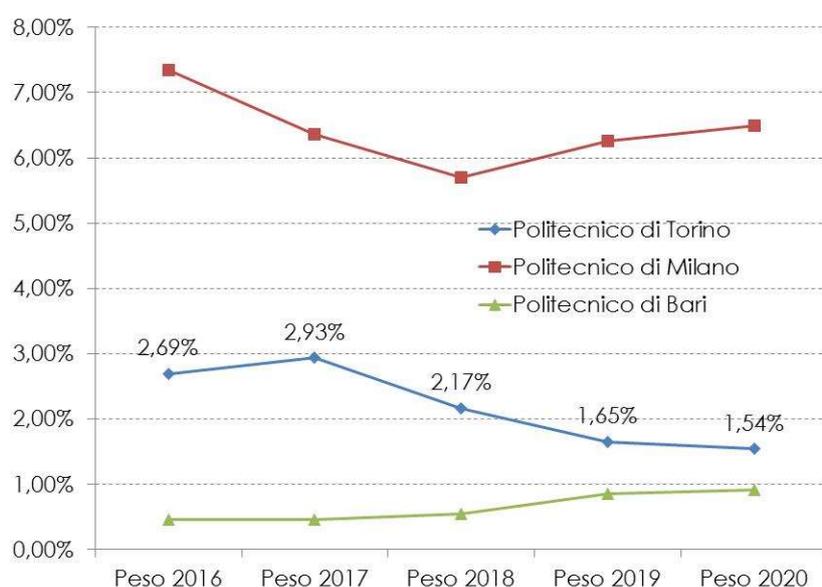
Fig. 3.27 Margine tra entrate e uscite, Politecnico di Torino, Politecnico di Milano, Politecnico di Bari (numeri indice, margine 2016 = 100)

tuire un'informazione completa sulla performance degli atenei perché risente delle assegnazioni di punti organico base, un dato indipendente dalla performance stessa.

Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione dei punti organico

I valori dei margini dei tre politecnici hanno avuto un impatto sui rispettivi pesi a livello nazionale. Il Politecnico di Torino ha peggiorato il proprio peso nel margine, portandolo da 2,69% a 1,54% (Fig. 3.28). Il peso del Politecnico di Milano è molto elevato (si pensi che, nel 2020, il margine ammonta a 73 milioni di €, il più elevato tra gli atenei considerati nell'analisi), mentre il peso nel margine del Politecnico di Bari resta basso, anche se nel periodo esaminato ha registrato un aumento considerevole.

Fig. 3.28 Peso nel margine tra entrate e uscite, Politecnico di Torino, Politecnico di Milano, Politecnico di Bari



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione dei punti organico

Ma quali sono le ragioni di questi andamenti? Tra il 2016 e il 2020, il Politecnico di Torino ha incrementato le proprie entrate complessive del 9%, ma l'incremento delle spese per il personale è stato molto più ampio, pari a quasi il 20%. Anche il Politecnico di Milano ha aumentato le spese in misura superiore alle entrate, ma con uno scarto tra le due percentuali molto più contenuto. Il Politecnico di Bari è riuscito a incrementare considerevolmente le proprie entrate, a fronte di una diminuzione delle spese di personale.

Nei tre politecnici la distribuzione delle entrate è molto diversa

Come nel caso precedente, anche qui non è possibile conoscere la composizione delle tre categorie di entrata nell'ultimo triennio. Nel 2017, il peso relativo delle entrate dei tre politecnici era molto diverso: il FFO pesava per circa il 71% del totale nel caso di Milano, ma arrivava al 84% nel caso di Bari, con Torino in una posizione intermedia (78%). Le differenze sono rilevanti anche sul fronte delle entrate da tasse: queste pesavano per il 15% del totale a Bari, ma per oltre il 28% a Milano, con Torino in una posizione intermedia (21%). Rapportando il totale delle entrate da tasse con il numero di studenti si ottiene, per il 2017, una "tassa media" di circa 700€ per Bari, ben 1.800€ per Milano, con Torino ancora una volta in una posizione intermedia (circa 1.000€). Anche in questo caso, il livello di partecipazione degli studenti al

totale delle entrate è molto diverso da ateneo a ateneo (in questo caso la differenza va in gran parte ascritta alla diversa collocazione geografica dei politecnici, con altrettanto significative differenze sotto il profilo della capacità contributiva delle famiglie).

Tab. 3.25 Distribuzione delle tre categorie di entrata considerate nel calcolo dei punti organico, 2017

Ateneo	FFO 2016	Programmazione triennale 2016	Tasse e Contributi universitari al netto dei rimborsi	Entrate da tasse / totale degli studenti iscritti 2016/2017
Politecnico di Torino	78,0%	0,6%	21,3%	1.097
Politecnico di Milano	70,8%	0,7%	28,5%	1.809
Politecnico di Bari	84,1%	0,7%	15,2%	709

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

L'andamento decrescente del margine ha avuto ripercussioni sul **turn over** del Politecnico di **Torino** che, tra il 2016 e il 2020, è **diminuito**, passando dal 138% del 2018 al 118% del 2020. Elevatissimo il turn over del Politecnico di Milano, grazie agli altrettanto elevati valori del margine.

