



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario

**Il riparto della quota di riequilibrio e degli incentivi
a valere sul FFO dal 1995 al 2002 e ipotesi
per gli interventi del 2003**

- Aprile 2003 -

DOC 2/03

Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario è previsto dall'articolo 2 della legge 370/99 e alla data dell'insediamento, il 19 aprile 2000, è subentrato all'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario.

Il Comitato è organo istituzionale del MIUR con il compito di: fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle università; predisporre una relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario; promuovere la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie e pratiche di valutazione; determinare la natura delle informazioni e dei dati che i nuclei di valutazione degli atenei sono tenuti a comunicare; attuare un programma annuale di valutazioni esterne delle università o di singole strutture didattiche; effettuare valutazioni tecniche su proposte di nuove istituzioni universitarie statali e non statali in vista dell'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale; predisporre rapporti sullo stato di attuazione e sui risultati della programmazione; predisporre studi e documentazione sullo stato dell'istruzione universitaria, sull'attuazione del diritto allo studio e sugli accessi ai corsi di studio universitari; predisporre studi e documentazione per la definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università; svolgere per il Ministro attività consultive, istruttorie, di valutazione, di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica, anche in relazione alle distinte attività delle università, nonché ai progetti e alle proposte presentate dalle medesime.

Con decreto del 4 aprile 2000 sono stati nominati i seguenti membri: dott. Giuseppe De Rita (presidente), prof. Luigi Biggeri, prof. Carlo Calandra Buonauro, prof. Giuseppe Catalano, prof. Alessandro Corbino, dott. Guido Fiegna, prof. Alessandro Figà Talamanca, dott.ssa Daniela Primicerio, prof.ssa Anna Laura Trombetti Budriesi. In occasione della riunione di insediamento del Comitato, il prof. Biggeri è stato eletto vice-presidente.

Il decreto istitutivo assegna al Comitato una segreteria amministrativa e tecnica per assicurare il supporto necessario. Inoltre, per le esigenze derivanti dall'attività del Comitato, possono essere affidati incarichi ad esperti, a gruppi di lavoro, enti e società specializzate per lo svolgimento di ricerche, studi e indagini.

I documenti prodotti dal Comitato si articolano nelle seguenti tipologie:

DOC: Documenti prodotti dal Comitato in ottemperanza alle disposizioni di legge o su richiesta di parere da parte del Ministro;

RdR: Rapporti di ricerca prodotti da altri per conto del Comitato;

REPRINT: Relazioni presentate a convegni e articoli pubblicati in altra sede da parte di componenti del Comitato. Il contenuto di tali studi è, ovviamente, responsabilità degli autori e non frutto del lavoro collegiale del Comitato.

Ulteriori informazioni sul Comitato nazionale e sulla documentazione fin qui prodotta sono contenute nel sito

Internet: www.cnvsu.it e www.murst.it/valutazionecomitato.

La documentazione del preesistente Osservatorio è contenuta nel sito Internet: www.murst.it/osservatorio.

Tel.06/58496401/58496410 – fax 06/5849.6480 – e_mail: valuniv@murst.it

Indice

Premessa

1.a Parte - Analisi degli interventi realizzati dal 1995 al 2002

- 1.1 Il quadro legislativo di riferimento
- 1.2 La metodologia utilizzata per gli interventi di riequilibrio e di incentivazione
- 1.3 I risultati raggiunti

2.a Parte - Proposte per un nuovo modello e criteri adottabili nel 2003

- 2.1 Evoluzione delle variabili utilizzate nel modello e degli “indicatori di costo” dal 1998 al 2001
- 2.2 Come valutare il numero degli studenti iscritti: il peso da attribuire alla domanda
- 2.3 Verso una diversa aggregazione dei corsi di studio
- 2.4 Prime proposte per il 2003
- 2.5 Gli incentivi per il 2003 e le ipotesi di modificazione del modello

Allegati

- All. 1 – Gli effetti degli interventi di riequilibrio
- All. 2 – L’andamento del FFO nel periodo 1994-2002
- All. 3 – Il costo per retribuzioni fisse al personale di ruolo delle università dal 1994 al 2002.
Confronti con il Fondo per il finanziamento ordinario (FFO).

Premessa

Il presente documento è stato predisposto in seguito alla richiesta¹ del Ministro di elaborare, per l'esercizio finanziario 2003, un nuovo modello da utilizzare per le ripartizioni della quota per il riequilibrio di cui all'art.5 della Legge 537/1993, *“considerate le innovazioni recentemente introdotte in materia di ordinamenti didattici e l'esigenza di adottare criteri di valutazione rapportati anche a standard internazionali”*.

In relazione a tale richiesta, il Comitato, dopo un'analisi della evoluzione delle modalità utilizzate negli ultimi anni nelle assegnazioni del Fondo per il finanziamento ordinario alle università, intende fornire indicazioni su possibili scelte da adottare per l'adeguamento del modello alle mutate esigenze di valutazione dei risultati, tenendo conto anche delle recenti innovazioni in materia di ordinamenti didattici. Si precisa che le indicazioni fornite riguardano il complesso degli interventi possibili, sia quelli di “riequilibrio” che di incentivazione (di cui alla Legge 370/1999), considerata la loro azione congiunta, finalizzata al raggiungimento di migliori risultati quantitativi e qualitativi nella formazione e nella ricerca universitaria.

Si evidenzia, infine, che gli interventi proposti per il 2003, non sono ancora riferiti ad un modello definitivo, anche perché le informazioni disponibili per quest'anno, non permettono di analizzare gli esiti della riforma degli ordinamenti (se non in misura molto parziale) e che la predisposizione di un nuovo modello, cui dovrebbe essere garantita una stabilità almeno triennale, presuppone un iter di consultazioni con CRUI, CUN e CNSU, che richiede articolati momenti di discussione.

Un'osservazione di carattere generale riguarda, perciò, la necessità di un adeguamento delle modalità e dei tempi con i quali sono disponibili le informazioni necessarie per il monitoraggio dei processi e dei risultati. Con particolare riferimento ai processi formativi, le attuali procedure per la rilevazione dei dati non sono compatibili con l'esigenza di valutare le importanti trasformazioni in atto, non permettendo di analizzare in tempo utile gli effetti delle stesse ed il raggiungimento degli obiettivi che motivano le innovazioni introdotte. Per questi motivi, è necessario attuare un nuovo sistema di acquisizione delle informazioni che superi gli inconvenienti e le carenze delle attuali rilevazioni, in modo da consentire un paragone diretto tra insegnamenti offerti (con i settori scientifico-disciplinari di riferimento ed il loro peso in CFU) ed i “crediti” acquisiti dagli studenti. Si impone, infatti, la necessità di un quadro informativo adeguato, necessario anche alla gestione di un nuovo modello, che richiede la tempestiva funzionalità della costituenda Anagrafe nazionale degli studenti, nonché il completamento dei contenuti della Banca-dati dell'offerta formativa (attivata dall'a.a 2001-02).

Il presente documento è articolato in due parti. Nella prima parte, al fine di fornire utili indicazioni e rendere possibili valutazioni dell'efficacia degli interventi di riequilibrio e di incentivazione finora realizzati, il Comitato ritiene utile richiamare sinteticamente:

¹ Nota ministeriale n. 1313 del 13 settembre 2002.

