

## 5. Il Finanziamento ministeriale e gli effetti del processo di riequilibrio dal 1995 al 2000

La legge collegata alla manovra finanziaria del 1994 (legge 24 dicembre 1993, n.537) ha avviato il processo di autonomia finanziaria degli Atenei. A questo scopo ha stabilito i criteri generali del loro finanziamento da parte dello Stato: il fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO) comprende una quota base ed una quota di riequilibrio "da ripartirsi sulla base di criteri determinati con decreto del MURST ... relativi a standard dei costi di produzione per studente e agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali." In relazione a ciò, nell'esercizio finanziario 1995 è stato avviato un processo di riequilibrio nella distribuzione del FFO degli Atenei italiani allo scopo di distribuire le risorse statali per il funzionamento in modo da garantire situazioni omogenee per la realizzazione dei servizi istituzionali delle Università. Questa significa ripartire le risorse destinate al riequilibrio in funzione del rapporto tra costo standard di Ateneo e costo standard dell'intero sistema universitario e nel sostituire progressivamente, nella determinazione dell'ammontare da attribuire a ciascun Ateneo, al costo effettivamente sostenuto il costo standard: quanto più la spesa effettiva di un Ateneo è inferiore al valore standard, tanto più elevata è la quota di riequilibrio in termini relativi rispetto alle risorse disponibili.

Per il triennio 1995-1997, il Ministero ha utilizzato, ai fini della determinazione della quota di riequilibrio spettante agli Atenei, un'equazione che esprimeva il costo standard per studente in funzione di alcune variabili (scostamento dalla media nazionale della spesa pro-capite per professore, numero degli iscritti, numero delle annualità superate, numero dei metri quadri per studente, ecc.) come illustrato nel documento elaborato dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro. La quota di riequilibrio per il 1995 è stata determinata in misura pari al 1,5%, per il 1996 all'3,5% e per il 1997 al 7% della quota attribuita a ciascun Ateneo nello stesso anno sul capitolo del Finanziamento statale. Il metodo utilizzato, pertanto, si basava sull'ipotesi che esistesse un costo 'ottimale' per studente che differisce da Ateneo ad Ateneo a causa della varietà delle condizioni ambientali e strutturali che caratterizzano le singole realtà (variabili dimensionali, geografiche, finanziarie, ecc.). Considerando il costo di tutto il sistema universitario, calcolato quale sommatoria dei "costi standard totali" dei singoli Atenei, l'incidenza percentuale dell'Università di Pavia è stata, dal 1995 al 1997 inferiore all'incidenza percentuale registrata in relazione alle assegnazioni ministeriali. L'Ateneo, pertanto, per ogni esercizio del triennio, ha ricevuto un'assegnazione aggiuntiva a titolo di quota di riequilibrio.

La determinazione del costo standard è stata effettuata utilizzando metodologie statistiche che consentono un'individuazione 'ex-post' delle caratteristiche ottimali del sistema e che, tenendo conto della storia passata degli Atenei, permettevano una redistribuzione graduale delle risorse all'interno del sistema. Peraltro, l'utilizzo di tale modello econometrico non consentiva di perseguire i seguenti fondamentali obiettivi previsti, invece, dalla normativa di riequilibrio:

- riduzione dei differenziali dei costi standard di produzione nelle diverse aree disciplinari, tenendo conto delle diverse specificità e degli standard europei;
- aumento della competitività della ricerca, della qualità della didattica e dell'efficienza nella gestione amministrativa.

L'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario nazionale (oggi sostituito dal Comitato Nazionale), nel 1998 ha proposto un nuovo metodo di valutazione degli indici di costo standard per gli Atenei, utilizzato per il riparto dei fondi ministeriali per gli anni 1998, 1999 e 2000. Il modello determina il valore teorico del FFO di ogni Ateneo attribuendo il 70% del finanziamento in funzione della domanda di formazione misurata dal numero di studenti in corso moltiplicati per

coefficienti di costo per area disciplinare (Studenti pesati) e il restante 30% in funzione dei risultati di formazione stimati in base al numero di studenti equivalenti<sup>1</sup>.

Tale valore teorico non viene adottato per intero ed immediatamente, ma ad esso si tende gradualmente attribuendo agli Atenei ogni anno il valore del FFO consolidato dell'anno precedente aumentato o diminuito della differenza tra FFO teorico e FFO effettivo moltiplicata per un coefficiente stabilito annualmente in sede ministeriale, che esprime il fattore desiderato di gradualità del processo di riequilibrio.