Tab. 3.26 Percentuale di turn over ottenuta nell'assegnazione dei punti organico dal Politecnico di Torino, di Milano, di Bari

Ateneo	% turn over 2020	% turn over 2019	% turn over 2018	% turn over 2017	% turn over 2016
Politecnico di Torino	118%	122%	138%	110%	88%
Politecnico di Milano	245%	262%	237%	110%	110%
Politecnico di Bari	116%	104%	129%	96%	52%

Fonte: dati tratti dai decreti di assegnazione dei punti organico

Sempre crescente il margine del Piemonte Orientale

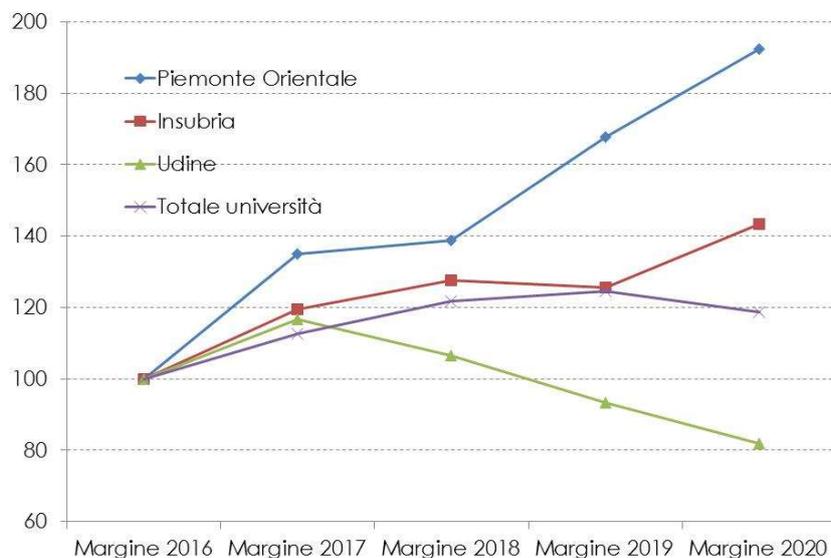
Tra il 2016 e il 2020, il margine tra entrate e uscite del Piemonte Orientale ha avuto un andamento **crescente**, passando da 8 milioni a 15 milioni di €. Tendenzialmente crescente anche il margine dell'Università dell'Insubria, mentre Udine ha fatto registrare un peggioramento.

Tab. 3.27 Margine tra entrate e uscite utilizzato per calcolo punti organico, Piemonte Orientale, Insubria, Udine - €

Ateneo	Margine 2020	Margine 2019	Margine 2018	Margine 2017	Margine 2016
Piemonte Orientale	15.492.178	13.504.608	11.186.858	10.882.140	8.055.468
Insubria	11.829.685	10.348.618	10.517.369	9.849.977	8.248.988
Udine	7.978.973	9.103.304	10.402.368	11.389.178	9.754.643
Totale università	1.131.875.765	1.188.451.727	1.162.325.063	1.075.075.116	954.305.259

Fonte: dati tratti dai decreti di assegnazione dei punti organico

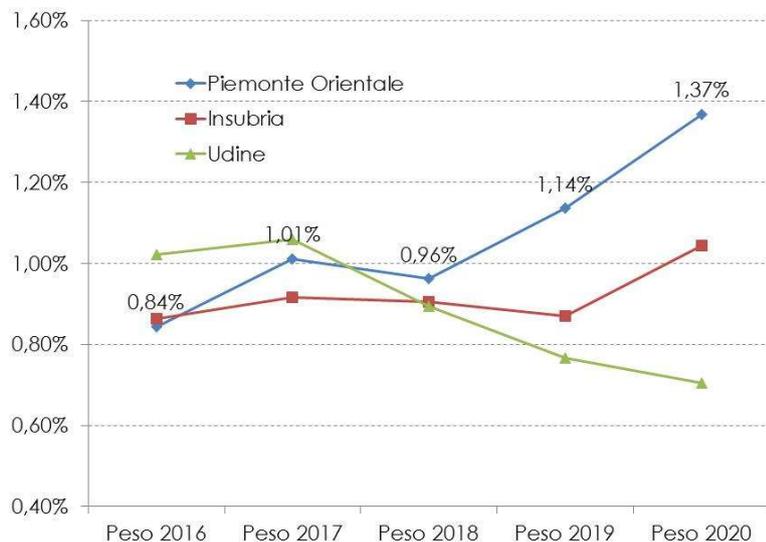
Fig. 3.29 Margine tra entrate e uscite, Piemonte Orientale, Insubria, Udine (numeri indice, margine 2016 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione dei punti organico

I valori dei margini dei tre atenei hanno avuto un impatto sui pesi a livello nazionale: il Piemonte Orientale ha migliorato il proprio peso, portandolo da 0,84% a 1,37%, facendo molto meglio dei due atenei concorrenti.