- i) le norme che attualmente regolano l'attribuzione del FFO alle università statali;
- ii) i criteri di ripartizione adottati negli ultimi anni;
- iii) i principali risultati ottenuti.

Nella seconda parte del documento, sono fornite indicazioni per le scelte da utilizzare nella costruzione di un nuovo modello e vengono proposti possibili interventi da realizzare nell'esercizio 2003, in linea con gli obiettivi indicati dal Ministro.

1.a Parte – Analisi degli interventi realizzati dal 1995 al 2002

1.1 Il quadro legislativo di riferimento

L'attuale normativa (art. 5, c. 3 ed 8 della legge 537/93) stabilisce che:

- *“nel fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) ² sono comprese una **quota base** ... e una **quota di riequilibrio** da ripartirsi sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro...relativi a standard di costi di produzione per studente, al minore valore percentuale della quota relativa alla spesa per il personale di ruolo sul fondo per il finanziamento ordinario ³ ed agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali.”*
- *“Il riparto della **quota di riequilibrio** è finalizzato anche alla riduzione dei differenziali nei costi standard di produzione nelle diverse aree disciplinari ed al riallineamento delle risorse erogate tra le aree disciplinari, tenendo conto delle diverse specificità e degli standard europei”.*
- *...”a partire dal 1995 la **quota base** del fondo per il finanziamento ordinario sarà progressivamente ridotta e la **quota di riequilibrio** dello stesso fondo sarà aumentata almeno di pari importo”*

Inoltre, la legge 370/1999 (art.2 comma 2), ha previsto che, a valere sullo stesso fondo, siano predisposti interventi incentivanti per il raggiungimento di specifici obiettivi, disponendo che:

- *“il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sentiti il CUN, il CNSU e la CRUI, riserva, con proprio decreto, unitamente alla quota di riequilibrio... un'ulteriore quota del fondo per il finanziamento ordinario delle università per l'attribuzione agli atenei di appositi incentivi, sulla base di obiettivi predeterminati ed in relazione agli esiti dell'attività di valutazione...”*

1.2 La metodologia utilizzata per gli interventi di riequilibrio e di incentivazione

I criteri di ripartizione della quota di riequilibrio del FFO, introdotti a partire dal 1995, comportano un periodo di transizione durante il quale le assegnazioni derivano da una media ponderata tra la distribuzione storica e quella “teorica”, stimata con il modello di calcolo impiegato per calcolare il FFO sulla base dei servizi resi e dei risultati raggiunti. La durata del periodo transitorio è ovviamente legata alla percentuale di riduzione annualmente disposta per la quota base da destinare alla quota di riequilibrio.

² Lo stanziamento viene definito, annualmente, in sede di approvazione della legge finanziaria.

³ La Legge 449/1997 (art.51, comma 5) ha modificato il comma 3 art.5 della legge 537/1993 inserendo dopo “costi di produzione per studente” il seguente periodo “al minore valore percentuale della quota relativa alla spesa per il personale di ruolo sul fondo per il finanziamento ordinario”.

Si evidenzia, inoltre, che sulla base dell'attuale quadro normativo, anche con l'introduzione di specifici incentivi, sono stati individuati interventi finanziari finalizzati a due obiettivi di carattere generale:

- a) il perseguimento di condizioni di tendenziale equilibrio nella ripartizione delle risorse statali per il funzionamento tra le università, al fine di garantire pari opportunità di partenza e situazioni omogenee di disponibilità per la realizzazione dei servizi istituzionali;
- b) miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità delle attività svolte nelle università, definendo i risultati da incentivare, la valutazione delle politiche adottate e dei risultati raggiunti.

Per gli interventi di cui al punto a), occorre stimare il FFO "teorico", mediante un modello di calcolo che consenta di valutare gli scostamenti sulla base dei quali operare gli interventi (positivi o negativi) di riequilibrio e di accelerazione dello stesso.

Per gli interventi di cui al punto b), a partire dagli obiettivi indicati di volta in volta, occorre determinare le variabili utili a "misurare" i risultati realizzati dagli atenei e dalle loro strutture.

Per la differente natura e finalità delle assegnazioni e per maggiore chiarezza espositiva, gli interventi di riequilibrio e accelerazione dello stesso sono analizzati separatamente da quelli di incentivazione.

I modelli per la stima del FFO teorico

Nella predisposizione dei criteri di riparto, in assenza di elementi quantitativi e qualitativi da utilizzare per la valutazione dell'attività di ricerca scientifica, si è tenuto conto soltanto delle variabili riferite ai servizi formativi delle varie istituzioni, ossia del numero degli studenti iscritti e delle loro caratteristiche; l'attività di ricerca è stata oggetto di specifici interventi di incentivazione limitatamente ad alcuni anni.

Per la stima del FFO "teorico" è stato inizialmente utilizzato (dal 1995 al 1997) il modello predisposto dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro che, pur individuando le situazioni di "squilibrio" tra gli atenei, non permetteva tuttavia di evidenziare i possibili interventi di riequilibrio tra le facoltà e quindi fra le aree disciplinari. In seguito, a partire dal 1998 e fino al 2002, è stato adottato il modello predisposto dall'Osservatorio⁴, descritto di seguito.

Il modello per il riequilibrio (dal 1998 al 2002)

Il modello dell'Osservatorio (Doc 3/98) individua i criteri di riparto della quota di riequilibrio stimando un peso percentuale "teorico" di ciascuna istituzione sul totale del sistema, ed avendo come riferimento:

- per il 70 %, la **domanda di formazione**, calcolata con il numero di studenti iscritti da un numero di anni inferiore o uguale alla durata legale del corso di studi⁵;

⁴ L'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario è divenuto Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) nel 2000, in applicazione della Legge 370/1999.

⁵ Con l'esclusione degli iscritti ai corsi attivati in autonomia e sostenuti con risorse proprie.

- per il 30%, i **risultati dei processi formativi**, calcolati con il numero di “studenti equivalenti”, successivamente ridenominati “studenti attivi”⁶.

Per la parte inerente la **domanda di formazione**, è stato attribuito un differente “peso” agli studenti iscritti ai corsi di studio di 6 gruppi di facoltà, utilizzando distinti “indicatori di costo per studente”⁷.

Per la parte concernente i **risultati dei processi formativi**, nel calcolo degli “studenti equivalenti”, successivamente ridenominati “studenti attivi”, è stato considerato, con peso uguale, il contributo degli esami superati da tutti gli studenti (anche da quelli “fuori corso”, cioè iscritti da un numero di anni superiore alla durata legale dei corsi di studio).

E’ importante evidenziare che, con tale impostazione, è stato adottato, implicitamente, un percorso che prevede due fasi⁸:

- 1) interventi di riequilibrio per il raggiungimento, tendenziale, di “parità” di risorse per studente iscritto nei corsi di studio attivati nei gruppi di facoltà considerati;
- 2) individuazione di “costi standard per studente” da allineare progressivamente agli standard internazionali più direttamente paragonabili⁹.