La quota di riequilibrio è stata determinata nella misura dell'7,5 % per il 1998 e dell'8% per il 1999 e per il 2000. Il Comitato ha predisposto delle elaborazioni al fine di illustrare l'andamento del Fondo di Finanziamento Ordinario tenuto conto del riequilibrio e delle assegnazioni di fondi per incentivi, dal 1995 (anno di prima applicazione) al 2000<sup>2</sup>. In Tab. 11 sono stati evidenziati gli effetti degli interventi di riequilibrio e l'incremento percentuale di FFO sul finanziamento all'Ateneo di Pavia e complessivi sul sistema universitario nazionale nel periodo considerato. Dall'analisi dei valori evidenziati in Tab. 11, risulta evidente come l'introduzione del modello dell'Osservatorio abbia cambiato in modo sostanziale la posizione dell'Ateneo di Pavia nel processo di redistribuzione delle risorse finanziarie ministeriali. L'applicazione del Modello della Commissione per la Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro evidenziava per l'Ateneo una condizione di sottofinanziamento e quindi attribuzioni aggiuntive; al contrario, il valore teorico del FFO di Pavia determinato con il modello dell'Osservatorio risulta di molto inferiore al FFO effettivo producendo, pertanto, un saldo negativo nelle assegnazioni di riequilibrio.

In particolare, la posizione dell'Ateneo di Pavia, nell'esercizio 2000, risulta la seguente:

- L'utilizzo del modello di riequilibrio evidenzia un risultato negativo di 2.917 MLit, ripartito al 50% sull'esercizio 2000 e al 50% sull'esercizio 2001.
- Per i maggiori oneri che le Università dovranno sostenere per il rinnovo dei CCNL del personale tecnico-amministrativo e per gli incrementi stipendiali del personale docente e ricercatore sono stati destinati 300 miliardi ripartiti in proporzione alle effettive spese per assegni fissi al personale di ruolo nell'anno 1999. All'Ateneo di Pavia sono stati assegnati 6.455 MLit.
- A copertura degli oneri arretrati dal 1994 al 1999 per trattamenti di quiescenza (indennità tantum in luogo di pensione e costituzione di posizione assicurativa presso l'Inps) è stata assegnato un importo pari a 2.607 MLit.
- L'Ateneo non riceve alcuna attribuzione in relazioni agli interventi finalizzati alle seguenti azioni:
  - accelerazione del riequilibrio (105 miliardi da destinare a quegli Atenei che presentano un valore di FFO effettivo inferiore del 5% al valore di quello teorico);
  - per la riduzione degli squilibri riferiti al rapporto studenti/docenti per gruppi di facoltà omogenee (90 miliardi);
  - sostegno alle sedi collocate nelle regioni individuate dall'U.E. nell'obiettivo 1 (60 miliardi);
  - sostegno ai nuovi Atenei (40 miliardi).

---

<sup>1</sup> Si definiscono **Studenti In Corso (StIC)** quegli studenti che, a prescindere dalla loro posizione di carriera amministrativa, risultano iscritti da un numero di anni inferiore o uguale alla durata legale del corso di studio stesso. Il numero di **Studenti Equivalenti (SE)** fornisce una stima dell'attività didattica svolta con esito positivo: esso esprime il numero di studenti teorici che, sostenendo ogni anno il numero di esami previsti dagli ordinamenti, impegnerebbero le risorse didattiche dell'Ateneo con un carico di lavoro equivalente a quello osservato in realtà.

<sup>2</sup> I risultati di queste elaborazioni sono contenuti nel documento del Comitato Nazionale per la Valutazione, "Andamento del Fondo per il Finanziamento Ordinario dal 1994 al 2000: effetti degli interventi di riequilibrio e di incentivazione", novembre 2000. Il documento è pubblicato sul sito del Comitato Nazionale per la Valutazione (<http://www.cnvsu.it/>)

**Tab. 11: Gli effetti degli interventi di “riequilibrio” sul FFO (importi in milioni di lire) e gli incrementi percentuali del FFO nel periodo 1995-2000.**