Fig. 3.30 Peso nel margine tra entrate e uscite, Piemonte Orientale, Insubria, Udine



Fonte: elaborazioni su dati tratti dai decreti di assegnazione dei punti organico

Il Piemonte Orientale fa pagare tasse mediamente più basse

Nel 2017 il peso relativo delle tre categorie di entrata era molto diverso negli atenei considerati: il FFO pesava per circa il 69% del totale nel caso dell'Insubria ma arrivava al 77% nel caso di Udine, con il Piemonte Orientale in una posizione intermedia (75%). Differenze rilevanti anche sul fronte delle entrate da tasse: queste pesavano per il 22% a Udine, ma per oltre il 30% all'Università dell'Insubria, con il Piemonte Orientale in una posizione intermedia (24%). Rapportando il totale delle entrate da tasse al numero di

studenti si ottiene, per il 2017, una "tassa media" di circa 1.200€ per il Piemonte Orientale, oltre 1.800€ per l'Insubria e poco meno di 1.400€ per Udine. Anche in questo caso, è evidente che il livello di partecipazione degli studenti al totale delle entrate è molto diverso da ateneo a ateneo, e anche qui la differenza va in gran parte attribuita alla diversa collocazione geografica degli atenei, con altrettanto significative differenze sotto il profilo della capacità contributiva delle famiglie.

Tab. 3.28 Distribuzione delle tre categorie di entrata considerate nel calcolo dei punti organico, 2017

Ateneo	FFO 2016	Programmazione triennale 2016	Tasse e Contributi universitari al netto dei rimborsi	Entrate da tasse / totale degli studenti iscritti 2016/2017
Piemonte Orientale	75,1%	0,5%	24,4%	1.205
Insubria	69,3%	0,6%	30,1%	1.844
Udine	77,0%	0,7%	22,3%	1.386

Fonte: elaborazioni su dati MIUR

L'andamento crescente del margine ha consentito al Piemonte Orientale di **incrementare** il tasso di **turn over** che, tra il 2016 e il 2020, è passato dal 75% al 144%. Progressi notevoli anche per l'Insubria, meno positivi i valori di Udine.

Tab. 3.29 Percentuale di turn over ottenuta nell'assegnazione dei punti organico da Piemonte Orientale, Insubria, Udine

Ateneo	% turn over 2020	% turn over 2019	% turn over 2018	% turn over 2017	% turn over 2016
Piemonte Orientale	144%	132%	129%	100%	75%
Insubria	181%	109%	143%	110%	75%
Udine	93%	89%	113%	89%	58%

Fonte: dati tratti dai decreti di assegnazione dei punti organico

Conclusioni

FFO e tasse: le importanti implicazioni gestionali

L'analisi dei bilanci ha confermato come il **FFO** rappresenti la **principale voce di entrata** in tutti gli atenei esaminati. Allo stesso tempo, le entrate da **tasse** e contributi degli **studenti** degli atenei del Piemonte sono **inferiori**, nella maggior parte dei casi, a quelle degli atenei concorrenti.

L'Università di Torino incassa una quantità inferiore di risorse rispetto a Milano e a Padova, nonostante abbia un numero superiore di studenti iscritti. Il Politecnico di Torino ha un rapporto tra tasse e studenti iscritti inferiore della metà rispetto a quelle del Politecnico di Milano. Il Piemonte Orientale ha entrate da tasse inferiori a quelle dei concorrenti, a causa di una tassazione media più contenuta.

Le scelte compiute dagli atenei del Piemonte sono **condivisibili** dal punto di vista del diritto allo studio: far pagare tasse più contenute rappresenta uno dei modi per favorire un più ampio accesso alla formazione superiore; allo stesso tempo, le scelte sono condizionate dalla volontà di costituire realtà attrattive per gli studenti provenienti dalle diverse regioni italiane e dalla constatazione che la capacità contributiva media delle famiglie piemontesi è inferiore a quella della vicina Lombardia.

Le entrate da FFO e da tasse studentesche, al netto delle spese per il personale, costituiscono le principali poste finanziarie considerate nel calcolo delle capacità assunzionali degli atenei. Secondo l'algoritmo ministeriale, **massimizzare le entrate**, e **minimizzare le spese**, consente una più ampia libertà di **reclutare** e promuovere. Gli atenei del Piemonte dimostrano di non essere disposti a scaricare in misura eccessiva sugli studenti gli oneri dell'istruzione e delle proprie facoltà assunzionali.

Questa scelta impone, con gli attuali meccanismi di riparto, di guardare con la massima attenzione alle entrate da FFO. Ma in quale misura gli atenei possono intervenire su queste assegnazioni, modificando i propri comportamenti? La risposta non è semplice né immediata.

