

Anatomia di una scatola nera. Quanto e come si finanzia l'alta formazione in Italia

di Cristina Barbieriⁱ e Amedeo Mariniⁱⁱ

ABSTRACT: *L'articolo costituisce una fotografia ad alta risoluzione del modello di riparto che finanzia gli atenei italiani. Ne descrive gli aspetti tecnici e analizza in dettaglio il costo standard, su cui si fonda (o meglio si fonderà) la "quota base" e più ampia del finanziamento. L'articolo mette in luce diverse criticità del modello teorico.*

Particolare attenzione è dedicata alla natura e al funzionamento dell'intervento cosiddetto "perequativo", sul quale la nostra analisi mostra dubbi.

Inoltre, attraverso un'analisi puntuale della ripartizione dei fondi 2016 e 2017, illustriamo il sostanziale insuccesso politico redistributivo. Il nostro giudizio è che il fallimento del modello sia connesso anche alla sua insostenibilità originaria, fin dalla sua introduzione (nel 2014), avvenuta in un contesto di grave sotto finanziamento del sistema, rimasto immutato.

KEYWORDS: *Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), Quota Base, Costo Standard, Intervento Perequativo.*

1. Quanto viene finanziato il sistema accademico italiano

È ampiamente noto che il sistema accademico italiano è finanziato poco, molto meno di quelli degli altri paesi OECD (EUA Public Funding Observatory, 2016), per cui su questo aspetto non torneremo. Questo articolo è dedicato a un'analisi del modello di finanziamento italiano e non ai confronti internazionali.

La Tabella 1 riporta le singole voci del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) e la somma complessiva dedicata al sistema accademico per gli anni dal 2014 al 2017. Nonostante le lievi crescite rispetto al 2015, gli stanziamenti totali 2016 e 2017 sono inferiori a quello 2014.

TAB.1. *Dati aggregati e disaggregati per singole voci dei finanziamenti FFO (in €) 2014, 2015, 2016, 2017. Tutti i dati riportati sono desunti dai corrispondenti Decreti Ministeriali.*

**Come da Decreto Ministeriale 6 luglio 2016, n.552, lo stanziamento disponibile sul cap. 1694 dello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 2016 risultava pari a € 6.919.317.619. A questo stanziamento, con DM 29.12.2016 n. 998, sono stati aggiunti € 38.000.000 che erano stati appostati, per il 2016, sul "Fondo per le cattedre universitarie di merito Giulio Natta". Lo stanziamento FFO 2016 è così diventato € 6.919.317.619 + € 38.000.000 = € 6.957.317.620. A seguito degli eventi sismici verificatisi nel 2016, 15 M€ della somma sono stati assegnati alle Università di Camerino e Macerata. Di conseguenza, la somma complessiva ripartita nel 2016 ammonta a € 6.957.317.620 - € 15.000.000 = € 6.942.317.620.*

2. Come viene finanziato il sistema: il modello di riparto

Il modello di riparto del FFO si compone di diverse voci. Le principali sono quelle chiamate *quota premiale* e *quota base*. C'è poi una voce che, già dal nome, fa capire che nel modello c'è qualcosa che non va: si tratta dell'*intervento*

perequativo. La somma delle tre voci citate rende conto di circa il 90% dello stanziamento complessivo.

Per ognuna di queste voci tratteremo:

- A. Il nome che le è stato assegnato e la sua adeguatezza a ciò che rappresenta;
- B. La descrizione tecnica del meccanismo che prevede;
- C. Considerazioni generali sul meccanismo;
- D. La quota di finanziamento destinata alla voce negli ultimi due anni e osservazioni concernenti questa destinazione.

2.1. La quota premiale

A. Un perno del nuovo modello di riparto è la *quota premiale*. Tale dizione è impropria almeno per una ragione: non si tratta di fondi aggiuntivi ma di una diversa distribuzione delle stesse risorse scarse.

B. La *quota premiale* è ripartita sulla base di tre diversi indicatori, tutti calcolati dall'ANVUR nell'ambito dell'esercizio di valutazione della qualità della ricerca (VQR).

Il primo indicatore, il più pesante, denominato IRFS di ateneo (Indicatore di Ricerca Finale della Struttura), ha ripartito il 65% della *quota premiale* nel 2016 e il 60% nel 2017.

Il secondo, chiamato IRAS2, fa riferimento alle "politiche di reclutamento" e valuta la "qualità della ricerca" del sottoinsieme costituito dai nuovi assunti o da coloro che, nel periodo oggetto di valutazione, hanno avuto progressioni di ruolo. Ha ripartito, sia nel 2016 sia nel 2017, il 20%.

Il terzo indicatore è cambiato nel 2017 rispetto al 2016. Nel 2016 era associato alla "qualità della didattica", e pesava il 15% della *quota premiale*, mentre nel 2017 è legato alla "valorizzazione dell'autonomia responsabile degli atenei" e pesa il 20%.

C. La *quota premiale* ha tenuto in tensione gli atenei in modo crescente in questi anni. Non proporremo in queste poche righe un'analisi critica della VQR, che implica questioni di notevole rilievo e complessità. Qui ci limitiamo a osservare che le modalità di riparto della *quota premiale*, finalizzate a catalogare e valutare sostanzialmente la sola "qualità della ricerca", producono *ipso facto* una mortificazione dell'attività didattica degli atenei.

Si tratta di una scelta politica che sottintende un modello di sistema accademico teso a subordinare la funzione della didattica a quella della ricerca, con il concreto rischio di livellare verso il basso la qualità dell'alta formazione del paese.

D. La *quota premiale* 2016 è aumentata di 218 M€ (17,94%) rispetto al 2014 e di 48 M€ (3,46%) rispetto al 2015. Nel 2017 è aumentata di 102,6 M€ (7,16%) rispetto al 2016. La legge (L. 9 agosto 2013, n.98) stabilisce che il peso della *quota premiale* debba crescere fino a diventare il 30% della somma *quota base + quota premiale*. Gli aumenti sono dunque attesi. Essi sono però, di anno in anno, sensibilmente diversi.

2.2. La quota base

A. La dizione non è insensata. Fa pensare a un finanziamento destinato a sostenere le spese strettamente necessarie. Però è ingannevole, perché non è vero che assicura il necessario.

B. Costituisce la più importante voce strutturale del FFO, e quindi la più importante voce di entrata del sistema universitario nazionale. Le modalità della sua ripartizione, tradizionalmente basate su criteri cosiddetti storici, hanno subito una rivoluzionaria modifica nel 2014 con l'introduzione del **costo standard di formazione per studente in corso**.

Nel 2016, la *quota base* è stata ripartita per circa il 28% in ragione del costo standard (il prodotto del costo standard di formazione per studente in corso per il numero degli studenti in corso) e per circa il 72% sulla base dei citati criteri storici. Nel 2017 queste percentuali sono rimaste sostanzialmente

immutate. La legge prevede, tuttavia, che - a regime - la *quota base* sia ripartita interamente con riferimento al costo standard. È dunque importante comprendere come si compone e come viene calcolato il costo standard di formazione per studente in corso (si badi bene, contribuiscono al calcolo del costo standard solo gli studenti in corso, cioè iscritti da un numero di anni non superiore alla durata legale del loro corso di studio).