Si deve anche rilevare che, in linea con i provvedimenti adottati nei primi anni di applicazione della norma, è stato deciso di procedere al riparto della quota di riequilibrio in proporzione al “peso” calcolato per ogni ateneo. Ciascun ateneo, dunque, ha ottenuto, dopo la riduzione percentuale della quota base, riassegnazioni proporzionate al suo “peso teorico”¹⁰.

⁶ L'indicatore "studente equivalente" o “studente attivo” è definito come rapporto fra il numero totale di esami superati, espressi in annualità, ed il numero medio di esami per anno previsto dai singoli ordinamenti.

⁷ Tali indicatori di costo sono stati ricavati sulla base del personale docente delle varie facoltà in rapporto agli studenti iscritti (nella durata legale) nei corsi di studio attivati (con riferimento all’a.a. 1996-97). Gli indicatori tengono conto, in modo differenziato, anche di possibili economie di scala per valori del numero degli iscritti superiori alle soglie indicate. Nella tabella seguente sono riportati i valori adottati, senza alcuna variazione, dal 1998 al 2002:

<i>Area disciplinare</i>	<i>Gruppi di facoltà</i>	<i>Valore soglia per le economie di scala (n. di studenti in corso)</i>	<i>Indice di costo standard per studente fino alla soglia</i>	<i>Indice di costo standard per studente oltre alla soglia</i>
Area A	Giurisprudenza	2.200	1.5	1.0
Area B	Economia, Scienze politiche, Sociologia	3.700	1.8	1.3
Area C	Lettere e filosofia, Magistero, Lingue e letterature straniere, Psicologia	3.800	2.5	1.7
Area D	Architettura, Farmacia, Ingegneria, Scienze statistiche, dem. e att.		2.7	2.7
Area E	Agraria, Scienze matematiche, fisiche e naturali	5.100	5.3	2.1
Area F	Medicina e chirurgia, Medicina veterinaria	2.100	7.8	5.3

⁸ La possibilità di prevedere un’assegnazione finanziaria agli atenei in funzione di “costi standard” per studente è stato considerato un obiettivo perseguibile una volta raggiunta una più omogenea ripartizione di risorse statali tra le varie istituzioni.

⁹ L’Osservatorio aveva esplicitato la necessità di una precisa scelta politica per il passaggio alla seconda fase, anche in considerazione del fatto che i confronti internazionali mettevano in luce consistenti disomogeneità ed anomalie, rispetto alle quali sarebbe stato opportuno intervenire nelle applicazioni future.

¹⁰ In alternativa, si sarebbe potuta utilizzare (ad esempio) una procedura che, calcolata la situazione delle varie istituzioni, ripartisse (completamente o in parte) la quota del terzile meglio “dotato” a favore degli atenei compresi nel terzile più “sottofinanziato”.

L'accelerazione del riequilibrio

Negli ultimi anni, congiuntamente alle assegnazioni della quota di riequilibrio, sono stati adottati interventi di "accelerazione" finalizzati ad ottenere in tempi più rapidi una maggiore omogeneità delle condizioni di finanziamento riferite al numero degli studenti di ciascuna istituzione.

Le assegnazioni per l' "accelerazione" del riequilibrio, per le quali sono state utilizzate quote delle maggiori risorse annualmente disponibili ¹¹, sono state disposte nei confronti di quelle istituzioni che presentavano valori del FFO "teorico" superiori alla soglia del 10%, rispetto a quelli effettivi dell'anno precedente. Per la definizione quantitativa degli interventi si è, naturalmente, tenuto conto anche della distanza del valore calcolato da quello effettivo.

Gli incentivi dal 1999 al 2002

Nel corso degli ultimi anni sono stati realizzati, in relazione a specifici obiettivi, diversi interventi di incentivazione, che per una loro analisi conviene distinguere in:

- a) interventi per incentivare i risultati conseguiti in relazione a specifici obiettivi;
- b) interventi per sollecitare determinate azioni, con verifiche ex-post;
- c) interventi per tenere conto di particolari situazioni.

Nei punti che seguono sono indicati i criteri di ripartizione utilizzati e le risorse finanziarie annualmente rese disponibili.

(a) Incentivi sui risultati dell'attività didattica, di ricerca e di gestione

Dal 1999 al 2002, sono state disposte assegnazioni nei confronti di quelle istituzioni che registravano migliori risultati, con riferimento ad alcuni obiettivi specifici. Nella tabella che segue sono indicati nel dettaglio gli interventi di incentivazione adottati e le risorse (in miliardi di lire) utilizzate in ciascun anno. Nei punti che seguono la tabella sono sinteticamente indicati i criteri di ripartizione.

	<i>Intervento</i>	<i>Assegnazioni in miliardi di lire</i>			
		<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
1	Minore abbandono tra 1° e 2° anno	0	15	8	8,2
2	Minore tempo per il conseguimento del titolo di studio	0	15	8	8,2
3	Maggiore impegno dell'ateneo per la ricerca scientifica	0	15	40	0
4	Minore incidenza del costo del personale di ruolo sul FFO	20	15	4	0

1. Fino al 2000 il fenomeno degli abbandoni dopo il primo anno di iscrizione è stato analizzato in base al numero di iscritti al secondo anno in rapporto agli

¹¹ La CRUI ha più volte sostenuto l'impraticabilità di interventi di riduzione del FFO nei confronti delle università in posizione di vantaggio, affermando che gli interventi di riequilibrio dovrebbero essere adottati soltanto facendo ricorso alle risorse aggiuntive.

Gli interventi di accelerazione del riequilibrio, disposti utilizzando le maggiori risorse annuali, sono stati nei vari anni: 25 miliardi di lire nel 1997 e nel 1998, 70 nel 1999, 105 nel 2000, 112 nel 2001 e 90 nel 2002.

immatricolati dell'anno precedente. Dal 2001, è stato considerato il numero di immatricolati che, nell'anno successivo alla prima iscrizione, non aveva superato esami.

2. Fino al 2000 l'incentivo è stato attribuito "pesando" in modo differenziato il numero dei laureati in funzione della loro anzianità di iscrizione (numero di anni di fuori corso) al momento del conseguimento del titolo, con la formula : $L_{pes} = L_{IC} + 0,7 L_{F1} + 0,2 L_{F2} + 0,1 L_{F>=3}$. Tale valore, rapportato al numero totale dei laureati, fornisce indicazioni sui risultati realizzati per la riduzione dei tempi di studio per il conseguimento del titolo. A partire dal 2001, al fine di evitare inconvenienti determinati da differenziate modalità adottate dagli atenei per la valutazione del numero di anni di iscrizione, si è invece tenuto conto dell'età anagrafica dei soggetti che hanno conseguito il titolo.
3. Nel 2000 sono state considerate le risorse rese disponibili nei bilanci degli atenei per sostenere le attività di ricerca. Nel 2001 sono stati analizzati i livelli di partecipazione e di "successo" dei docenti degli atenei ai programmi di ricerca di interesse nazionale (PRIN), per le diverse aree scientifico disciplinari e per tutti gli anni dal 1997 al 2001.
4. L'incentivo è stato adottato a seguito della legge 449/1997¹². La ripartizione è stata operata utilizzando, per ciascun ateneo, il rapporto tra le spese (fisse) del personale di ruolo ed il FFO stimato sulla base del modello.

Le assegnazioni sono state disposte a favore degli atenei che, per i fenomeni analizzati, presentavano valori migliori rispetto a quelli medi di tutto il sistema.