In primo luogo, le risorse ripartite sulla base di criteri "di merito" rappresentano solo una quota dell'intero FFO, anche se essa è in continua crescita: nel 2016, le risorse "premiali" ammontavano a poco più del 20% del totale; nel 2020, esse hanno superato il 30%. Se, oltre a queste, si considerano anche le risorse ripartite sulla base di parametri volti a misurare dimensioni e caratteristiche degli atenei, si è passati dal 40% del 2016 al 60% del 2020⁷³.

In secondo luogo, le università potrebbero essere nelle condizioni di modificare i propri comportamenti **solo se** le regole del gioco fossero comunicate (e discusse) con largo anticipo; nella situazione attuale, i criteri di riparto sono pubblicati **dopo** che gli atenei hanno già attuato i comportamenti da misurare. Su questo punto non si può che concordare con le posizioni critiche di cui si è dato conto. Tuttavia, un'**attenta ricognizione** degli obiettivi e degli indicatori utilizzati negli ultimi anni, consentirebbe agli atenei più attenti la costruzione di una **griglia di dati** da tenere sotto controllo, dal momento che gli aspetti considerati dal MIUR non sono cambiati in misura significativa negli ultimi esercizi. La progressiva convergenza verso un modello di finanziamento "a regime", pur tutte le criticità esposte, rende più semplice il monitoraggio delle

⁷³ Pur consci che queste percentuali vadano lette con una certa approssimazione, nel primo caso abbiamo considerato le risorse per quota premiale, post lauream, fondo giovani, dipartimenti di eccellenza, programmazione triennale; nel secondo, oltre alle risorse citate, abbiamo considerato costo standard e no tax area.

attività considerate nei meccanismi di riparto e degli indicatori ad esse correlati, e quindi l'attuazione di azioni volte a massimizzare le risorse messe a disposizione dello Stato.

Le università del Piemonte hanno tratto vantaggio dal costo standard

Tra il 2016 e il 2020, tutte le università del Piemonte hanno ottenuto un incremento delle assegnazioni complessive da FFO superiore all'aumento delle risorse disponibili su base nazionale. Questo andamento positivo è dovuto, in parte, all'introduzione del **costo standard**: l'algoritmo che calcola un costo teorico per la formazione di uno studente universitario, specifico per ogni ateneo, ha riconosciuto agli atenei del Piemonte un **peso superiore** a quello che essi avevano nelle **assegnazioni "storiche"** della quota base. Per tutto il periodo precedente l'introduzione del costo standard, le tre università del Piemonte hanno ricevuto molte meno risorse di quelle di cui avrebbero avuto diritto se il Ministero avesse adottato un qualunque indicatore dimensionale.

Accanto al giusto riconoscimento delle loro dimensioni e delle loro caratteristiche, negli ultimi anni i tre atenei del Piemonte sono stati capaci di **incrementare** il numero degli **studenti** in corso, parametro che costituisce una delle poche leve a disposizione delle università per incrementare il proprio peso nella quota costo standard.

Per queste ragioni, gli atenei del Piemonte trarrebbero beneficio se il Ministero utilizzasse i pesi nel costo standard per ripartire l'intera quota base; in questa prospettiva, essi dovrebbero far sentire la loro voce nelle sedi opportune, chiedendo di completare quanto più velocemente possibile la transizione al nuovo schema di riparto.

I risultati nella quota premiale sono eterogenei e in qualche caso migliorabili

Sul fronte della quota premiale, le indicazioni sono più eterogenee. Tra il 2016 e il 2020, Piemonte Orientale e Politecnico di Torino sono riusciti a incrementare le proprie assegnazioni ad un tasso superiore a quello riferito alla disponibilità di risorse, l'Università di Torino ha ottenuto incrementi inferiori. Questo non significa necessariamente che i primi due atenei conseguono buoni risultati in tutte le componenti della quota premiale mentre il terzo ottiene esiti negativi. Anzi, per avere un quadro più chiaro della situazione, occorre scomporre i risultati ottenuti dalle tre università nelle componenti in cui si articola l'assegnazione premiale: VQR, qualità del reclutamento, VAR.

La VQR: esercizio molto criticato ma con il quale sono ripartite risorse ingenti

I pesi ottenuti dagli atenei del Piemonte nella VQR 2011-2014 (esercizio su cui si è ripartita la quota VQR del FFO dal 2014 al 2020) sono **superiori** a quelli calcolati considerando solo l'elemento dimensionale, rappresentato dal numero di prodotti scientifici sottoposti a valutazione. Ciò significa che i giudizi ottenuti dalla produzione scientifica sono stati buoni.

È un dato certamente positivo, ma che occorre approfondire. Se si rapportano i pesi ottenuti nei giudizi di qualità ai pesi calcolati sulla dimensione degli atenei, i risultati migliori sono stati ottenuti dall'Università di Torino e dal Politecnico; il Piemonte Orientale ha ottenuto esiti meno positivi.