Il costo standard di formazione per studente in corso di un ateneo è ottenuto dalla somma di 5 termini secondo l'equazione 1:

$$1. \mathbf{C_{std} = a + b + c + d + K}$$

Vediamo le cinque componenti del costo standard.

a: Attività didattiche e di ricerca in termini di dotazione di personale docente e ricercatore destinato alla formazione dello studente

Prevede due costi standard: uno per il personale docente strutturato e uno per la docenza a contratto.

Il costo standard del personale docente nella classe j è calcolato sulla base di una numerosità standard di PI (Professori di I Fascia), PII (Professori di II Fascia), RU (Ricercatori Universitari) assegnati a ciascuna classe di corsi di studio. Viene ottenuto moltiplicando i Punti Organico (PO) corrispondenti alla numerosità standard del personale docente per il costo medio del professore di I fascia nell'ateneo considerato. Per i costi del personale docente in termini di Punti Organico, vengono usati i parametri abituali: I Fascia: 1 PO ; II Fascia: 0,7 PO ; RU: 0,5 PO .

Le numerosità di riferimento degli studenti nelle diverse classi sono assegnate dal MIUR sulla base di tre Aree Disciplinari: Medico-Sanitaria; Scientifico-Tecnologica; Umanistico-Sociale.

Il costo standard della docenza a contratto nella classe j prevede un monte ore di didattica integrativa aggiuntiva pari al 30% del monte ore di didattica standard attribuito a $PI + PII + RU$, quest'ultimo calcolato assegnando 120 ore ai professori (sia PI sia PII) e 60 ore ai ricercatori.

Il risultato è che il costo standard della docenza a contratto vale meno del 5% del costo standard del personale docente strutturato. Il costo standard complessivo della docenza rappresenta la componente principale del costo standard di formazione per studente in corso dell'ateneo, di cui costituisce circa il 50%.

Ricapitoliamo:

- A ogni classe di corsi di studio vengono assegnati dal MIUR: a) un certo numero di docenti strutturati dell'ateneo; b) una prefissata quantità di docenza a contratto (commisurata alla docenza complessiva garantita dai docenti strutturati); c) un numero di riferimento di studenti;
- Il costo standard della docenza per studente della classe è dato semplicemente dal rapporto tra il costo complessivo della docenza della classe e il numero di riferimento degli studenti della classe.
- Ma un ateneo ha molti corsi di studio appartenenti a classi diverse e il costo standard della docenza per studente in corso varia sia con il numero dei docenti, sia con la numerosità di riferimento degli studenti assegnati alla classe, così che il costo standard della docenza per studente in corso relativo all'intero ateneo viene ottenuto come media pesata dei costi standard unitari della docenza di ciascuna classe.
- I coefficienti di peso utilizzati nella media sono dati dalla quota degli studenti in corso della classe sul totale degli studenti in corso dell'intero ateneo.

b. Servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguati servizi di supporto alla formazione dello studente

Il termine b rappresenta, nella sostanza, il costo per studente del personale TA. Viene calcolato come segue:

- A ogni corso appartenente alla classe j è assegnato un costo complessivo dei servizi didattici, organizzativi e strumentali (o, più in breve, del personale TA). Tale costo è assegnato assumendo che il personale TA al servizio del corso debba avere la medesima numerosità dei docenti

strutturati assegnati al corso stesso e presumendo che il costo di ogni unità di personale TA di cui sopra sia pari al 37,5% del costo medio di ateneo del Professore di I fascia.

- Il costo standard del personale TA per studente della classe è dato semplicemente dal rapporto tra il costo complessivo del personale TA della classe e il numero di riferimento degli studenti della classe.
- Come nel caso precedente, il costo standard del personale TA per studente in corso relativo all'intero ateneo viene ottenuto come media pesata dei costi standard unitari del personale TA di ciascuna classe.

Se il costo standard della docenza (a nell'equazione 1) incide per circa il 50% sul costo standard di formazione per studente in corso dell'ateneo, il costo standard del personale TA, (b nell'equazione 1) incide per circa il 25%.

c: Dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari

Questa voce valuta quelle che potremmo definire "le spese generali della didattica universitaria". L'equazione 2 mostra come viene calcolato c :

$$2. \mathbf{c} = \mathbf{k} + \alpha \cdot \mathbf{StudA} + \beta \cdot \mathbf{StudB} + \gamma \cdot \mathbf{StudC}$$

k = costo fisso standard di ateneo;

α = costo unitario standard stimato per studente di area A (Medico-Sanitaria);

β = costo unitario standard stimato per studente di area B (Scientifico-Tecnologica);

γ = costo unitario standard stimato per studente di area C (Umanistico-Sociale);

$StudA$ = Numerosità degli studenti in corsi nell'area A;

$StudB$ = Numerosità degli studenti in corsi nell'area B;

$StudC$ = Numerosità degli studenti in corsi nell'area C.

I valori di k , α , β , γ sono stati fissati dal Ministero sulla base dei conti consuntivi degli atenei e dell'anagrafe degli studenti.

Il termine c esercita un peso variabile, diverso per i diversi atenei, sul costo standard di formazione per studente in corso. Ciò in conseguenza del fatto che c dipende dalla composizione degli studenti dell'ateneo, cioè dalle quote degli studenti in corso nelle tre diverse aree. Nella grande maggioranza dei casi, c ha un peso non molto inferiore a quello di b .

d: Ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli standard di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari

Questa voce considera i CEL (Collaboratori ed Esperti Linguistici) e i Tutors, e incide in misura trascurabile sul risultato finale. Per non appesantire ulteriormente la trattazione, non verrà discussa.

K: Termine perequativo

Il termine perequativo è previsto dall'Art. 3 del D.I. n. 893, comma 1, che prevede si debba tenere conto dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui ogni università si trova a operare. Se ne tiene conto calcolando un termine perequativo per studente in corso.

Vediamo i passi del modello per il calcolo del termine perequativo.

1. Si determina un'aliquota media nazionale, riferita al reddito familiare, per le tasse universitarie;
2. L'applicazione dell'aliquota media nazionale al reddito familiare medio regionale fornisce l'importo teorico medio delle tasse universitarie che dovrebbero essere pagate da ciascuno studente in corso della regione considerata;
3. Si assegna importo perequativo nullo agli atenei della regione per la quale assume valore massimo l'importo teorico medio delle tasse universitarie che dovrebbero essere pagate da ciascuno studente in corso;
4. Agli atenei di ciascuna regione diversa da quella per la quale assume valore massimo l'importo teorico medio delle tasse universitarie, viene assegnato – per ciascuno studente in corso – un importo perequativo pari alla differenza tra tale valore massimo e valore relativo alla regione considerata.

La Lombardia è la regione con il reddito medio ISTAT più elevato e quindi con il contributo standard per studente in corso più elevato. I valori di K per gli atenei delle regioni diverse dalla Lombardia vanno da un minimo di € 26 (Emilia Romagna) a un massimo di € 412 (Sicilia).

L'incidenza percentuale massima del termine perequativo su $(a + b + c + d)$ è del 6,34% (Università di Palermo).

