

Focus: il sistema italiano di finanziamento delle università

La questione delle modalità di finanziamento statale del sistema universitario italiano dovrebbe essere affrontata da almeno due angolature distinte: la prima concerne la descrizione di tale sistema (da quali voci è composto, come è ripartito, quanti sono i fondi); la seconda attiene invece all'analisi dei criteri adottati per detta ripartizione (o, in altri termini, perché si è deciso di finanziare in modo diverso un'università piuttosto che un'altra, un tipo di ricerca piuttosto che un altro).

Il sistema universitario ottiene annualmente una somma di finanziamenti per poter esercitare le proprie prerogative. Le modalità di finanziamento sono ripartite rispettivamente in cinque voci:

1. *Fondo di finanziamento statale*, erogato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), composto da due tipi diversi di assegnazioni:

- a) il *fondo per il finanziamento ordinario* (FFO): è la principale fonte di entrata per le università statali e rappresenta la quota più consistente della parte attiva del bilancio degli atenei. La novità della c.d. *Riforma Gelmini** è rappresentata dalla previsione di un taglio rilevante (17,12 % nel 2011) di questo capitolo di spesa, che in passato è stato, almeno in termini assoluti, sempre aumentato.

Come si evince dai dati che seguono (tabella 1), il nostro sistema universitario ha sempre visto, almeno in termini assoluti, un aumento del fondo di finanziamento ordinario; talvolta, ed in particolare negli anni 2002, 2003, 2006 e 2007, c'era stato un aumento in valore assoluto, che però si era concretizzato, al netto dell'inflazione, in una diminuzione in termini reali.

Tab. 1 - Spese per assegni fissi sul FFO assegnato alle università statali (mil. di €)

Anno	FFO assegnato alle università statali	Incremento annuale	% Incremento annuale	% Incremento al netto dell'inflazione [1]	Spese per assegni fissi al personale di ruolo (con oneri riflessi +37,7%)	% Assegni fissi su FFO	Quota di FFO non impegnata per spese fisse al personale di ruolo
1998	5.273	207	4,1	2,3	4.320	82	953
1999	5.402	129	2,4	0,8	4.483	83	919
2000	5.743	342	6,3	2,7	4.687	82	1.056
2001	6.042	299	5,2	3,2	4.814	80	1.228
2002	6.165	122	2,0	-0,5	5.077	82	1.088
2003	6.215	50	0,8	-1,6	5.225	84	990
2004	6.516	301	4,8	2,6	5.340	82	1.176
2005	6.896	380	5,8	4,4	5.681	82	1.215
2006	7.014	118	1,7	-0,5	5.966	85	1.048
2007	7.119	105	1,5	-0,3	6.327	89	792

Fonte: CNVSU *Nono rapporto sul sistema universitario*, dicembre 2008

[1] Inflazione calcolata attraverso l'indice dei prezzi al consumo

* Parliamo di *Riforma Gelmini* per chiarezza di esposizione, in quanto nel linguaggio corrente si adopera questa espressione per fare riferimento all'insieme dei provvedimenti sull'istruzione e sulla ricerca adottati a partire dall'estate 2008; in realtà, per quanto concerne i finanziamenti, è impreciso fare riferimento al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in quanto il Ministero competente è quello dell'Economia e delle Finanze.

La c.d. *Riforma Gelmini* invece diminuisce i finanziamenti anche in termini assoluti, prevedendo nei prossimi anni un taglio programmato che arriverà nel 2011 a più di 600 milioni di euro. I finanziamenti diminuiranno dunque anche in termini reali, ossia tenendo in considerazione anche l'aumento dell'inflazione (si veda la tabella 2).