(b) Incentivi e supporti per particolari azioni

Questi interventi, generalmente in modalità di co-finanziamento, sono mirati a specifici obiettivi che richiedono valutazioni iniziali e/o verifiche ex-post. Le verifiche ex-post determinano, ove previsto, le eventuali quote "consolidabili" per gli anni successivi.

	<i>Intervento</i>	<i>Assegnazioni in miliardi di lire</i>			
		<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
1	Mobilità dei docenti	0	5	65	60
2	Contratti con studiosi ed esperti impegnati all'estero	0	0	40	0
3	Chiamate di docenti per "chiara fama"	0	0	10	0
4	Riduzione del rapporto studenti/docenti	0	90	0	0
5	Interventi per disabili	10	0	0	0
6	Avvio della riforma didattica	0	0	200	0

1. Interventi per co-finanziare l'utilizzazione di docenti provenienti da altri atenei (per chiamata di idonei o per trasferimento). Le assegnazioni definitive, fino alle previste cifre di co-finanziamento ministeriale, sono state determinate nell'anno successivo alla effettiva entrata in servizio, previa verifica del rispetto delle

¹² Una parte della quota di riequilibrio deve essere attribuita in funzione del "minore valore percentuale della quota relativa alla spesa per il personale di ruolo sul fondo per il finanziamento ordinario".

condizioni fissate nel DM che regolamenta tali interventi. Le assegnazioni costituiscono incremento “consolidato” del FFO. In caso di cessazione dal servizio o ulteriore trasferimento del soggetto che ha determinato l’intervento nel triennio successivo, è contestualmente annullato il beneficio finanziario disposto.

2. Interventi finalizzati a co-finanziare l’utilizzazione, mediante contratti, di studiosi residenti all’estero. Le assegnazioni prevedono anche il co-finanziamento delle spese di adeguamento delle strutture scientifiche necessarie alla piena utilizzazione dei ricercatori. I finanziamenti, disposti previa valutazione di apposita commissione, sono stati operati fino all’esaurimento delle risorse stanziato nel 2001. Le somme trasferite agli atenei sono assegnazioni *una tantum*. Al termine del periodo di attività è prevista una relazione scientifica ed un rendiconto finanziario.
3. Gli interventi possono essere disposti, previa valutazione qualitativa da parte del CUN delle proposte degli atenei, fino all’esaurimento delle risorse originariamente previste per coprire i costi di tali interventi. Le assegnazioni costituiscono incremento “consolidato” del FFO.
4. Nel 2000 le somme assegnate hanno tenuto conto delle situazioni più svantaggiate nel rapporto studenti/docenti (rispetto ai valori medi) per le singole facoltà di tutti gli atenei. La verifica sulla effettiva assunzione dei docenti nei casi considerati nell’assegnazione dell’incentivo, alla fine del 2001, ha determinato il “consolidamento” totale o parziale di quanto originariamente assegnato.
5. Considerato il costante stanziamento per questo obiettivo (10 miliardi per anno, a partire dal 1999), è stata operata una verifica annuale di quanto speso rispetto a quanto assegnato. I risultati delle verifiche hanno originato una nuova “modulazione” delle assegnazioni, premiando le istituzioni che hanno dimostrato, per questo tipo di interventi, una maggiore capacità di spesa e riducendo le assegnazioni per le altre.
6. La ripartizione è stata effettuata sulla base di criteri che hanno individuato un numero di corsi “incentivabili” (vedi DOC 6/01). La verifica sull’utilizzazione dei fondi è prevista alla fine del 2003 e solo dopo tale verifica potrà essere definita, per ciascun ateneo, la quota “consolidabile” nel FFO degli anni successivi.

(c) *Interventi per situazioni particolari*

Si tratta, generalmente, di interventi consolidabili, finalizzati a particolari situazioni organizzative, ambientali e/o connesse a determinati eventi.

	<i>Intervento</i>	<i>Assegnazioni in miliardi di lire</i>			
		1999	2000	2001	2002
1	Atenei in regioni con situazioni di disagio socio-economico	30	60	30	0
2	Nuovi atenei e interventi particolari	0	40	40	27
3	Incremento delle assegnazioni alle tre Scuole Speciali	0	7	7	8

1. Questo intervento è stato destinato agli atenei in regioni nelle quali il PIL pro-capite è inferiore a quello medio nazionale (regioni dell’Obiettivo 1 della UE). La

ripartizione è stata operata considerando il “peso” relativo di ciascun ateneo nell’insieme degli atenei interessati. Le assegnazioni hanno determinato un incremento “consolidato” del FFO.

2. Intervento di sostegno particolare per gli atenei istituiti negli ultimi anni per “separazione” da altri atenei. L’entità delle assegnazioni ha tenuto conto delle dinamiche verificatesi sul fronte della domanda in termini di studenti iscritti. Le assegnazioni costituiscono incremento “consolidato” del FFO. In tale voce sono disposti anche altri interventi per situazioni o eventi particolari verificatisi, generalmente, nel corso dell’anno (in questi casi sono interventi *una tantum*).
3. Le assegnazioni sono state previste da uno specifico intervento legislativo (art. 56, comma 5 della legge 338/2000) e le ripartizioni sono state operate, secondo le indicazioni del Comitato (DOC 4/01). Si tratta di interventi incrementati annualmente nel triennio 2000/02 e consolidati negli anni successivi.

1.3 I risultati raggiunti

Occorre preliminarmente osservare che i provvedimenti adottati dal Ministero, nel periodo esaminato, hanno voluto evitare una riduzione consistente delle risorse per gli atenei in posizione di “vantaggio” e, per questo motivo, la riduzione della quota base è stata operata in misura percentuale molto ridotta¹³. Inoltre, negli anni più recenti, in considerazione della difficile praticabilità di riduzioni ragguardevoli della quota di FFO dell’anno precedente, è stato ulteriormente ridotto il “trasferimento” di risorse dagli atenei con maggiori dotazioni a quelli sotto-finanziati; nel contempo, però, è stato introdotto il vincolo di destinazione delle risorse che avrebbero dovuto essere sottratte, ad interventi a favore dei servizi agli studenti.

A giustificazione delle scelte del MIUR, si deve però considerare la prevalente utilizzazione del finanziamento statale per fare fronte alle crescenti spese (fisse ed obbligatorie) per le retribuzioni al personale, che, anche a parità di soggetti in servizio, sono determinate da incrementi stipendiali imposti per legge¹⁴.

Pertanto, considerata la gradualità adottata nella riduzione della quota base, gli interventi più incisivi sono stati realizzati destinando una parte dell’incremento annuale di FFO agli interventi di accelerazione del riequilibrio ed agli incentivi.

Tuttavia, nonostante le risorse complessivamente messe a disposizione non siano state particolarmente consistenti, si sono raggiunte condizioni di significativo innalzamento dei finanziamenti a favore degli atenei più “svantaggiati”. Infatti, mentre i dati del 1998 evidenziavano “squilibri” con una variabilità dal -85% al +40%, nella situazione attuale le variazioni sono contenute nel $\pm 30\%$ (vedi grafici in allegato 1).