- C. È evidente che il costo standard della docenza per studente della classe j dipende in modo critico dalla numerosità di riferimento stabilita dal MIUR per i corsi di studio della classe j . Numerosità di riferimento stabilite in modo incongruo possono svantaggiare/avvantaggiare grandemente i corsi di studio delle diverse classi. Ma ammettiamo che la numerosità di riferimento dei corsi di studio della classe j sia congrua: questo garantisce che l'ateneo riceva dal MIUR quanto necessario a sostenere i costi della docenza dei corsi di quella classe? Non è così. I costi della docenza sono coperti solo se gli studenti effettivamente iscritti a un corso sono in numero uguale o superiore a quello degli studenti di riferimento di quel corso: se sono in numero inferiore, l'ateneo riceve una somma inferiore a quella necessaria a sostenere i costi della docenza del corso. In questo modo, i corsi rischiano di essere istituiti/disattivati sulla base della loro redditività/sostenibilità economica anziché sulla base di motivazioni sociali, scientifiche e culturali, e si rischia che il risparmio forzoso si sostituisca alla politica dell'alta formazione.

Vediamo ora una questione di fondo relativa al secondo termine del costo standard: b . Come abbiamo visto, questo termine valuta il costo del personale Tecnico Amministrativo che, secondo il MIUR, serve a sostenere le esigenze del corso. Nel calcolo di b sono presenti stranezze che meritano una riflessione.

Il costo standard del personale TA nella classe j è commisurato al 37,5% del costo medio di ateneo del professore di I fascia. In questo modo, un costo medio elevato del professore di I fascia di un ateneo si traduce in un costo medio elevato del personale TA di quell'ateneo. Sfugge la motivazione logica di questo nesso.

Nel calcolo di questa voce di costo, il 37,5% del costo medio del professore di I fascia viene moltiplicato per il numero complessivo di $PI + PII + RU$ del corso. Viene quindi fissato un rapporto 1:1 tra personale docente e personale TA al servizio di un corso.

Quella del corretto rapporto tra personale docente e personale TA è una questione importante e delicata relativa all'uso efficiente di risorse pubbliche. Non è nostra intenzione discuterla in questa sede. Ma ci chiediamo quali analisi abbiano condotto il MIUR a concludere che il rapporto corretto sia 1:1. È ovvio, poi, che anche i costi standard dei servizi didattici, organizzativi e strumentali sono coperti solo se gli studenti effettivamente iscritti al corso sono in numero uguale o superiore a quello degli studenti di riferimento di quel corso.

Ora un commento sul termine c che, come abbiamo visto, è costruito sulla base di "numeri bloccati".

Non è facile comprendere come il MIUR abbia potuto disaggregare dai conti consuntivi degli atenei un costo fisso standard indipendente dalla dimensione dell'ateneo. È evidente che l'introduzione di un simile costo avvantaggia i piccoli atenei: infatti questa voce assume, nella determinazione di c , peso tanto più rilevante quanto minore (a parità di distribuzione degli studenti tra le diverse aree/classi) è la numerosità assoluta degli studenti.

Pone poi non indifferenti problemi di coerenza il criterio con il quale sono stati determinati i coefficienti α , β , γ utilizzati dal Ministero. La logica sottesa, che si può a buon diritto definire "fotografia dell'esistente", cozza in modo stridente con quella utilizzata per i termini a e b che – lungi dal fotografare l'esistente – individua e impone (pur senza motivarli adeguatamente) criteri di "efficienza" uguali per tutti.

Passiamo ora al termine perequativo (K). Come osservato, l'aliquota media nazionale – elemento centrale del modello perequativo – è ottenuta "fotografando" il sistema aggregato degli atenei statali italiani.

La scelta di “fotografare” il sistema sembra preludere all’intento di realizzare una perequazione reale, ma la “risoluzione” della fotografia è davvero troppo modesta perché il risultato possa essere raggiunto. Una dimostrazione indiretta di ciò è l’incidenza assai scarsa che l’importo perequativo ha sui costi standard di formazione per studente in corso anche per gli atenei situati in regioni fortemente svantaggiate in termini economici e infrastrutturali.

Merita poi una riflessione la significatività dei dati “medi” utilizzati per calcolare il termine perequativo. I costi di dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio sono molto diversi per studenti di aree diverse¹. È del tutto ragionevole che anche le contribuzioni richieste dagli atenei agli studenti di queste aree siano alquanto diverse, così come è probabile che i rapporti contributivi tra studenti di aree diverse differiscano da ateneo ad ateneo. Queste osservazioni portano alla luce due limiti del modello perequativo:

1. prescinde dalla composizione degli studenti dell’ateneo;
2. la bassa “capacità di risoluzione” derivante dal punto precedente e, ancor di più, i diversi gradi di sotto finanziamento dei diversi atenei fanno sì che le necessità perequative degli atenei di una medesima regione – ai quali viene corrisposto il medesimo importo perequativo – possano essere alquanto diverse.

Qual è la “filosofia” del contributo perequativo?

La prima osservazione è che in un modello che si propone di determinare il costo standard di formazione per studente in corso, per di più sulla base di parametri che si pretendono “obiettivi”, non vi è spazio logico per alcun contributo perequativo.

Lo spazio logico nasce se si sposta l’attenzione dalla determinazione dei costi alla copertura degli stessi. Un’idea ragionevole potrebbe essere questa:

- Il MIUR determina su base “obiettiva” il costo standard di formazione per studente in corso di ciascun ateneo;
- Il MIUR contribuisce alla copertura del costo standard di formazione per studente in corso con una quota: la quota rimanente deve essere coperta con la contribuzione studentesca; naturalmente, dovrebbe trattarsi della contribuzione teorica massima calcolata dal MIUR;
- Se la contribuzione studentesca teorica media di una regione è più bassa di quella della regione di riferimento, la quota di copertura del MIUR diventa, per quella regione, un poco più elevata (termine perequativo), così da consentire di coprire i costi senza gravare in modo inadeguato sulla contribuzione studentesca.

Ma quest’idea non è applicata e il contributo perequativo produce effetti singolari. Le situazioni 2016 e 2017 sono riassunte nella Tabella 2. Gli atenei con il dato di colonna 9 e/o 10 su sfondo grigio sono quelli per i quali la contribuzione media teorica perequata consente, assieme alla *quota base*, di coprire i costi standard di formazione.

TAB. 2. Costo standard (colonna 3), studenti in corso (colonna 4), quota base 2016 (colonna 5) e 2017 (colonna 6), copertura costo standard 2016 (colonna 7) e 2017 (colonna 8), contribuzione media a pareggio 2016 (colonna 9) e 2017 (colonna 10), contribuzione media teorica regionale + contributo perequativo (colonna 11). I costi standard e gli studenti in corso sono identici per gli anni 2016 e 2017. Le coperture costo standard 2016 e 2017 rappresentano le quote del costo standard coperte, nei due anni, dai finanziamenti in quota base. Le contribuzioni medie a pareggio 2016 e 2017 rappresentano, per i due anni, le contribuzioni medie pro capite che, sommate al finanziamento in quota base, consentirebbero di coprire il costo standard. Tutte le somme sono in €.