Tuttavia, occorre ricordare che il MIUR ha deciso di non utilizzare i dati dell'indicatore IRFS forniti dall'ANVUR, ma di ricalcolare lo stesso indicatore, sia considerando soltanto alcuni aspetti della VQR stessa, sia per tenere conto della protesta contro la VQR, sollevata da una parte degli accademici. Sulla base dei nuovi valori, tutti gli atenei del Piemonte si collocano sostan-

zialmente sullo stesso piano. Ma il **ricalcolo** degli indicatori ha favorito alcune università concorrenti: è il caso di Milano che, sulla base degli indicatori ANVUR si collocava al di sotto di Torino, con quelli ricalcolati ha ottenuto un peso superiore e quindi assegnazioni anch'esse superiori per tutto il periodo.

È in fase di conclusione il nuovo ciclo VQR (2015-2019): è indispensabile che gli atenei del Piemonte prestino **grande attenzione** all'utilizzo degli indicatori da parte del MIUR, vista la notevole quantità di risorse che sono ripartite sulla base di questi valori. Allo stesso modo, la produzione scientifica di oggi sarà oggetto di valutazione della prossima VQR, che a sua volta guiderà il riparto negli anni successivi.

Non abbiamo certo le competenze né la presunzione di indicare le modalità per migliorare la qualità della produzione scientifica: ci limitiamo a sottolineare che, se la normativa non sarà cambiata, i risultati della valutazione continueranno a fungere da parametri per il riparto del **60% della quota premiale**; si tratta di un ammontare di risorse molto elevato, pari a oltre 1,15 miliardi di € nel 2020, ma destinato a crescere ancora nei prossimi anni.

Qualità del reclutamento: in qualche caso è necessaria più attenzione

Al contrario di ciò che accade per la quota VQR, dove il peso ottenuto nell'esercizio di valutazione viene utilizzato per tutti gli anni necessari per disporre dei risultati di un nuovo ciclo, i pesi delle università nella quota *qualità del reclutamento* variano perché il Ministero considera la qualità della produzione scientifica dei docenti reclutati o promossi a qualifica superiore nel più recente triennio disponibile. Nel periodo 2016 – 2020, il **Politecnico** di Torino e l'Università del **Piemonte Orientale** hanno ottenuti risultati mediamente **buoni**; al contrario, l'Università di **Torino** ha ottenuto risultati **inferiori** a quelli che avrebbe potuto ottenere.

Anche in questo caso, non siamo nelle condizioni di indicare alle università le modalità per migliorare il proprio posizionamento nella qualità del reclutamento. Di nuovo, però, a normativa invariata, occorre che gli atenei tengano presente che i pesi in questa quota costituiranno la base per il riparto del **20%** della quota premiale (oltre 380 milioni di € nel 2020, in ulteriore crescita nei prossimi anni).

La terza componente della quota premiale: finora i risultati sono stati eterogenei

I **risultati** ottenuti dalle università piemontesi nella terza componente della quota premiale **non** sono stati **uniformi**: tra il 2016 e il 2020, i pesi ottenuti (e le relative assegnazioni di risorse) hanno subito variazioni di rilievo, a causa sia di risultati eterogenei, sia di mutamenti rilevanti nella metodologia di riparto.

Università e Politecnico di Torino ottennero risultati brillanti nel 2016, quando il Ministero utilizzò indicatori relativi all'internazionalizzazione; il contrario accadde per il Piemonte Orientale.

La prima versione della VAR, quella che attribuì agli atenei la facoltà di scegliere gli indicatori di cui misurare il tasso di miglioramento, portò a un generale peggioramento della situazione. L'Università di Torino riuscì ad ottenere incrementi in entrambi gli indicatori nel 2017, ma non nel 2018. La stessa cosa accadde al Politecnico e al Piemonte Orientale, che riuscirono a ottenere incrementi di piccola entità o a migliorare un solo indicatore.

La seconda versione della VAR ha introdotto dieci indicatori, uguali per tutti gli atenei, di cui il Ministero calcola solo i valori migliori, sia nel livello sul sistema, sia nel tasso di incremento. Con questa metodologia gli atenei del Piemonte hanno **nuovamente aumentato** il loro peso e, di conseguenza, l'ammontare di risorse ottenute.

Mentre è quasi certo che il Ministero utilizzerà anche nel 2021 i dieci indicatori relativi alla VAR, non vi è alcuna indiscrezione circa la metodologia che adotterà nel 2022. Se questo rappresenta, nei fatti, un grave impedimento per una seria programmazione delle attività, in assenza di specifiche indicazioni, gli atenei potrebbero **continuare a monitorare** i dati che portano alla costruzione degli **indicatori** utilizzati per la quota VAR nel triennio 2019-2021. Si tratta di indici già utilizzati dal MIUR per altri esercizi di riparto e non è affatto escluso che continueranno a essere utilizzati in futuro, seppur in combinazioni e pesi relativi diversi.