Per completezza di informazione, viene riportato l’andamento del FFO dal 1994 al 2002 e le diverse quote assegnate alle istituzioni universitarie (allegato 2). Infine (allegato 3), viene descritta l’evoluzione quantitativa del personale di ruolo in servizio e dei suoi costi.

L’aspetto positivo da sottolineare è che importanti risultati sono stati ottenuti, in larga misura, attraverso modificazioni nella gestione degli atenei, che, a partire dall’introduzione delle norme citate, sono stati posti in competizione tra di loro, avendo come riferimento criteri di ripartizione più “trasparenti” e su una base comparativa, che considera i servizi formativi attivati ed i risultati raggiunti. Ciò ha proficuamente aumentato la sensibilità alla valutazione, soprattutto interna, e l’attenzione all’analisi delle variabili di domanda e di risultato, precedentemente ritenute scarsamente influenti. Per il conseguimento di questi risultati, è stato certamente di grande utilità lo sforzo informativo del Comitato che, in collaborazione con i Nuclei di valutazione e gli uffici del Ministero, ha reso disponibili, “on line”, le principali informazioni relative alle variabili utilizzate per la costruzione di indicatori (sia di processo che di risultato) relative a tutto il sistema delle università.

¹³ Le riduzioni annuali della quota base sono state le seguenti: 1,5% nel 1995, 3,5% nel 1996, 7,0% nel 1997, 7,5% nel 1998, 8,0% nel 1999 e 2000, 8,5% nel 2001 e 9,0% nel 2002.

¹⁴ Dal 1998 tali incrementi di costi, indipendenti dalla gestione dell’ateneo, non danno luogo a corrispondenti adeguamenti del finanziamento statale. In particolare: per i docenti, le retribuzioni, oltre agli incrementi per anzianità e progressione di carriera, sono aumentate annualmente mediante il calcolo della evoluzione delle retribuzioni del personale delle pubbliche amministrazioni; per i non docenti, le retribuzioni vengono ridefinite biennialmente in funzione degli esiti della contrattazione collettiva nazionale e degli accordi sindacali locali per le indennità accessorie.

Parte 2.a – Proposte per un nuovo modello e criteri adottabili nel 2003

2.1 Evoluzione delle variabili utilizzate nel modello e degli “indicatori di costo” dal 1998 al 2001

Con riferimento ai 6 gruppi di facoltà individuati nel modello del 1998, sono riportate le modificazioni dei valori degli “studenti in corso” (STIC)¹⁵, degli “studenti equivalenti totali” (SETOT)¹⁶ e dei “docenti equivalenti” (DE)¹⁷ nel quadriennio 1997-2001, nonché dei loro rapporti (Tabella 1); inoltre, per comodità di analisi, si riportano anche le differenze percentuali delle variabili utilizzate.

Dal confronto dei dati si può notare che, anche a causa di consistenti variazioni (sia degli studenti iscritti che degli studenti equivalenti e dei docenti equivalenti) si registra, in termini di rapporti, una situazione di maggiore equilibrio e di minori ingiustificate differenze tra i gruppi di facoltà.

Si passa da una variazione del rapporto fra i DE/STIC x 100 (tra il gruppo con valori più alti a quello con i valori più bassi) pari a 11,4 con i dati del 1997, a 5,4 con i dati del 2001.

A livello di singole facoltà, il valore più alto del rapporto rimane per Medicina (con una leggera diminuzione), mentre i valori più bassi, che si registrano per le facoltà di Sociologia, Psicologia, Scienze della formazione e Giurisprudenza, sono migliorati rispetto ai rapporti del 1996-97 (con il solo “peggioramento” della facoltà di Sociologia).

Anche i rapporti tra docenti equivalenti (DE) e gli studenti equivalenti (SE) presentano una situazione di maggiore omogeneità.

L’importante risultato raggiunto è quasi completamente ascrivibile agli effetti del nuovo sistema di finanziamento che, attraverso gli interventi di riequilibrio e di incentivazione, ha orientato (nella maggior parte dei casi) le scelte degli organi di governo delle università, che hanno messo in atto politiche di adeguamento della docenza tenendo anche conto delle situazioni di maggiore “squilibrio” e maggiore fabbisogno.

Attualmente, il “range” di valori raggiunto non è distante da quello esistente nei paesi in cui si utilizzano criteri di assegnazione delle risorse statali sulla base di “costi standard” per studente (*formula funding*)¹⁸.

Permangono evidenti anomalie a livello di singole facoltà e, tra queste, particolarmente significative sono quelle per le facoltà di Scienze MM.FF.NN, Agraria, Scienze statistiche e Medicina e Chirurgia.

Relativamente ai corsi della facoltà di Medicina e Chirurgia deve essere però evidenziato che l’incremento delle iscrizioni è esclusivamente determinato dai corsi

¹⁵ Studenti iscritti da un numero di anni inferiore o uguale alla durata legale del corso.

¹⁶ Calcolati sulla base degli esami superati in un anno rapportati al numero medio di esami per anno previsto dagli ordinamenti dei vari corsi.

¹⁷ Calcolati, per le facoltà indicate, in funzione del costo medio delle 3 categorie dei docenti, secondo la formula: $DE = ORD + 0,72 ASS + 0,47 RIC$, dove ORD = n° Professori ordinari, ASS = n° Professori associati e RIC = n° Ricercatori.

¹⁸ Si veda ad esempio, HEFCE, *Funding higher education in England: how the HEFCE allocates its funds*, 2002.

dell'area infermieristica ¹⁹, cui non pare corretto attribuire gli stessi indici di costo riferiti agli studenti dei corsi di laurea “a ciclo unico”; si deve anche considerare che tali corsi di studio richiedono l’apporto obbligatorio di docenza da parte delle strutture del Servizio Sanitario, presso le quali le attività formative debbono svolgersi e tale situazione richiede una revisione tempestiva dei riferimenti quantitativi originariamente adottati.

¹⁹ Composizione degli iscritti ai corsi della facoltà di medicina nel 2000-01, con esclusione dei corsi in Scienze Motorie attivati in tale facoltà.

	<i>Immatricolati</i>		<i>Iscritti in corso</i>		<i>Iscritti totali</i>	
	<i>1997-98</i>	<i>2000-01</i>	<i>1997-98</i>	<i>2000-01</i>	<i>1997-98</i>	<i>2000-01</i>
Corsi di diploma universitario e SDFS	6.997	12.159	17.828	26.928	20.501	30.895
CdL in Medicina e chirurgia	6.382	6.622	40.522	41.298	61.381	61.454
CdL in Odontoiatria e protesi dentaria	1.565	695	6.912	6.708	9.238	9.165
Totale	14.944	19.476	65.262	74.934	91.120	101.514

Tabella 1 - Evoluzione delle variabili utilizzate dal modello e degli "indicatori di costo" dal 1998 al 2001