		MODELLO COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA - MINISTERO DEL TESORO (a)			MODELLO OSSERVATORIO- MURST E INTERVENTI COR- RETTIVI VARI (b)		
		1995	1996	1997	1998	1999	2000 (c)
Effetti degli interventi di riequilibrio sul FFO	Pavia	245	238	3.263	-1.941	-1.882	-2.917
	Totale	0	0	65.000	25.000	100.000	270.000
		<b>Δ%</b> <b>94-95</b>	<b>Δ%</b> <b>95-96</b>	<b>Δ%</b> <b>96-97</b>	<b>Δ%</b> <b>97-98</b>	<b>Δ%</b> <b>98-99</b>	<b>Δ%</b> <b>99-00</b>
Incrementi % del FFO (d)	Pavia	4,0%	25,3%	9,4%	3,1%	-5,6%	2,3%
	Valore medio nazionale	4,2%	26,2%	8,4%	4,1%	2,5%	5,5%

- (a) L'effetto complessivo del processo di riequilibrio sul sistema universitario italiano, negli anni 1995 e 1996, è stato a somma 0. Per l'esercizio 1997, invece, il MURST ha destinato una quota aggiuntiva pari a 65 GLit in relazione a tre specifiche finalità:
1. 25 miliardi destinati agli Atenei sottofinanziati (accelerazione del processo di riequilibrio);
  2. 20 miliardi per gli Atenei che hanno realizzato i migliori risultati nel processo formativo in termini di riduzione dei tempi di laurea;
  3. 20 miliardi per gli Atenei che avevano destinato alla ricerca scientifica “non finalizzata” (ex-60%) una quota di risorse superiore a quanto attribuito dal MURST nel 1993.
- (b) Nel 1998 sono stati aggiunti 25 miliardi da distribuire tra gli Atenei sottofinanziati, nel 1999 allo stesso scopo sono stati destinati 70 miliardi più 30 miliardi per gli ambiti provinciali nei quali il PIL per abitante è inferiore al valore medio nazionale. Nel 2000 la quota aggiuntiva destinata agli interventi di sostegno è stata complessivamente di 270 miliardi così ripartiti: 105 miliardi per gli Atenei sottofinanziati, 90 per la riduzione degli squilibri riferiti al rapporto studenti/docenti per gruppi di facoltà omogenee, 60 per le sedi che si trovano nelle regioni individuate dall'U.E. nell'obiettivo 1, 15 per i nuovi Atenei.
- (c) La riduzione di finanziamento risultante dai calcoli di riequilibrio è stata dilazionata su due esercizi (50% nell'anno 2000 e 50% nel 2001).
- (d) Una parte degli incrementi è determinata dall'adeguamento, per legge, delle retribuzioni del personale. In particolare, il consistente incremento verificatosi nell'esercizio 1996 è stato determinato prevalentemente dal trasferimento alle Università dell'obbligo di versamento degli oneri previdenziali per il personale di ruolo precedentemente a carico del Ministero del Tesoro.

A partire dall'anno 2000, in base all'art.2 comma 2 della L.370/99, un'ulteriore quota di finanziamento ordinario per le Università deve essere riservata per l'attribuzione di specifici incentivi in relazione ad obiettivi predeterminati e agli esiti dell'attività di valutazione svolta dai Nuclei e dal Comitato.

Per questo, il Ministero ha destinato ulteriori 60 miliardi da ripartire sulla base dei seguenti parametri:

- 15 miliardi in funzione della minore percentuale di abbandono tra il primo e il secondo anno di corso calcolata come rapporto tra il numero degli studenti iscritti al primo anno che non hanno sostenuto alcun esame nell'A.A. 97/98 rapportati agli immatricolati totali. La quota riconosciuta all'Ateneo di Pavia in relazione a questo incentivo è risultata pari a 520MLit;
- 15 miliardi in relazione al maggiore numero di laureati/diplomati "pesati" in funzione del tempo occorso per conseguire il titolo rispetto alla durata legale del corso. All'Ateneo sono stati assegnati 849MLit;
- 15 miliardi quale 'premio' alla ricerca scientifica. I dati utilizzati per questo riparto sono stati ricavati da comunicazioni ufficiali effettuate dagli Atenei al Ministero nelle quali venivano riportate le somme impegnate e pagate negli anni 1997, 1998 e 1999 in relazione ai programmi COFIN. La media del 'pagato' sui tre anni rapportata al FFO dell'anno 1999 è risultata pari al 1,41% valore decisamente inferiore al valore mediano nazionale (2,76%). Di conseguenza all'Ateneo non sono state riconosciute somme a titolo di incentivo su questa voce.
- 15 miliardi per incentivare gli Atenei che risultano sostenere spese per gli assegni fissi al personale di ruolo, rapportate al FFO stimato per l'Ateneo, percentualmente inferiore al valore medio nazionale. Il valore medio nazionale di questo rapporto è risultato pari al 72%, mentre per l'Ateneo di Pavia è risultato pari al 103%. Pertanto, anche in questo caso, non è stata effettuata alcuna attribuzione aggiuntiva.