Tab. 2 - L'impatto dei provvedimenti 2008 sul FFO

	2008	2009	2010	2011
Stanziamiento FFO legge finanziaria				
Disegno di legge finanziaria per il 2009 atto senato n. 1209	6.821	6.893	6.163	6.030
Risorse aggiuntive assegni di ricerca				
Legge n. 247/07, art. 1, comma 75	7	7	7	
Risorse aggiuntive FFO	550	550	550	
Legge n. 244/07, art. 2, comma 428				
Risorse aggiuntive dottorato di ricerca				
Legge 244/07, art. 2, comma 428	40	40	40	
Decreto legge 10 novembre 2008 n. 180 (art 1, comma 3)		24	71	118
FFO totale	7418	7.514	6.831	6.148
<i>Differenza rispetto al 2006</i>		<i>1,30%</i>	<i>-7,92%</i>	<i>-17,12%</i>

Fonte: CNVSU Nono rapporto sul sistema universitario, dicembre 2008

- b) *fondo di finanziamento straordinario*, di misura complessivamente inferiore al 5% dell'FFO: è un fondo irrilevante, alla luce di un'analisi sistemica, in quanto è composto unicamente da poche centinaia di milioni di euro ed è finalizzato al finanziamento di progetti specifici (PRIN) ed alla risoluzione di situazioni critiche (programmazione triennale ed edilizia).
2. *Contributi degli studenti*, corrispondenti a circa il 18% dell'FFO, pari a un miliardo e 300 milioni di euro circa (tenendo presente che, fino a questo momento, la contribuzione massima studentesca poteva essere del 20%, mentre con le modifiche legislative introdotte potrebbe aumentare in quanto tale limite non sarebbe più applicabile alle università-fondazioni). Se osserviamo i dati degli ultimi anni (cfr. tabelle 3 e 4), notiamo un incremento delle entrate contributive (+5,6%), con tassi di crescita sensibilmente superiori all'inflazione e che confermano un trend che in atto dal 2001.

Tab. 3 - Entrate del sistema universitario dal 2001 al 2006 (in migliaia di €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FFO	6.010.548	6.209.630	6.268.368	6.451.557	6.893.764	7.008.342
Finalizzate da MIUR	1.110.853	1.012.739	1.045.128	1.043.523	1.082.019	924.183
Finalizzate da altri soggetti	1.160.476	1.314.935	1.406.815	1.463.534	1.431.460	1.939.770
Entrate contributive	1.044.339	1.143.082	1.268.959	1.370.586	1.433.500	1.514.291
Alienazione beni patrimoniali e prestiti	209.292	436.207	200.937	302.546	417.679	397.025
Entrate diverse	229.960	269.136	283.889	323.051	583.039	465.776
Totale entrate	9.765.468	10.385.729	10.474.096	10.954.797	11.841.461	12.249.387

Fonte: CNVSU Nono rapporto sul sistema universitario, dicembre 2008.

Tab. 4 - Entrate contributive sul totale entrate per area geografica* (valori percentuali)

Area geografica	Media 2001-2005	Valore minimo	Valore massimo	Media 2006	Valore minimo 2006	Valore massimo 2006
<i>Nord est</i>	15,0	10,4	19,3	15,6	11,9	19,4
<i>Nord ovest</i>	12,9	9,0	21,8	14,3	9,6	21,6
<i>Centro</i>	11,7	8,5	17,7	12,4	9,3	16,2
<i>Sud</i>	10,2	2,0	16,8	11,8	5,6	21,6
<i>Isole</i>	8,5	6,0	10,1	8,8	5,1	10,0

Fonte: CNVSU Nono rapporto sul sistema universitario, dicembre 2008.

(*) Sono stati esclusi gli atenei: IUSM, Perugia Stranieri, Siena Stranieri, Trieste Sissa, Scuola Normale di Pisa, S. Anna di Pisa, IUSS Pavia, Univ. Di Trento.

3. *Contributi dei privati*: tale voce ricomprende non solo e non tanto i finanziamenti privati alla ricerca, quanto i proventi derivanti dalla competitività dei risultati prodotti all'interno dell'università pubblica, dalla realizzazione pratica nel sistema economico delle novità scoperte all'interno dei laboratori delle università (ad esempio i brevetti).
4. *Finanziamenti da altri Ministeri*: si tratta solitamente di finanziamenti per specifici progetti di ricerca.
5. *Fondi provenienti dall'Unione Europea* per la partecipazione ai programmi quadro (attualmente VII programma quadro): vengono erogati sulla base di valutazioni qualitative di singoli progetti specifici presentati dalle diverse Università (senza dunque la mediazione del MIUR), che l'UE ritiene rilevanti e pertinenti alla luce delle direttive contenute nel programma stesso.