Salvaguardia e accelerazione: qualche suggerimento di modifica

Le università piemontesi non hanno **mai beneficiato** della quota di salvaguardia, ovvero di quella quota di risorse destinata agli atenei che ottengono, in un certo anno, un'assegnazione da FFO inferiore a quella dell'anno precedente, per una percentuale che supera la soglia fissata dal MIUR. Al contrario, hanno beneficiato delle risorse per la quota di accelerazione.

È un **buon segnale**: gli atenei del Piemonte non hanno avuto bisogno delle risorse della salvaguardia, a testimonianza della capacità di ottenere finanziamenti e di incrementare il numero degli studenti.

Tuttavia, l'algoritmo di riparto della quota di salvaguardia tende a essere **eccessivamente generoso** nei confronti degli atenei che, in sua assenza, perderebbero risorse, per almeno due ragioni: il MIUR ha deciso di contenere la perdita degli atenei entro intervalli molto più ridotti di quelli stabiliti dalla normativa, circostanza che ha imposto l'utilizzo di cospicue risorse, a scapito della quota di accelerazione; in secondo luogo, gli atenei che beneficiano della salvaguardia, beneficiano *anche* della quota di accelerazione, sottraendo risorse agli atenei, come quelli piemontesi, che risultano ancora sottofinanziati rispetto al modello di finanziamento teorico.

Gli atenei del Piemonte potrebbero chiedere al Ministero **modifiche** al calcolo della quota di salvaguardia, in modo che le specificità degli atenei che non beneficiano della salvaguardia siano maggiormente valorizzate.

Le assegnazioni "minori" del FFO: le risorse sono contenute ma non vanno trascurate

Come abbiamo osservato, negli ultimi anni sono confluite nel FFO assegnazioni che, in precedenza, erano ripartite al di fuori di esso. Nel 2020, il peso delle risorse "minori" del FFO ha superato il 20% del totale. All'interno di queste, un certo numero di assegnazioni sono ripartite facendo ricorso a indicatori "premiati"; tra queste, le risorse per la programmazione triennale, per i dipartimenti di eccellenza, per le borse post lauream, per il fondo giovani.

I risultati ottenuti dagli atenei del Piemonte sono **eterogenei**. La programmazione 2016-2018 (ultimo ciclo concluso) ha visto Università di Torino e Politecnico massimizzare il risultato, mentre il Piemonte Orientale non è riuscito nell'intento. Generalmente buoni i risultati ottenuti nei dipartimenti di eccellenza, dove 17 realtà beneficiano di risorse aggiuntive per il quinquennio 2018-2022.

I dati del post lauream sono più eterogenei: bene il Politecnico di Torino, meno bene Università di Torino e Piemonte Orientale. I valori degli indicatori relativi ai cinque obiettivi dovrebbero guidare gli atenei nella focalizzazione degli sforzi volti al miglioramento; qui è sufficiente dire che l'Università di Torino dovrebbe migliorare soprattutto l'aspetto dell'attrattività, il Piemonte Orientale il grado di collaborazione con le imprese.

Più entrate, meno uscite: le capacità assunzionali legate alla “virtuosità” del bilancio?

L'algorithmo utilizzato dal Ministero si muove su questo piano: più è ampia la **differenza** tra **entrate** (da FFO, tasse, programmazione triennale) e **spese** per il personale, tanto **maggiori** saranno le **capacità assunzionali** di cui un ateneo potrà beneficiare. Le conseguenze sono chiare: trascurando per un momento le entrate da programmazione (che rappresentano solo l'1% del FFO), gli atenei sono chiamati a riflettere sulle altre due poste di entrata. Tra il 2016 e il 2020, le tre università piemontesi sono riuscite a incrementare le entrate da FFO e, allo stesso tempo, hanno dimostrato di non essere disposte a scaricare eccessivamente sugli studenti gli oneri della formazione, per ottenere risultati anche sul fronte del reclutamento. Quest'ultima è una scelta condivisibile, alla luce della necessità, per un Paese come l'Italia, di incrementare il numero dei laureati, ma che deve essere presa con **piena consapevolezza** delle ricadute sulle possibilità di reclutare e promuovere.

Nel quinquennio esaminato, il **peso** sul totale nazionale nel **margin**e (e di conseguenza il numero di punti organico premiali) è **aumentato** nel caso dell'Università di **Torino** e in quello del **Piemonte Orientale**; è **diminuito** nel caso del **Politecnico**, che ha sperimentato un tasso di incremento delle spese superiore a quello delle entrate. Si tratta di un effetto in qualche modo insito nell'algorithmo stesso: se si ottengono molti punti organico per un certo numero di anni, la spesa per il personale tenderà ad aumentare, incidendo sul margine tra entrate e spese degli anni successivi.