I dati 2016 mostrano che la disomogeneità tra gli atenei di una medesima regione è davvero grande. Nella regione Puglia, per esempio, accanto all’Università del Salento, che potrebbe coprire i costi standard di formazione

¹ Secondo le stime ministeriali il costo di uno studente di Area *A* (α nell’equazione 2) è circa 2,5 volte quello di uno studente di Area *B* (β nell’equazione 2) e oltre 7 volte quello di uno studente di Area *C* (γ nell’equazione 2).

con la contribuzione media perequata, troviamo gli atenei di Bari, Bari Politecnico e Foggia che potrebbero coprire i costi solo con contribuzioni medie pro-capite doppie o più che doppie della contribuzione teorica media regionale al lordo del contributo perequativo: per questi atenei il contributo perequativo è 4-6 volte inferiore a quello che sarebbe necessario. Situazioni di questa natura esistono anche per le regioni Friuli Venezia Giulia, Marche, Sicilia, Toscana.

Nel complesso, gli atenei in grado di coprire i costi standard di formazione aggiungendo alla *quota base* la contribuzione teorica media regionale, eventualmente al lordo del contributo perequativo, sono 4 su 57. Tutti gli altri sono distanti, in molti casi assai distanti, dalla copertura dei costi mediante contribuzione teorica media al lordo del contributo perequativo.

Clamoroso ed estremo è il caso dell'Università di Catanzaro che, a fronte di una contribuzione teorica media perequata di € 781 + € 318 = € 1.099 potrebbe coprire i costi standard di formazione solo con una contribuzione media di € 3.619, pari a oltre 4 volte la contribuzione media teorica regionale e a oltre 3 volte la contribuzione perequata.

Nel 2017, gli atenei in grado di coprire i costi standard di formazione aggiungendo alla *quota base* la contribuzione teorica media regionale, al lordo del contributo perequativo, sono 2 su 57. Solo uno dei due (Macerata) era tra i quattro “fortunati” che potevano farlo già nel 2016. L’altro (Siena) è invece una “new entry”. Ma il suo ingresso è “alla grande” perché per raggiungere la copertura gli è sufficiente una contribuzione media pro-capite nettamente inferiore a quella necessaria all’Università di Macerata.

Da dove nascono queste disomogeneità che rendono il contributo perequativo inefficiente e inefficace?

La risposta dei numeri è chiara. Le assegnazioni ministeriali in *quota base* coprono quote molto diverse dei costi standard di formazione dei diversi atenei. Se vogliamo limitarci agli estremi, nel 2016 la *quota base* copre solo il 53,97% dei costi standard di formazione dell’Università di Catanzaro, mentre copre il 90,21% di quelli dell’Università di Messina.

Nel 2017, mentre la copertura di Catanzaro resta simile (53,59%), peggiora quella di Messina (83,60%), che viene “sostituita al vertice” da Siena, la cui copertura dei costi passa da 83,95% del 2016 a 90,45%.

La situazione sembra paradossale. Il Ministero copre i costi standard di formazione dei diversi atenei, da esso stesso determinati, in misura compresa tra il 53,59% e il 90,45% (valori 2017) e misteriosamente variabile.

Ma da dove arrivano queste coperture così disomogenee e fluttuanti? Derivano innanzitutto dai criteri cosiddetti storici di finanziamento, quelli che dovevano essere aboliti dalla “rivoluzione” del costo standard. Infatti le *quote base* 2016 e 2017 sono state ripartite per circa il 72% con criteri storici e solo per circa il 28% sulla base del costo standard di formazione.

Era facilmente prevedibile che, a sotto-finanziamento invariato, l’introduzione del costo standard avrebbe provocato sconquassi nei bilanci di molti atenei. Ed era altrettanto facilmente prevedibile che i quattro anni stabiliti per l’entrata a regime del modello sarebbero stati largamente insufficienti a scongiurare gli sconquassi.

- D. La *quota base* è diminuita in tutti gli anni considerati: nel 2017 vale circa 4.592 M€, la somma più bassa. La riduzione è di 9,7% rispetto al 2014. Che questa quota dovesse andar diminuendo era cosa attesa. A regime la *quota base* e la *quota premiale* dovrebbero costituire, rispettivamente, il 70% e il 30% dell’intero finanziamento (*quota base* + *quota premiale*) mentre oggi (dati 2017) i pesi sono 75% e 25% rispettivamente. Ma gli aumenti della *quota premiale* che, secondo le disposizioni vigenti, dovrebbero essere di almeno il 2% l’anno, non hanno compensato le riduzioni della *quota base*. Nel 2016, la diminuzione assoluta della *quota base* rispetto al 2015 è stata di 184,5 M€ (pari al 3,76%). Si tratta di una diminuzione 3,84 volte superiore all’aumento della *quota premiale* e 1,34 volte superiore all’aumento cumulato di *quota premiale* + *importo perequativo*. Il risultato è che il totale (*quota base* + *quota premiale* + *intervento perequativo*) 2016 è diminuito di circa 46,5 M€ (pari a 0,60%) rispetto all’analogo totale 2015.

Nel 2017 la diminuzione assoluta della *quota base* rispetto al 2016 è stata di 133,2 M€ (pari al 2,82%). La *quota premiale* è aumentata di 102,6 M€. Quindi la somma *quota base + quota premiale* è, al netto, diminuita di 30,6 M€ (0,50%) rispetto al 2016, mentre la somma *quota base + quota premiale + intervento perequativo* è diminuita di 80,6 M€ (1,27%).

2.3. L'intervento perequativo

La voce *intervento perequativo* è cosa diversa dal termine perequativo (**K**) di cui si è discusso a proposito del costo standard di formazione per studente in corso.

A. Ciò detto, se *quota premiale* è un nome improprio, *intervento perequativo* è fuorviante. Come argomenteremo al punto C, questa parte del modello di riparto non ha in realtà nulla a che vedere con un intervento perequativo, stante il significato del termine, ma è un modo per modificare gli esiti del modello stesso senza assumersene la responsabilità pubblica.

B. L'*intervento perequativo* prevede 3 voci.

La prima riguarda le spese per personale TA utilizzato da SSN (Servizio Sanitario Nazionale) ma a carico Università. È di piccola entità e riguarda solo sei atenei.

La seconda voce istituisce una **clausola di salvaguardia**, stabilendo che nessun ateneo possa avere un finanziamento FFO (*base + premiale + perequativo*) inferiore/superiore di oltre il 2,5% (FFO 2017) o il 2,25% (FFO 2016) rispetto a quello ottenuto nell'anno precedente.

La terza voce dell'*intervento perequativo*, definita **accelerazione**, ripartisce la somma residua dello stanziamento *perequativo* (quella che rimane dopo aver finanziato le prime due voci) sulla base della distanza tra il peso teorico di un ateneo, e il peso dell'ateneo in *quota base*. In particolare, considera – per ogni ateneo – il rapporto tra il peso percentuale in *quota base* e il peso percentuale da modello teorico. Se detto rapporto è $< 0,95$, assegna come quota percentuale di accelerazione il più alto tra i pesi percentuali dell'ateneo in *quota base* e *quota premiale*. Se, invece, il rapporto di cui sopra è $> 0,95$, assegna come quota percentuale di accelerazione il più basso tra i suddetti pesi percentuali.