Al fine di incentivare la mobilità dei professori di ruolo sono stati destinati ulteriori 5 miliardi. In particolare, sono stati attribuiti 100 milioni per ciascuna chiamata alle Università che, a partire dalle nuove procedure per il reclutamento del personale docente e fino al 2.11.2000, hanno operato chiamate di idonei o trasferimenti di professori provenienti da altre sedi e che comunque non abbiamo mai prestato servizio di ruolo presso lo stesso Ateneo.

Le chiamate effettuate dall'Ateneo, per idoneità o trasferimento, di professori provenienti da altre sedi, con procedura conclusa entro il 2 novembre 2000, sono state 28. La quota aggiuntiva di FFO attribuita è risultata pari a 2,8 miliardi di cui 176 milioni (in funzione dei mesi di attività prestata nell'anno) sono stati assegnati nell'esercizio 2000 e il rimanente nell'anno 2001. La Tab. 12 fornisce un quadro riassuntivo di tutte le assegnazioni relative all'anno 2000, distinguendo le quote consolidate dalle assegnazioni "una-tantum".

La Legge n.370/99 ha, indubbiamente, rappresentato un passo molto importante nell'ambito di una miglior definizione dei rapporti di autonomia e di finanziamento che regolano il sistema universitario. Essa contiene il riconoscimento di una necessità fondamentale evidenziata anche dall'Osservatorio Nazionale: la definizione di criteri di ripartizione che contemperino l'esigenza di riequilibrio con quella di incentivazione degli obiettivi strategici di politica universitaria.

**Tab. 12: Le assegnazioni di riequilibrio e di incentivazione dell'anno 2000 (importi in migliaia di lire)**

	<b>Assegnazioni Consolidate</b>	<b>Assegnazioni UNA TANTUM</b>
Quota incrementi stipendi docenti. e tecn.-amm.	6.455.200	
Intervento di riequilibrio 2000 (50%)	- 1.458.616	
Copertura oneri arretrati per trattamenti di quiescenza		2.607.200
Incentivo in relazione al tasso di abbandono		519.941
Incentivo in relazione al tempo di laurea/diploma		848.865
Incentivo per la mobilità dei professori di ruolo	176.095	

Nel suo intervento, in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico al Politecnico di Milano, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Letizia Moratti, segnalando i gravi problemi e i ritardi che ancora affliggono il nostro sistema universitario, dice: "Lo sviluppo complessivo

*del sistema universitario non può rischiare di accompagnarsi ad una perdita di efficienza. Pensiamo, perciò, che l'autonomia universitaria vada governata sulla base di requisiti di qualità chiari e condivisi. Requisiti che dovranno regolare il sistema dei finanziamenti agli Atenei affinché la loro vocazione a trasformarsi in un sistema universitario di massa non comprometta l'innovazione e l'eccellenza nella qualità della didattica e della ricerca. ....Proponiamo un'autentica svolta culturale e politica. L'Università autonoma ma capace di garantire standard didattici di qualità elevata e la ricerca aperta alla collaborazione tra pubblico e privato sono le due condizioni fondamentali per realizzare questa svolta e per dare all'Italia una prospettiva concreta di crescita economica e di stabilità sociale.”<sup>3</sup>*

Una politica universitaria nazionale che, contemperando il binomio ‘solidarietà ed eccellenza’, consenta all'Italia di accrescere e rafforzare le proprie competenze culturali, tecniche e scientifiche non può prescindere da una valutazione seria della qualità delle attività degli Atenei. Di conseguenza, i criteri di finanziamento alle sedi non potranno trascurare i risultati da tale valutazione. L'Ateneo di Pavia dovrebbe poter trarre da una tale “svolta politica” importanti benefici. Questo significa mettere in campo tutte le idee e la qualità, dove realmente esistono, del personale e dei servizi dell'Ateneo. Nel fare ciò occorre però essere consapevoli che la qualità dichiarata deve essere dimostrata nei fatti perché possa essere poi premiata, dal Ministero assegnando le risorse, dagli studenti scegliendo l'Università di Pavia, dalle Agenzie di finanziamento della ricerca scegliendo i progetti proposti dai ricercatori dell'Ateneo.

---

<sup>3</sup> Il testo del discorso del Ministro è pubblicato sul sito del MIUR, al seguente indirizzo, [http://www.miur.it/ministro\\_online/default.asp](http://www.miur.it/ministro_online/default.asp)