Gruppi disciplinari	a.a 1996-97						a.a 2000-01						Differenze 1997-2001		
	Studenti in corso (STIC)	Studenti equivalenti (SETOT)	Docenti equivalenti (DE)	DE/STIC x 100	DE/SETOT x100	Studenti in corso (STIC)	Studenti equivalenti (SETOT)	Docenti equivalenti (DE)	DE/STIC x 100	DE/SETOT x 100	ASTIC	ASETOT	ADE		
Giurisprudenza	189.033	106.017	1.663	0,9	1,6	110.204	89.255	2.000	1,8	2,2	-41,7%	-15,8%	20,3%		
Totale area A	189.033	106.017	1.663	0,9	1,6	110.204	89.255	2.000	1,8	2,2					
Sociologia	13.732	6.255	134	1,0	2,1	16.609	9.952	138	0,8	1,4					
Economia	137.810	99.082	2.046	1,5	2,1	105.821	92.223	2.517	2,4	2,7					
Scienze politiche	65.733	40.823	1.107	1,7	2,7	44.669	37.931	1.268	2,8	3,3					
Totale area B	217.275	146.160	3.287	1,5	2,2	167.099	140.106	3.922	2,3	2,8					
Scienze della formazione	52.005	29.142	758	1,5	2,6	52.406	36.779	820	1,6	2,2					
Psicologia	18.339	13.278	219	1,2	1,6	18.445	15.496	304	1,6	2,0					
Lingue e letterature straniere.	17.868	13.743	659	3,7	4,8	25.902	20.483	823	3,2	4,0					
Lettere e filosofia	142.530	97.912	3.829	2,7	3,9	121.261	95.740	4.302	3,5	4,5					
Totale area C	230.742	154.076	5.465	2,4	3,5	218.014	168.498	6.250	2,9	3,7					
Farmacia	28.817	17.410	984	3,4	5,7	28.796	22.267	1.148	4,0	5,2					
Architettura	39.931	41.507	1.214	3,0	2,9	35.384	34.452	1.421	4,0	4,1					
Ingegneria	133.106	98.654	4.587	3,4	4,6	120.691	105.045	5.268	4,4	5,0					
Scienze statistiche	4.645	3.239	210	4,5	6,5	2.967	3.185	236	8,0	7,4					
Totale area D	206.499	160.810	6.995	3,4	4,3	187.838	164.950	8.072	4,3	4,9					
Agraria	20.027	11.179	1.393	7,0	12,5	17.409	13.876	1.507	8,7	10,9					
Scienze MFN	89.716	59.302	5.977	6,7	10,1	72.220	58.878	6.529	9,0	11,1					
Totale area E	109.743	70.481	7.370	6,7	10,5	89.629	72.754	8.036	9,0	11,0					
Medicina veterinaria	9.238	5.191	554	6,0	10,7	7.827	6.937	652	8,3	9,4					
Medicina e chirurgia	64.547	51.382	7.032	10,9	13,7	74.894	63.810	7.496	10,0	11,7					
Totale area F	73.785	56.572	7.586	10,3	13,4	82.721	70.747	8.147	9,8	11,5					
Totale generale	1.027.077	694.116	32.366	3,2	4,7	855.505	706.309	36.427	4,3	5,2	-16,7%	1,8%	12,5%		

2.2 Come valutare il numero degli studenti iscritti: il peso da attribuire alla domanda

Un elemento al quale occorre prestare particolare attenzione nella definizione di modelli di valutazione, sia dei processi sia dei risultati, è connesso alle modalità di valutazione quantitativa degli studenti iscritti.

Nelle attuali rilevazioni statistiche si fa esclusivo riferimento alla loro condizione amministrativa (iscritti in regola con le contribuzioni richieste), e ciò determina difficoltà di valutazione del loro impegno effettivo nelle attività di studio, ossia del “carico” che determinano per le attività di docenza e per le strutture, rendendo impossibile un’effettiva valutazione di efficacia e molto incerti tutti i confronti internazionali ²⁰.

Attualmente è prevista la possibilità che ogni studente indichi, all’atto di iscrizione annuale, il suo impegno temporale per le attività di studio. Tale innovazione consentirebbe, se effettivamente utilizzata, una migliore stima dei differenziati carichi di attività richiesti alle istituzioni e dei risultati raggiunti.

Infatti, i dati relativi al periodo che precede la riforma degli ordinamenti didattici, e che in larga misura la motivano, dimostrano che i carichi di attività previsti non sono normalmente sostenibili, oppure che l’impegno degli studenti, formalmente considerati a tempo pieno, è soltanto parziale ²¹. Sarebbe più corretto fare riferimento al numero di crediti formativi (CFU) per i quali ciascuno studente è impegnato, in modo da poter operare più accurate valutazioni di “efficacia”, confrontandoli con il numero di crediti effettivamente acquisiti. Con tale impostazione sarebbe possibile predisporre analisi più complete, per quanto attiene agli interventi di adeguamento della docenza, facendo riferimento anche ai settori scientifico-disciplinari dei docenti disponibili e degli insegnamenti offerti.

Lo strumento più idoneo per superare gli inconvenienti citati è certamente rappresentato dall’Anagrafe nazionale degli studenti, della quale si sollecita ancora una volta l’avvio, anche con l’utilizzazione di un impegno finanziario eccezionale da parte del Ministero. Nella progettazione dell’Anagrafe si raccomanda grande attenzione per la costruzione di un quadro completo, affidabile e tempestivo delle informazioni necessarie ad analizzare i processi ed i risultati.

2.3 Verso una diversa aggregazione dei corsi di studio

I nuovi ordinamenti didattici prevedono una organizzazione dei corsi di studio per “classi” e non per facoltà, e per questo si suggerisce, nella costruzione di un nuovo modello di individuare gli indicatori di costo per studente facendo riferimento ai differenziati fabbisogni di risorse di docenza e di strutture che caratterizzano le varie classi. Pertanto, è possibile il superamento del riferimento esclusivo alle facoltà quale struttura di incardinamento del personale docente e dei corsi di studio offerti. Peraltro,

²⁰ A livello internazionale si fa riferimento, per le valutazioni quantitative, al FTEs (Full Time Equivalent student).

²¹ Le recenti indagini sull’impegno degli studenti dimostrano profondi cambiamenti rispetto alle ipotesi utilizzate per l’identificazione dei carichi conseguenti e dei servizi necessari. Inoltre risulta che, tra coloro che si sono laureati negli ultimi anni, solo una minoranza ha dichiarato di essere stata impegnata soltanto in attività di studio.

emerge già in questa fase di avvio della riforma la necessità di ricorrere a corsi di studio “interfacoltà” al fine di utilizzare, con maggiore efficienza, le competenze disciplinari dei docenti, aggregate in modo più omogeneo su base dipartimentale, piuttosto che di facoltà.

I quattro gruppi di corsi di laurea individuati dal Comitato per la verifica dei “requisiti minimi”²², per accorpamento di classi di lauree e non di facoltà, individuano già, implicitamente, primi criteri quantitativi per definire il differenziato fabbisogno di docenti e strutture. Tali criteri, con i dovuti affinamenti, potrebbero essere utilizzati anche per la costruzione di “indicatori di costo standard” per studente.

In tale prospettiva, si potrebbero adottare criteri che prendano in considerazione le specifiche attività caratterizzanti i vari corsi di studio e, da queste, ricavare le numerosità di studenti iscritti da utilizzare quale riferimento.

Con un tale approccio metodologico si potrebbe giungere alla definizione di differenziati fabbisogni legati alla tipologia di attività e servizi richiesti dai vari corsi di studio e adottare criteri analoghi a quelli utilizzati nel Regno Unito (vedi documento del HEFCE²³), che individuano i “costi standard” per studente (full-time) sulla base di classificazioni indipendenti dalla struttura didattica che attiva i corsi di studio.