C. La prima voce dell'*intervento perequativo* costituisce una sorta di rimborso spese. Il rimborso è pienamente giustificato.

Una **clausola di salvaguardia** tesa a evitare che saltino i bilanci di diversi atenei in un contesto di sussistenza appare necessaria. La sua stessa esistenza ammette, in sostanza, la natura del rischio generale del sistema. Ma la clausola di salvaguardia introdotta non agisce solo per limitare riduzioni di finanziamento ma anche per limitare gli aumenti di finanziamento che sarebbero dovuti a seguito della puntuale applicazione del modello e questo, in un sistema in cui gran parte degli atenei ricevono finanziamenti di gran lunga inferiori ai loro costi accertati, è semplicemente inconcepibile.

Per la verità, la **clausola di salvaguardia** è stata leggermente ammorbidita: nel 2016 interveniva per oscillazioni oltre $\pm 2,25\%$ mentre nel 2017 interviene solo se le oscillazioni sono oltre $\pm 2,50\%$. Non sono noti e dunque non si possono commentare i calcoli e le valutazioni che hanno condotto ad aumentare di 0,25 punti percentuali le oscillazioni consentite.

In ogni caso, l'applicazione di questa clausola non ha nulla di *perequativo*. Le correzioni che introduce non derivano da sperequazioni della realtà sociale. La clausola di salvaguardia fa questo: evita l'applicazione puntuale del modello di ripartizione ministeriale. Se si vuole accettare l'idea che la clausola di salvaguardia abbia finalità perequative, si deve logicamente concludere che il modello di ripartizione ministeriale è iniquo.

Il termine “accelerazione” sottintende l'idea (o l'ideologia) di un sistema accademico a più “velocità”. Se poi si considera che l'obiettivo dell'accelerazione è ridurre il baratro tra il finanziamento erogato e quello necessario a coprire i soli costi della didattica, si comprende che si tratta di un'idea (o di un'ideologia) “da razionamento”. Il meccanismo, inoltre, è ingarbugliato e poco chiaro. Perché per modulare l'accelerazione si è scelta

proprio quota 0,95? Nessuno lo ha mai spiegato. Ma i numeri dicono che si sta sopra o sotto quota 0,95 a seconda di come il peso in *quota premiale* si rapporta al peso in *quota base*. In particolare, si sta sotto 0,95, e quindi si accelera più rapidamente, se il peso in *quota premiale* è maggiore di almeno il 18% rispetto al peso in *quota base*, altrimenti si accelera più lentamente.

- D. L'*intervento perequativo* è passato da 105,0 M€ del 2014 e 2015 a 195,0 M€ del 2016 per poi ridiscendere a 145,0 M€ nel 2017. In questo andamento ci sono almeno due cose che lasciano perplessi: 1) che ci siano variazioni così importanti da un anno all'altro; 2) che l'importo 2017 sia consistentemente maggiore (+ 38,1%) di quello 2014, anno di introduzione del costo standard di formazione per studente in corso.

Vediamo a cosa è servito l'*intervento perequativo* nel 2016 e nel 2017.

Cominciamo con il 2016.

La clausola di salvaguardia ha utilizzato 128,63 M€ della somma complessiva destinata all'*intervento perequativo*.

A fronte di un FFO insufficiente e diminuito rispetto al 2015, è stata aumentata di 48,0 M€ la *quota premiale* e aumentato di 90,0 M€ (quasi 2 volte tanto) il fondo destinato a minimizzare le divaricazioni prodotte dalla *quota premiale* (l'*intervento perequativo*) e, più in generale, destinato a minimizzare gli effetti del modello di finanziamento in vigore.

Per cercare di comprendere le ragioni di queste singolari scelte abbiamo calcolato, per i diversi atenei, quali effetti finanziari sarebbero seguiti se:

- a. i 128,63 M€ della clausola di salvaguardia fossero stati utilizzati per aumentare la *quota premiale* e ripartiti sulla base dei criteri di questa;
- b. l'intero importo dell'*intervento perequativo*, al netto delle spese per il personale dei policlinici, fosse stato ripartito interamente con i criteri dell'accelerazione.

I risultati di questi calcoli mostrano che alcuni atenei sono stati avvantaggiati dalla **clausola di salvaguardia** rispetto a un'ipotetica ripartizione fatta secondo il punto a. Non sono solo atenei di zone svantaggiate. Quello che lo è stato di gran lunga di più è Siena, che ha avuto un "finanziamento extra da clausola di salvaguardia" pari al 90,8% della sua *quota premiale* (e al 15% del suo finanziamento totale). Se l'ipotetica ripartizione fosse stata fatta con la logica di cui al punto b, l'extra finanziamento da clausola di salvaguardia di Siena sarebbe stato pari al 90,5% della sua *quota premiale*: praticamente identico.

Come mai? Non è strano che una clausola di salvaguardia pensata per limitare le oscillazioni del finanziamento a $\pm 2,25\%$ possa portare a un contributo pari al 15% del finanziamento? Vediamo.

Nel 2015 Siena ebbe una *quota premiale* di 28,56 M€ (peso nazionale 2,1%). Nel 2016 la *quota premiale* di Siena è crollata a 17,31 M€ con una differenza, dunque, di -11,25 M€ e un peso sul sistema quasi dimezzato. La clausola di salvaguardia imponeva che il finanziamento 2016 di Siena non potesse essere inferiore di oltre il 2,25% a quello 2015 e dunque non potesse essere inferiore a 101 M€. Ciò ha condotto all'*intervento perequativo* abnorme di 17,8 M€, pari al 102,9% della intera *quota premiale* e al 158,4% della riduzione della *quota premiale*.

Il caso dell'ateneo di Siena è noto alle cronache per bancarotta. Difficile non riconoscere un'azione politica di salvataggio.

Nei fatti l'*intervento perequativo* sembra modificare l'impatto del modello di riparto per evitare conseguenze gravi su alcuni atenei, con particolare riguardo per l'ateneo senese. Si evita la bancarotta a budget invariato per il sistema, pesando sulle finanze ordinarie di tutti gli atenei. Il riparto 2016 ha anche questo scopo nascosto. Non si finanzia in modo aperto l'ateneo in crisi (una pratica che è stata applicata, ad esempio, alle banche in crisi, alla compagnia aerea di bandiera in crisi, e così via, per somme incomparabilmente maggiori, ma mai agli atenei), non si ammette il sotto-finanziamento del sistema accademico, non si ripensa il modello di riparto. L'azione politica consiste nel drenare verso una situazione a rischio di collasso una parte delle medesime risorse scarse allocate a finanziamento dell'intero sistema universitario, manipolando ad hoc il modello di riparto per l'anno 2016.

In questo modo il Ministero evita qualunque discussione pubblica sia sul modello di fondo (perché non lo rinnega mai apertamente), sia sullo scopo politico puntuale del 2016 (perché non lo ammette), sia sull'abitudine a dirottare, volta per volta, le stesse risorse esigue (perché il “dirottamento” non è di pubblico dominio).

Aumentando di 90 M€ lo stanziamento *perequativo* destinato a minimizzare gli effetti di una *quota premiale* aumentata di soli 48 M€ si ottiene il meccanismo manipolatorio 2016.