È questa la ragione che spiega la scelta di alcuni atenei di non utilizzare tutti i punti organico disponibili, proprio per evitare un aggravio delle spese di personale e conseguenze sul bilancio e sul margine tra entrate e spese nei successivi esercizi finanziari.

Da notare che, mentre vi è un effetto diretto tra incremento del FFO, incremento del margine ed effetto sui punti organico, non è vero il contrario: ottenere un buon risultato nelle facoltà assunzionali non rappresenta un elemento di garanzia nei confronti delle assegnazioni da FFO dell'anno successivo.

Infine, la scelta degli atenei del Piemonte di contenere il livello di tasse e contributi, e quindi di adottare politiche contributive inclusive, assume ancora maggiore rilevanza in una situazione, come quella fin qui vissuta dalle università, nella quale gli incrementi delle entrate statali sono stati modesti a causa, sia della disponibilità complessiva di risorse, sia dei meccanismi di salvaguardia che, nel cautelare alcune istituzioni, hanno penalizzato gli atenei del nostro territorio.

In conclusione...

L'analisi ha dimostrato una **buona capacità** delle università del Piemonte di attirare quote di risorse statali distribuite con criteri premiali. Questo non significa che non esistano aree da tenere sotto stretto controllo, sulle quali intervenire per migliorare ulteriormente i risultati. Le possibilità non mancano, dal momento che, nei prossimi anni, la quota di risorse erogate sulla base del peso degli atenei sul sistema in indicatori volti, almeno in linea di principio, a premiare le performance, aumenterà ulteriormente. Inoltre, le università del Piemonte saranno favorite dal progressivo utilizzo del costo standard come unico criterio di riparto della quota base. A loro volta, eventuali incrementi nelle assegnazioni da FFO non potranno che avere benefici effetti sulle capacità assunzionali.

È chiaro che gli atenei della nostra regione riusciranno a migliorare i risultati ottenuti **solo se** continueranno a produrre ricerca di qualità, saranno attrattivi nei confronti di studenti italiani e

stranieri, saranno capaci di far conseguire crediti agli studenti senza abbassare la qualità degli apprendimenti, promuoveranno la mobilità internazionale e molto altro ancora.

Se non possiamo, per molte buone ragioni, formulare suggerimenti di intervento in queste direzioni, ci permettiamo di affermare l'importanza, per le università, di disporre di persone (organizzate nelle modalità ritenute più opportune) che abbiano il compito di **monitorare** l'andamento degli **indicatori** utilizzati per i vari riparti, di **redigere report** periodici e di **formulare scenari** alternativi, ovvero produrre dati utili a fornire elementi **tecnici** a un decisore attento, che voglia cogliere le implicazioni gestionali e finanziarie delle decisioni assunte in sede politica.

Si tratta di un processo in gran parte già avviato: gli atenei del Piemonte si sono dotati di modelli di governance che contemplano la presenza di strutture di supporto e di analisi, queste ultime composte da persone motivate e competenti. Peraltro, è stata la stessa introduzione dei criteri e delle logiche di finanziamento e di riparto delle capacità assunzionali ad aver stimolato nelle università una maggiore sensibilità e desiderio di capire e di approfondire.