Per quanto attiene ai criteri utilizzati per ripartire i finanziamenti, fino al 1993 le università statali ricevevano annualmente finanziamenti definiti dal Ministero, destinati a specifiche voci di spesa ed articolati in altrettanto specifici capitoli di bilancio (in alcun modo compensabili), con la conseguente centralizzazione della loro gestione ed eteronomia del bilancio. L'articolo 5 della Legge 24 dicembre 537/1993 ha ridotto a tre i capitoli di spesa di previsione statale (fondo per il finanziamento ordinario, necessario per il funzionamento e le attività istituzionali delle università; fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche; fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, relativo al finanziamento di specifiche iniziative, attività e progetti), consentendo al tempo stesso la loro compensazione con i capitoli del bilancio degli atenei e trasferendo dunque alle singole università la responsabilità delle scelte di amministrazione delle risorse disponibili (responsabilità in seguito attenuata dalle disposizioni della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che avevano previsto alcune modalità di contenimento annuale del fabbisogno di risorse statali per l'università). In questo modo il sistema di incentivi e disincentivi finanziari, che rappresentava lo strumento più efficace a disposizione dell'autorità centrale per governare il sistema, non dipendeva da interventi straordinari ed occasionali, ma veniva invece incardinato nel sistema di finanziamento generale.

Quale necessario complemento alle disposizioni sull'autonomia di bilancio, si sono introdotte procedure di valutazione finalizzate alla realizzazione dei principi di trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa. Tali procedure si sono concretizzate tanto nella definizione ministeriale di criteri di ripartizione riferiti agli obiettivi da perseguire quanto nella predisposizione di attività di valutazione dei risultati raggiunti. Conseguentemente, a fronte dell'eventuale inefficacia dell'attività sollecitata, si è potuto per la prima volta intervenire con un monitoraggio costante e con la correzione, per mezzo della leva finanziaria, della condotta delle università. La *ratio* sottesa era quella di stimolare i processi virtuosi attraverso la valorizzazione dell'autonomia gestionale e l'induzione di trasformazioni dei profili di spesa degli atenei, prestando garanzia di tempestivi interventi premiali e sanzionatori, sulla base dei risultati ottenuti, da valutare in funzione degli obiettivi fissati.

La prima concreta applicazione di interventi finanziari predisposti sulla base di valutazioni quantitative e qualitative è stata realizzata, secondo quanto previsto dall'articolo 5 della citata legge n. 537/1993, a partire dal 1995, con la doppia articolazione del fondo di finanziamento ordinario in una "*quota base*", attribuita in modo automatico alle università, e una "*quota di riequilibrio*", assegnata sulla base di indici quantitativi che misurano le risorse allocate tenendo in considerazione alcuni parametri predefiniti (numero di iscritti, produttività della didattica, capacità e qualità scientifica, incentivi al cambiamento). Tale quota è ripartita sulla base di un modello econometrico (elaborato *in primis* dalla Commissione Tecnica Spesa Pubblica e modificato nel 2004 dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario), che stima, in termini di servizi formativi realizzati, il *peso relativo* di ciascun ateneo sul sistema di tutte le università. In particolare, si è stabilito di ripartire il fondo di finanziamento ordinario sulla base della valutazione delle seguenti voci:

1. 30% secondo la domanda da soddisfare, misurabile in termini di studenti iscritti tenendo conto sia della presenza di studenti *part time* sia della tipologia dei corsi ai quali gli studenti sono iscritti; in altri termini "*si ripartisce il finanziamento in proporzione al numero Full Time Equivalent di studenti iscritti in corso dell'ateneo, rapportato al numero totale di studenti in corso in tutto il sistema universitario, tenendo conto sia della presenza di studenti part time sia della tipologia dei corsi ai quali gli studenti sono iscritti*" (Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca - Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, *Il modello per la ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario all'interno del sistema universitario*, febbraio 2005, p. 2).
2. 30% basandosi sui risultati dei processi formativi, misurabili annualmente in termini di crediti acquisiti dagli studenti iscritti. In particolare, questa quota viene suddivisa in due voci, l'una, corrispondente al 20% del totale, calcolata facendo riferimento ai crediti formativi così come proposto dal CNVSU, l'altra, corrispondente al 10% del totale, "*basata sul numero dei laureati prodotti annualmente da ogni ateneo, dove i laureati sono pesati con un coefficiente che*

penalizza il ritardo nel conseguimento del titolo rispetto ai tempi teorici previsti” (Ivi, p. 4).

3. 30% a partire dai risultati delle attività di ricerca scientifica, con la ripartizione dei finanziamenti proporzionalmente al potenziale di ricerca “attiva” dell’ateneo, definito dalla totalità di docenti, ricercatori e personale in formazione, corretto con un coefficiente che tenga in considerazione tanto le percentuali di successo nei bandi PRIN quanto la capacità di attrarre risorse esterne per la ricerca.
4. 10% di incentivi specifici.

Negli anni il rapporto tra l’aumento progressivo della “*quota di riequilibrio*” e la corrispondente diminuzione della “*quota base*” sarebbe dovuto essere di tipo proporzionale. All’inizio degli anni 2000 invece questa progressione è stata bloccata, disapplicando di fatto la legge, con buona pace della certezza del diritto e della applicazione delle statuizioni del parlamento. La c.d. *Riforma Gelmini* ha ora reintrodotta tale previsione (ma l’espressione è impropria, in quanto quella legge non era mai stata abrogata), cristallizzando la situazione del 2004, con l’individuazione, per legge, della quota finanziabile secondo il modello razionale (che viene fissata ad un minimo del 7% e che si prevede poi, in un per ora indefinito futuro, arrivare fino al 30%).

Il tentativo di razionalizzare i criteri di finanziamento viene però immediatamente limitato dal suo inserimento in un quadro di diminuzione dei fondi in termini generali, con la conseguente penalizzazione tanto della “*quota base*” quanto della “*quota di equilibrio*”: il legislatore in sostanza, più che considerare l’attività di valutazione (attualmente affidata al CNVSU) quale strumento principale per attribuire risorse pubbliche, la ritiene, al massimo, un elemento conoscitivo del sistema. In sostanza, se si fossero davvero voluti colpire gli sprechi, si sarebbe dovuto prevedere una riduzione effettivamente progressiva della “*quota base*”, evitando però di ridurre l’ammontare della “*quota di riequilibrio*”: in questo modo si sarebbe valorizzato l’agire razionale ed efficiente delle università. Al contrario questo intervento normativo, disponendo un taglio indiscriminato, ha penalizzato anche, e forse soprattutto, quelle università che in questi anni avevano tenuto un comportamento virtuoso ed avevano cercato il più possibile di adeguarsi ai parametri di giudizio comportamentale elaborati dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario.

Il problema della valutazione del sistema universitario è complesso e di non facile soluzione. Come bilancio provvisorio è utile sottolineare che la razionalizzazione del sistema stesso e la diminuzione degli sprechi potrebbe aver luogo non tanto attraverso la previsione di prescrizioni preventive, bensì attraverso l’individuazione di un modello razionale cui tendere e con la conseguente successiva sanzione economica delle università che più si discostano da tale modello. In altri termini, più che astratte previsioni di un *facere* immediato, sarebbe utile definire analiticamente gli *standard* che si ritiene debbano essere raggiunti e sanzionare, con una diminuzione di finanziamenti, le università che, in tempi ragionevoli, non

riusciranno ad adeguarvisi e, contemporaneamente, premiare, con un aumento dei fondi, quelle che invece riusciranno a raggiungerli.

[a cura di Giulia Marzia Locati]

Per approfondimenti si rimanda al testo del nono rapporto sullo stato del sistema universitario, scaricabile all'indirizzo: www.cnvsu.it/library/downloadfile.asp?id=11642