Cosa è accaduto nel 2017?

Cominciamo col confrontare i dati 2016 e 2017.

Anno	Salvaguardia	Accelerazione	Totale
2016	128.629.924	41.995.076	170.625.000
2017	89.157.292	37.717.708	126.875.000

Le somme, in euro, sono al netto degli interventi per gli ex policlinici.

Nel 2016, cinque atenei (Firenze, Messina, Perugia, Roma Sapienza, Siena) hanno avuto il 51% dell'intera quota di salvaguardia (i restanti 52 atenei hanno avuto il 49%). Nel 2017 i medesimi cinque atenei hanno avuto il 47% dell'intera quota di salvaguardia.

Nel 2017 tre atenei (Catanzaro, Napoli Parthenope, L'Aquila) non hanno avuto alcuna somma perequativa. Di più, per questi atenei l'importo risultante dai calcoli di ripartizione della *quota base* è stato apprezzabilmente ridotto (- € 1.152.848 per Catanzaro; - € 469.286 per N. Parthenope; - € 355.557 per L'Aquila). Se l'*intervento perequativo* funzionasse secondo logica dovrebbe trattarsi di atenei che nel 2016 erano “sovra-finanziati” (in termini relativi, naturalmente, visto che tutti gli atenei sono sotto-finanziati per quanto riguarda la *quota base*), ma i dati di Tabella 2 (colonna 7) mostrano chiaramente che così non è. Forse erano “sovra-finanziati” (sempre in termini relativi, naturalmente) per quanto riguarda il finanziamento complessivo *quota base + quota premiale*? La Tabella 3 mostra i finanziamenti complessivi *quota base + quota premiale* degli atenei statali italiani e le contribuzioni medie che, sommate a detti finanziamenti complessivi, consentirebbero di coprire i costi standard. Come si può vedere, solo dieci atenei hanno un “surplus” rispetto alla copertura dei costi standard se si considera il finanziamento complessivo *quota base + quota premiale*. Ma i tre atenei di cui stiamo discutendo non sono tra questi. Sono anzi tra quelli che per giungere al pareggio dei costi standard dovrebbero imporre una contribuzione media decisamente superiore a quella teorica perequata.

TAB 3. Per ogni ateneo sono riportati: la somma *quota base + quota premiale* (colonna 3); le contribuzioni medie che sommate al finanziamento in *quota base + quota premiale* consentirebbero di coprire i costi standard. I numeri su sfondo grigio individuano gli atenei per i quali il finanziamento complessivo *quota base + quota premiale* eccede i costi standard. I dati sono relativi al 2017. Tutte le somme sono in €.

Allora proviamo a considerare l'intero finanziamento FFO 2016 (quindi *base + premiale + perequativo*). La situazione non cambia: le percentuali di copertura dei tre atenei restano le più basse. Tuttavia, nel 2017 si è verificato un leggero aumento di copertura del finanziamento *base + premiale + perequativo* sui costi standard. Le quote di copertura 2016 e 2017 sono riassunte, per comodità, nello schema che segue (i dati 2016 sono in parentesi).

Ateneo	% base su costi	% base + premiale + perequativo su costi
Catanzaro	53,46 (53,97)	71,35 (69,16)
N. Parthenope	58,55 (59,59)	76,21 (73,91)
L'Aquila	60,22 (61,19)	75,44 (73,22)

A cosa sono dovuti questi aumenti di copertura?

Tutti e tre gli atenei campioni del sotto-finanziamento dei costi standard, nel 2017 hanno aumentato il proprio peso nazionale nella *quota premiale*.

<i>Ateneo</i>	<i>Peso su quota premiale 2017</i>	<i>Peso su quota premiale 2016</i>
Catanzaro	0,63	0,56
N. Parthenope	0,56	0,48
L'Aquila	1,00	0,83

L'aumento del loro peso nazionale e quello della somma ripartita hanno comportato consistenti incrementi delle *quote premiali* di questi atenei. Se questi incrementi delle *quote premiali* fossero stati realmente corrisposti, essi avrebbero comportato un aumento del grado di copertura globale di *base + premiale + perequativo* sui costi standard superiore a quello effettivamente conseguito a seguito dell'applicazione dell'*intervento perequativo*. I dati (in €) sono riportati nello schema che segue. I gradi di copertura sono quelli dell'ultima colonna: quelli che si sarebbero potuti avere e, in parentesi, quelli che si sono effettivamente avuti. Come si vede l'incremento effettivo risulta apprezzabilmente inferiore a quello che sarebbe seguito all'aumento della *quota premiale*.

	<i>quota premiale 2017</i>	<i>quota premiale 2016</i>	Δ	$\Delta/\text{costo standard}$
Catanzaro	9.610.938	8.036.129	1.574.809	+2,91% (2,19%)
N. Parthenope	8.668.232	6.943.609	1.724.623	+3,51% (2,30%)
L'Aquila	15.316.154	11.851.126	3.465.028	+3,42% (2,22%)

L'*intervento perequativo* non ha quindi prodotto alcuna accelerazione verso una copertura un poco meno incongrua dei costi. Al contrario, in questi casi ha prodotto un'evidente "decelerazione".

Entità e meccanismo dell'*intervento perequativo* non sono razionalmente spiegabili e sembrano il risultato delle pressioni di atenei che, in assenza di detto intervento, avrebbero – in ragione del modello ministeriale – conseguenze finanziarie gravi.

3. Alcune considerazioni generali

3.1. Quanto pesa il costo standard?

Nel 2017 l'importo netto complessivo della *quota base* ripartito tra gli atenei soggetti al costo standard è stato € 4.492.221.460: € 1.285.000.000 sono stati ripartiti in base al costo standard, la parte rimanente con criteri cosiddetti storici.

Nel 2016, l'importo netto complessivo della *quota base* ripartito tra gli atenei soggetti al costo standard è stato € 4.624.331.206: € 1.282.182.187 sono stati ripartiti in base al costo standard e la parte rimanente in base ai sopra citati criteri storici.

Ne segue che nel 2017 il costo standard ha inciso per il 28,60% sulla ripartizione della *quota base*, mentre nel 2016 ha inciso per il 27,73%. Nel 2015 aveva inciso per il 25,0%.

Di questo passo, l'entrata a regime, che prevede l'eliminazione del cosiddetto criterio storico e la ripartizione dell'intera *quota base* con il criterio del costo standard avverrà tra 62,5 anni se l'incremento del peso del costo standard terrà la velocità media 2015-2017; 86,2 anni se l'incremento del peso del costo standard terrà la velocità 2016-2017.

Può essere interessante, in proposito, ritornare con la mente al comunicato stampa del Ministro dell'epoca (Stefania Giannini) sui tempi di entrata a regime del costo standard: «Il costo standard andrà a regime nel 2018, quando rappresenterà il totale della quota base, ma sarà progressivamente più incisivo nei prossimi anni» (Comunicato stampa Ministro 17.12.2014).

Come già osservato, sarebbero stati sufficienti pochi semplici conti per comprendere che a sotto-finanziamento disomogeneo, pesante e invariante, la piena applicazione del costo standard avrebbe fatto saltare i bilanci di molti atenei. Ecco perché a un anno dalla prevista entrata a regime è ancora applicato in dosi omeopatiche e produce, comunque, molti danni.