Trattandosi comunque della costruzione di criteri di riparto di una somma definita, è sufficiente, per la necessaria progressività dell’affinamento, essere ragionevolmente sicuri di comportamenti omogenei, analizzando, eventualmente e con particolare attenzione, le ragioni delle anomalie più significative.

Se la proposta di ridurre a quattro i gruppi di corsi di studio, cui attribuire caratteristiche differenziate, è condivisa, sarebbe necessario un approfondimento relativamente ai “pesi” da considerare per gli iscritti ai corsi di laurea specialistica.

Si ricorda in proposito, che, su sollecitazione del Ministro tesa a disincentivare la immotivata proliferazione di tali corsi, il Comitato (nel DOC 17/01) aveva proposto di attribuire agli studenti iscritti a tali corsi un “peso” pari ad 1/3 di quello degli iscritti ai corrispondenti corsi di laurea.

Per un maggiore affinamento del criterio proposto, si potrebbero individuare pesi equivalenti per gli studenti iscritti ai corsi di primo livello e specialistici, inoltre, con la finalità di incentivare la mobilità degli studenti nella scelta dei percorsi specialistici, attribuire un peso fortemente maggiorato (ad esempio triplo) nel caso si tratti di studenti che hanno conseguito la laurea in ateneo diverso da quello del percorso specialistico.

Tale nuova indicazione trae motivazione, attualmente, dai risultati positivi della prima verifica dei cosiddetti “requisiti minimi”, che hanno dimostrato la possibile individuazione di precisi vincoli sulla qualità delle risorse di docenti e strutture disponibili, quale strumento per garantire l’utenza sulla adeguatezza dell’offerta

²² Vedi Doc 17/01

²³ HEFCE, *Funding higher education in England: how the HEFCE allocates its funds*, 2002.
http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2002/02_18/02_18contents.pdf

<i>Price group Description</i>	<i>Cost weight</i>
A - The clinical stages of medicine and dentistry courses and veterinary science	4.5
B - Laboratory-based subjects (science, pre-clinical stages of medicine and dentistry, engineering and technology)	2.0
C - Subjects with a studio, laboratory or fieldwork element	1.5
D - All other subjects	1.0

formativa proposta (tale considerazione vale a maggior ragione per i percorsi specialistici).

Altro elemento su cui intervenire è la numerosità di riferimento che si intenderà adottare, essendo consci che anche per numeri ridotti deve essere garantita la adeguata disponibilità di docenti e strutture, in questo caso con caratteristiche di mirata specializzazione.

2.4 Prime proposte per il 2003

Il Comitato condivide la necessità di rivedere, nel 2003, il modello finora utilizzato, in considerazione sia del mutato quadro di riferimento sia della necessità di introdurre elementi di valutazione connessi agli obiettivi indicati dal Ministro.

Tuttavia, considerando che l'adozione di un nuovo modello richiede la disponibilità di informazioni in grado di analizzare tempestivamente gli effetti delle trasformazioni in atto, e che le risorse complessivamente disponibili sono ridotte, limitatamente al 2003, si propone di:

- mantenere attivo il processo di riequilibrio e di accelerazione, avendo presenti le situazioni di particolare disagio messe in evidenza dall'applicazione dell'attuale modello;
- concentrare l'attenzione su idonei incentivi che consentano di valutare il raggiungimento di obiettivi comuni al complesso dell'offerta formativa (vecchia e nuova), e che siano coerenti con l'impostazione prefigurata per il nuovo modello (con particolare riferimento agli aspetti evidenziati nella nota ministeriale già citata).

Occorre osservare che la maggior parte dei dati relativi all'anno accademico 2001/02, riguardanti l'anno dell'avvio generalizzato della "riforma", peraltro limitata ai soli corsi di laurea²⁴ e ai corsi di laurea specialistica a ciclo unico, saranno disponibili soltanto a metà del 2003 (rilevazione dall'Ufficio di Statistica del MIUR- USTAT). Ciò implica che per quanto riguarda:

- la **domanda**, sarà prevalente il numero degli studenti iscritti a corsi del "vecchio" ordinamento, considerando che le procedure per i passaggi dal vecchio al nuovo ordinamento sono fortemente differenziate e spesso incomplete;
- i **risultati**, le informazioni sugli esami superati, che sono relative all'anno solare 2001, non potranno tenere conto degli esami superati (crediti acquisiti) da studenti iscritti ai "nuovi" corsi attivati nel 2001/02.

In sostanza, i dati che saranno disponibili nel corso del 2003 non consentiranno di avere, in tempo utile, le informazioni necessarie per una valutazione riferita all'avvio della riforma²⁵.

²⁴ I corsi di laurea specialistica non potevano essere ancora istituiti e attivati.

²⁵ Occorre ricordare che alcuni atenei, ed all'interno di questi alcune facoltà, hanno "anticipato" la riforma a partire dall'anno accademico 2000-2001 e che, per questo motivo, tali situazioni potrebbero risultare ingiustamente avvantaggiate sulla base dei dati quantitativi disponibili.

2.5 Gli incentivi per il 2003 e ipotesi di modificazione del modello

Con riferimento al nuovo modello da elaborare, che dovrebbe considerare in modo stabile gli obiettivi indicati dalla nota ministeriale, appare opportuno indicare proposte di specifici interventi per il 2003 e allo stesso tempo possibili criteri di valutazione.

Nella ministeriale citata sono indicati specifici obiettivi, ed in particolare, si fa riferimento a risultati da incentivare in relazione a:

- a) minore dispersione degli studenti;
- b) tempi necessari per il conseguimento del titolo più prossimi a quelli teorici;
- c) azioni di orientamento in entrata ed in uscita e di tutorato;
- d) livello di internazionalizzazione;
- e) conoscenza di lingue straniere;
- f) accertamento degli standard qualitativi congruenti agli obiettivi formativi dei corsi.

Di seguito sono indicate sia le possibili modalità di ripartizione degli incentivi per l'esercizio finanziario 2003, sia i corrispondenti criteri utilizzabili per la predisposizione del nuovo modello.

Peraltro, il Comitato ritiene importante che venga destinata una quota parte degli incentivi a sostegno dell'attività di ricerca, utilizzando eventualmente i criteri già adottati nel 2001 ed avvalendosi dei dati relativi ai progetti di ricerca presentati e finanziati nell'ambito dei cosiddetti Progetti di rilevanza nazionale, bandi COFIN per il periodo 1998-2001.

a) *Dispersione degli studenti*

Il fenomeno della dispersione è molto frequente all'inizio della carriera universitaria, nel passaggio dalla prima iscrizione a quella dell'anno successivo (circa il 25%). Ciò può essere indice di scarsa efficacia delle attività di orientamento e di tutorato nel primo anno di corso. Con il presente incentivo si riconosce, implicitamente, che il potenziamento di tali attività potrebbe avere efficacia per contrastare il fenomeno della dispersione.

Incentivo specifico per il 2003

Si può operare, in analogia al criterio adottato per il 2002, attribuendo l'incentivo alle istituzioni che registrano un minor valore percentuale di studenti immatricolati che non hanno superato alcun esame dopo il primo anno di iscrizione. Quale criterio complementare si propone di tenere in particolare conto le variazioni (positive o negative) intervenute rispetto all'anno precedente.