BIBLIOGRAFIA

- ANVUR (2016), *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016*, Roma
- ANVUR (2018), *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2018*, Roma
- Associazione TreeLLLe (2017), *Dopo la riforma: università italiana, università europea?*, Quaderno n. 13
- Baccini A. (2017), *Ludi dipartimentali, ecco i vincitori: 87% dei fondi al Centro-Nord. De profundis per il Sud*, Roars, 18 Maggio 2017
- Baccini A. (2017), *Tutto quello che avreste voluto sapere sull'FFO premiale (ma non avete mai osato chiedere)*, Roars, 17 Gennaio 2017
- Banfi A. (2013), *Prima che la nave affondi: un rapido bilancio della riforma dell'Università e qualche possibile intervento correttivo*, Giornale di diritto amministrativo 5/2013.
- Banfi A., Viesti G. (2015), "Meriti" e "bisogni" nel finanziamento del sistema universitario italiano, Fondazione RES, Istituto di Ricerca su Economia e Società in Sicilia;
- Banfi A., Viesti G. (2017), *Il finanziamento delle università italiane (2008-2015). Una politica assai discutibile*, Scuolademocratica 2/2017
- Benedetto S. (2016), *Valutazione della ricerca, quell'algoritmo è affidabile*, La Voce, 10/06/2016
- Camera dei Deputati, Servizio Studi (2020), *Il sistema di finanziamento e la contabilità delle università statali*, Roma, www.camera.it, sito consultato il 23/11/2020
- Capano G., Regini M., Turri M. (2016), *Changing Governance in Universities Italian Higher Education in Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan UK
- Cersosimo D., Nisticò R., Pavolini E., Prota F., Viesti G. (2018), *Circolazione del capitale umano e politiche universitarie: un'analisi del caso italiano*, in "Politiche Sociali, Social Policies" 3/2018, pp. 387-406
- Claeys-Kulik A.L., Estermann T. (2015), *DEFINE thematic report: performance-based funding of universities in Europe*, European University Association
- Clark B. R. (1983), *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*, University of California Press
- De Paola M. (2017), *Dipartimenti di eccellenza: la nuova geografia delle università*, LaVoce, 26/05/2017
- De Paola M., Jappelli T. (2017), *Finanziamenti alle università: pochi e con regole incerte*, La Voce, 10/06/2016
- Forges Davanzati G., De Pascali P. (2017), *La de-industrializzazione, il sottofinanziamento delle Università e le migrazioni intellettuali: il caso italiano*, H-ermes, J. Comm. 9 (2017), 177-196
- Geuna A., Sylos Labini M. (2013), *Il finanziamento pubblico delle università italiane: venti anni di riforme incompiute*, Università di Torino, Department of Economics and Statistics "Cognetti de Martiis", Working Paper Series 19/13
- Goedegebuure L., Van Vught F. (1996), *Comparative higher education studies: The perspective from the policy sciences*. High Educ 32, 371-394.
- Higher Education, Vol. 32, No. 4, Dec., 1996, *The State of Comparative Research in Higher Education*, Springer
- Ialacqua G. (2018), *Dipartimenti fantastici e dove trovarli*, Roars, 1 Marzo 2018
- Iovino G. (2017), "Si salvi chi può": mobilità studentesca e squilibri socio-territoriali nel processo di accumulazione del capitale umano in Italia, in Aa.Vv., (S)radicamenti, Società di studi geografici. Memorie geografiche NS 15, pp. 763-774
- Laudisa F., Musto D. (2021), *L'internazionalizzazione negli atenei piemontesi: iscritti internazionali, seconde generazioni, programmi di mobilità*, Contributo di ricerca in corso di pubblicazione, IRES Piemonte
- Leonardi M., Bottino G. (2017), *Eccellenza e merito come divario*, Rivista Il Mulino, 30 giugno 2017
- OECD (2018), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris
- Øyen E. (1990), *Comparative Methodology: Theory and Practice in International Social Research*, Sage, 1990.

- Palumbo M., Pennisi C. (2014), *La valutazione senza governo*, RIV Rassegna Italiana di Valutazione, 59/2014, pp. 7-33
- Redazione Roars (2017), *La VQR? Uno spreco. Il premio vale 58 MLN, la gara ne costa almeno 30*, Roars, 20 Febbraio 2017
- Regini M. (2009), *Malata e denigrata. L'Università italiana a confronto con l'Europa*, Donzelli Editore, 2009
- Rostan M. (2011), *La professione accademica in Italia. Aspetti, problemi e confronti nel contesto europeo*, LED edizioni
- Stella A. (2017), *Le politiche italiane sull'università: un serio ostacolo sulla strada della ripresa e della crescita del paese*, A Journal on Research Policy & Evaluation 1 (2017)
- Teichler U. (1988), *Changing Patterns of the Higher Education System. The Experience of Three Decades*. Higher Education Policy Series, 5.
- Trombetti A.L., Stanchi A. (2010), *L'università italiana e l'Europa*, Rubbettino Editore, 2010
- Viesti G. (2016), *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Roma, Donzelli
- Viesti G. (2017), *Se si decide di aumentare i divari*, Rivista Il Mulino, 30 maggio 2017
- Viesti G. (2019), *Le politiche universitarie*, Sinapsi, IX, n.3, pp.94-105
- Viesti G. (2020), *I criteri dei punti organico: una discussione difficile ma indispensabile*, Roars, 7 ottobre 2020

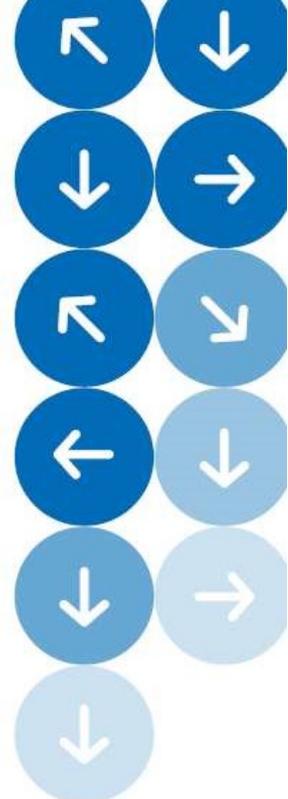
NOTE EDITORIALI

© 2021 IRES (gennaio)
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

Si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.

Ambiente e Territorio
Cultura
Finanza locale
Immigrazione
Industria e Servizi
Istruzione e Lavoro
Popolazione
Salute
Sviluppo rurale
Trasporti



IRES Piemonte
Via Nizza, 18
10125 TORINO
+39 0116666-461
www.ires.piemonte.it