3.2. Perché è stato introdotto il costo standard e quali effetti ha prodotto?

Le informazioni necessarie per comprendere le ragioni che hanno consigliato l'introduzione, nel modello di ripartizione, del costo standard di formazione per studente in corso e per vedere se l'introduzione di questo parametro oggettivo ha sortito gli effetti attesi sono contenute nella Tabella 4.

TAB. 4. Sono riportati per ogni ateneo: il costo standard 2014 (colonna 2); il finanziamento FFO 2013 base + perequativo (colonna 3); la percentuale di copertura del finanziamento FFO 2013 sul costo standard 2014 (colonna 4); il finanziamento in quota base 2014 (colonna 5); la percentuale di copertura del finanziamento in quota base 2014 sul costo standard 2014 (colonna 6); il finanziamento FFO 2014 base + perequativo (colonna 7); la percentuale di copertura del finanziamento FFO 2014 base + perequativo sul costo standard 2014 (colonna 8); la percentuale di copertura del finanziamento FFO 2017 base + perequativo sul costo standard 2017 (colonna 9). Tutte le somme sono in €. Non compare l'Università dell'Aquila perché non era presente nelle tabelle ministeriali 2014. Gli atenei sono elencati in ordine di copertura crescente 2017 (dati di colonna 9).

Sotto il profilo dei principi «si tratta, in linea generale, di una scelta positiva, per rimediare al differente finanziamento ‘storico’ di ciascun ateneo: frutto di una lunghissima sedimentazione di decisioni del passato, ispirate da una pluralità di criteri, e che però hanno avuto come frutto il crearsi di condizioni assai diverse di finanziamento base fra gli atenei» (Banfi e Viesti, 2017:...). Ma i problemi sono molti (*ibidem*). A noi sembrano degni di nota quelli che seguono.

La prima applicazione del costo standard di formazione per studente in corso, nel 2014, ha ridotto lo “spread” preesistente delle coperture: si è passati da un minimo preesistente all'applicazione di 54,11% a uno di 56,26% e da un massimo preesistente di 111,37% a uno di 99,32%. Alcuni atenei, una dozzina come si vede dalla tabella, avevano coperture “eccedenti” il 100% dei costi della didattica secondo i nuovi calcoli. Evidentemente il Ministero intendeva intervenire per ridurre il budget. E questo intervento di riduzione è puntualmente avvenuto.

È interessante osservare che nel 2017, i valori minimo e massimo della copertura sono, rispettivamente, 53,59% e 98,19%. Nessun ateneo ha più coperture “eccedenti” i costi standard, ma lo spread tra minimo e massimo è aumentato, anche se di poco, rispetto al 2014. Questo è un palese insuccesso del modello che anziché ridurre le inaccettabili disomogeneità di copertura sopravvissute alla sua prima applicazione, le ha fatte un poco aumentare.

I fatti dicono che l'obiettivo che il modello ha indubitabilmente conseguito è stato quello di una riduzione generalizzata delle quote di copertura, sia di quelle preesistenti, sia di quelle conseguenti alla sua prima applicazione. Nel 2017, infatti, solo quattro atenei hanno quote di copertura leggermente superiori a quelle precedenti all'applicazione del costo standard (e si tratta di atenei che hanno comunque le più basse quote di copertura) mentre tutti gli altri le hanno inferiori, decisamente inferiori o drammaticamente inferiori. Alla medesima conclusione si giunge se si confrontano le quote di copertura 2017 con quelle generate dalla prima applicazione del costo standard.

3.3. Perché serve un intervento perequativo e quali effetti produce?

Abbiamo già visto che l'intervento perequativo (a dispetto del nome) serve in teoria a evitare oscillazioni eccessive dei finanziamenti di anno in anno. Il principio è condivisibile, dato il regime di sotto-finanziamento. Quanto agli effetti, cominciamo con l'osservare che (dati 2017):

- 15 atenei, cioè circa $\frac{1}{4}$ del totale, “consumano” più dei $\frac{2}{3}$ dell'intero importo perequativo;
- per due atenei, l'importo perequativo vale oltre il 40% della quota premiale.

A quattro anni dalla sua prima applicazione, un modello che comporta ancora oscillazioni tanto grandi da dover essere compensate (parzialmente) con importi pari a oltre il 40% della quota premiale, introdotta per differenziare il

finanziamento degli atenei (in base al “merito”), deve avere necessariamente dei vizi strutturali.

Un problema di plateale evidenza è che la *quota base* non finanzia integralmente i costi standard.

Il combinato disposto delle oscillazioni della *quota premiale* e della clausola di salvaguardia su una situazione di costi standard non finanziati genera effetti perversi. Abbiamo già visto alcuni di questi effetti perversi. Ora, per approfondire la “panoramica” degli effetti perversi, prendiamo nuovamente in considerazione i casi degli atenei di Catanzaro e Siena, sui quali l'*intervento perequativo* ha avuto l'impatto maggiore. Per farlo, ritorniamo ai dati di Tabella 2.

Una prima osservazione interessante è che per Catanzaro la copertura 2017 è leggermente diminuita rispetto a quella 2016. Si potrebbe pensare che sia la logica conseguenza del fatto che la somma complessivamente ripartita in *quota base* nel 2017 è inferiore a quella ripartita nel 2016. Questo, però, dovrebbe avere effetti per tutti. Ma non è così. Nel 2017, le quote di copertura di alcuni atenei sono aumentate. In particolare, l'aumento di Siena è di 6,5 punti percentuali (si noti che nel 2016, Siena era il secondo ateneo meno sotto-finanziato del paese). In termini assoluti, la copertura 2017 di Siena è del 90,45%, dunque ancora inferiore a quella che sarebbe necessaria ma quasi doppia rispetto a quella di Catanzaro. Come mai? Come abbiamo già visto, nel 2016 Siena ha avuto un finanziamento perequativo di 17,8 M€, pari a oltre il 100% della sua *quota premiale* (17,3 M€). Questo finanziamento perequativo era conseguenza dell'applicazione della clausola di salvaguardia ($\pm 2,25\%$), a sua volta scattata a seguito del crollo della *quota premiale* dell'ateneo rispetto all'anno precedente. L'importo perequativo concorre alla formazione della quota cosiddetta storica, così che nel 2017 ha determinato in circa 56 M€ la quota storica di Siena. A questa si è aggiunta la quota costo standard di circa 15,5 M€, che ha portato la *quota base* di Siena 2017 a circa 71,5 M€ (*quota base* 2016: 66,3 M€).

Ecco spiegato l'arcano per il quale, nonostante la riduzione della somma complessivamente ripartita nel 2017, la *quota base* di Siena è aumentata rispetto al 2016.

Ma perché non è accaduta la stessa cosa a Catanzaro, che anche nel 2016 stava molto peggio di Siena?

Nel 2016 Catanzaro ha avuto un *intervento perequativo* di soli € 244.971 a fronte di una *quota premiale* di oltre 8 M€ (peso nazionale 0,56%): dunque un finanziamento perequativo pari al 3% della *quota premiale*. *Quota base + quota premiale + perequativo* valevano € 37,5 M€. Questo totale 2016 comporta che il finanziamento massimo attribuibile nel 2017 a Catanzaro (**clausola di salvaguardia**) sia 38,37 M€ (al netto della quota di **accelerazione**). Il finanziamento che spetterebbe a Catanzaro sulla base dei calcoli di *quota base + quota premiale* è 39,9 M€, quindi eccedente il finanziamento massimo consentito dalla **clausola di salvaguardia** per € 1,5 M€. Poiché dai calcoli risulta una **quota accelerazione** di € 0,25 M€, al finanziamento spettante a Catanzaro vengono sottratti $1,5 - 0,25 = 1,25$ M€. Segue che il finanziamento 2017 di Catanzaro in *quota base + quota premiale + perequativo* è 38,6 M€.

Catanzaro ha commesso l'errore di migliorare il proprio peso premiale dal 2016 al 2017. E la **clausola di salvaguardia** l'ha “salvaguardata” tagliandole il finanziamento 2017, così da farle consolidare ulteriormente la sua posizione di università più sotto-finanziata del paese.

Ecco quali effetti produce l'*intervento perequativo* per Siena e Catanzaro: effetti positivi per Siena, che pur rimanendo sotto-finanziata limita i danni, effetti perversi per Catanzaro, che già gravemente sotto-finanziata vede sottrarsi risorse che potrebbero alleviarne, pur di poco, la sofferenza.

È molto difficile vedere in tutto questo un'azione perequativa.

Considerazioni finali

Gli stanziamenti totali 2016 e 2017 per il sistema accademico italiano sono lievemente aumentati rispetto al 2015 (+ 0,45% e + 1,02% rispettivamente) ma sono lievemente diminuiti rispetto al 2014 (- 0,97% e - 0,41% rispettivamente).

L'ammontare è stabilmente esiguo. Il sistema è finanziato in termini di mera sussistenza e ogni variazione distributiva può costituire un rischio oggettivo.

Il modello distributivo è così ingarbugliato da essere comprensibile solo ai pochi che dedicano tempo e attenzione a esplorarne i meccanismi. La maggior parte dei docenti universitari, anche quando esprime giudizi di valore al riguardo, non ha una conoscenza profonda del modello distributivo. Generalmente, il modello ha sostenitori in coloro che sono favorevoli alla filosofia competitiva che esso sottende e ha detrattori in coloro che ritengono dannoso disincentivare i comportamenti cooperativi. Questa contrapposizione contiene principi politici e sociali rilevanti la cui composizione è una questione difficile e seria che non merita di essere trattata con presuntuosa superficialità da nessuno, in particolare dai policy maker. Ma il punto che qui sottolineiamo è più semplice: generalmente fautori e detrattori dei principi di fondo non conoscono e non maneggiano realmente il modello di riparto, in ragione della sua notevole complessità. L'oggetto di elogi e critiche, che guida i comportamenti e le reazioni, creando grandi aspettative e ansietà, è sostanzialmente misterioso per la stragrande maggioranza degli attori sociali del sistema, che stanno nei fatti giocando a "mosca cieca".

Chi studia a fondo il modello, con piena onestà intellettuale, difficilmente ne riemerge privo di profonde perplessità sul suo funzionamento, quale che sia la sua propensione valoriale di fondo.

In merito alla *quota premiale* ci siamo limitati a evidenziare un solo punto. La *quota premiale* ha introdotto un clima competitivo/conflittuale che ha prodotto una gara per la sussistenza tra atenei, giocata su complessi parametri, incompresi dai più. Da questa confusa gara per "accaparrarsi l'osso" l'unica cosa chiara a tutti è il grande escluso: la didattica. Ne viene che l'intero modello di riparto svaluta pesantemente ogni comportamento dedicato all'alta formazione.

Abbiamo descritto in dettaglio il cosiddetto costo standard, su cui si fonda (o meglio si fonderà) la *quota base* del modello di riparto. La filosofia che lo sottende contiene un aspetto ragionevole (pagare i costi della didattica, se li pagasse) ma anche un grosso rischio di sistema (sospingere gli atenei verso i corsi più "redditizi"), reso più grave dal sotto-finanziamento generale. A questi aspetti si aggiunge un'ipocrisia governativa importante: i costi calcolati dal governo, in realtà non vengono corrisposti alle università. Inoltre le disomogeneità di copertura del costo standard sono aumentate anziché diminuire.

Abbiamo poi sottolineato un altro aspetto importante delle politiche in materia: la pervicace attitudine politico-amministrativa a introdurre modifiche rilevanti di anno in anno, nascoste nei risvolti del modello.

Nel 2016 e 2017 gli aumenti delle voci del modello sono stati calibrati in modo da realizzare operazioni politiche di salvataggio di atenei in crisi, tacitamente e con le stesse risorse scarse attribuite all'intero sistema. Il caso dell'ateneo di Siena risulta emblematico.

Dalla nostra radiografia il modello di finanziamento appare chiaramente insostenibile e le "toppe" (per evitare i collassi) sono peggiori dei "buchi".

Ai livelli attuali di finanziamento del sistema il modello alimenta una vera e propria spirale distorsiva. In particolare, abbiamo descritto come il combinato disposto delle oscillazioni della *quota premiale* e della **clausola di salvaguardia** su una situazione di **costi standard** non finanziati generi evidenti effetti perversi nella distribuzione del finanziamento. Gli atenei possono vedere aumentato il loro grado di sotto-finanziamento rispetto ai costi calcolati dal Ministero, anche in presenza di buone "performance" nella *quota premiale* e non essere salvati ma puniti dalla **clausola di salvaguardia**. Il caso dell'ateneo di Catanzaro esemplifica in modo eclatante il punto.

In una situazione così gravemente compromessa, la misura più ragionevole da adottare tempestivamente dovrebbe consistere in un aumento significativo del finanziamento complessivo.

Come primo passo, non sembra in nessun modo eludibile che il governo italiano garantisca il finanziamento dei costi che esso stesso calcola. La somma della *quota base* e della *quota premiale* attualmente non coprono nemmeno i **costi standard** riconosciuti al sistema (per la didattica) dallo stesso governo.

	2016	2017
<i>base + premiale + intervento perequativo:</i>	6.353.922.155	6.273.350.480
<i>costo standard totale:</i>	6.545.441.711	6.545.441.711
<i>differenza:</i>	- 191.519.556	-271.912.310

Il sistema accademico italiano vive in questo paradosso: un ateneo può trovarsi a competere per una *quota premiale* che non copre nemmeno quello che gli spetterebbe nella *quota base*. Ma la posta in gioco della gara in cui atenei e dipartimenti sono ingaggiati è così grande e l'assenza di rappresentanza comune è così profonda, che essi non rivendicano regole del gioco limpide, criteri accettabili e sostenibili per il sistema, ma cercano solo di sopravvivere, gli uni a discapito degli altri, in un deprimente "si salvi chi può".

Riferimenti bibliografici

Banfi A. e Viesti G.

"EUA Public Funding Observatory 2016" <http://www.eua.be/Librarie/governance-autonomy-funding/public-funding-observatory-2016.pdf?sfvrsn=4>