Si raccomanda particolare attenzione all'analisi delle eventuali situazioni che evidenziano risultati fortemente "anomali", all'origine dei quali potrebbero esserci comportamenti da non incentivare ma, piuttosto, da sanzionare.

Proposte possibili modifiche al Modello

Il peso degli studenti potrebbe essere considerato in misura ridotta per quelli iscritti al primo anno ed in misura piena a partire dal secondo anno.

In alternativa, si potrebbe sottrarre il numero di quelli che, immatricolati nell'anno precedente ai corsi della stessa facoltà, nell'anno successivo alla loro prima iscrizione, non hanno superato alcun esame (attualmente circa il 24%).

b) Riduzione dei tempi necessari per il conseguimento del titolo

L'obiettivo è di far coincidere la durata legale dei corsi di studio con quella effettiva, pertanto è necessario che tendenzialmente gli studenti superino, annualmente, un numero di esami (acquisiscano crediti) corrispondente a quello previsto dai piani di studio.

Incentivo specifico per il 2003

Si potrebbe operare in analogia al criterio adottato per il 2002 (vedi DM n. 67 del 24.04.02), con l'ulteriore valutazione dei cambiamenti da un anno all'altro, attribuendo l'incentivo alle istituzioni che abbiano realizzato un rapporto tra "laureati pesati" e "laureati totali" più elevato rispetto a quello dell'anno precedente, purché compreso all'interno di un "range" definito e riferito ai valori medi di tutto il sistema. Ciò per evitare di riconoscere incentivi a situazioni che realizzano risultati fortemente "anomali", all'origine dei quali possono essere comportamenti da non incentivare.

Proposta di possibili modifiche al Modello

In luogo della valutazione degli esami superati da tutti gli studenti (sia iscritti nella durata legale che oltre) prevista dall'attuale modello, si potrebbe considerare solo il contributo degli studenti iscritti da un numero di anni non superiore alla durata del corso.

Quale ulteriore correttivo potrebbe essere maggiorata la percentuale attribuita ai risultati (ad esempio al 50 % anziché il 30%).

Debbono, comunque, essere individuate le situazioni anomale, rispetto ai comportamenti medi, e su queste operare indagini specifiche finalizzate alle verifiche di compatibilità con le esigenze di standard qualitativi accettabili.

c) Azioni di orientamento in entrata ed in uscita e di tutorato

Si tratta di azioni per le quali è importante "misurare" i risultati (vedi punto a). Si ritiene non opportuno attivare linee di incentivazione soltanto sulla base di eventuali progetti. Tuttavia potrebbero essere incentivate (ex post) azioni di particolare e misurabile efficacia, rientranti in tale tipologia di interventi, o implicitamente connesse, quali:

- l'attivazione di attività formative finalizzate al recupero di debiti formativi accertati in fase di ammissione ai corsi di studio;
- l'attuazione di programmi di monitoraggio del "destino" dei laureati e di azioni di supporto alla ricerca di opportunità occupazionali (es. Alma laurea).

A questo proposito, conviene ricordare che, in sede di definizione dei criteri per la ripartizione dei fondi 2002 per l'incentivazione dell'attività didattica dei docenti (art.4 legge 370/1999), è stato già previsto un particolare intervento (pari a circa 9 milioni di

euro) a favore degli atenei che hanno utilizzato quote delle assegnazioni degli anni precedenti per incentivare la partecipazione dei docenti a progetti di orientamento e tutorato.

d) Livello di internazionalizzazione

Per individuare idonee forme di incentivo, è possibile utilizzare le informazioni relative alla mobilità internazionale degli studenti (Erasmus/Socrates in entrata ed in uscita) e quelle di accordi di scambio internazionale che danno luogo a riconoscimenti del titolo anche in altri paesi ²⁶.

Incentivo specifico per il 2003

Definita l'entità complessiva dell'incentivo da ripartire, potrebbe essere attribuita agli atenei che presentino valori migliori, con riferimento al rapporto tra studenti totali e quelli che hanno utilizzato programmi di mobilità internazionale, sia in "entrata" sia in "uscita" (attribuendo, eventualmente, un peso maggiorato per gli studenti stranieri in entrata).

Le informazioni necessarie per operare i calcoli sono comprese tra quelle richieste ai Nuclei con la procedura informatizzata "Nuclei 2002 e Nuclei 2003"

Proposta di possibili modifiche al Modello

Nella definizione della domanda (studenti iscritti nella durata legale) potrebbero essere considerati gli studenti "in ingresso" provenienti da istituzioni straniere, con un peso maggiorato ed in funzione dei "crediti" riconosciuti. Anche il numero degli studenti "in uscita" verso istituzioni straniere potrebbe essere utilizzato come fattore di maggiorazione dei "risultati", con una valutazione più alta dei crediti acquisiti (ECTS) ai fini del calcolo degli studenti equivalenti.

e) Diffusione della conoscenza delle lingue straniere

Anche per questo obiettivo non sembra ci si possa avvalere di criteri di assegnazione di incentivi sulla base di progetti e programmi, come peraltro già realizzato in anni precedenti, e con scarso successo, nell'ambito dei fondi per i piani di sviluppo (finanziamenti per laboratori linguistici).

Potrebbe essere valutata l'efficacia dei servizi di supporto predisposti dagli atenei per tale finalità, sarebbe necessario procedere alla verifica delle conoscenze effettivamente acquisite, verifica non sempre di facile e comparabile realizzazione. In questo caso, però, dovrebbero essere predisposte specifiche ed omogenee attività di controllo, finalizzate alla "misura" dei livelli di effettivo apprendimento.

f) Accertamento degli standard qualitativi congruenti agli obiettivi formativi

Potrebbero essere utilizzate le analisi attivate per la verifica dei "requisiti minimi" e le indagini sui criteri di qualità operate, attraverso i Nuclei di valutazione, con la

²⁶ Per affrontare il problema del riconoscimento dei titoli stranieri dovrebbe essere applicato il D.lgs. 115/92, e per l'ammissione alla laurea specialistica e al dottorato dovrebbe essere applicata la Convenzione sul riconoscimento accademico delle qualifiche universitarie, firmata a Parigi il 14 dicembre 1959 e ratificata con la legge n.1940/62.

rilevazione Nuclei 2002 e che potrebbero essere, opportunamente affinate, riproposte per Nuclei 2003.

Incentivo specifico per il 2003

In prima approssimazione, definita l'entità dell'incentivo da ripartire, è possibile attribuirlo in proporzione al numero di corsi con requisiti minimi. Per un maggiore affinamento del criterio di ripartizione possono essere utilizzati ulteriori elementi informativi relativi alle modalità utilizzate dagli atenei per l'avvio della riforma e al rispetto delle indicazioni normative (*cf.* DM 509/99 e criteri dell'allegato1 all'art.4 del DM 8.5.2001 per la programmazione del sistema universitario per il triennio 2001-2003) come, ad esempio:

- azioni di recupero di debiti formativi accertati all'ammissione ai corsi
- completezza regolamentare all'attivazione dei corsi
- adozione di metodologie di valutazione dei singoli corsi
- consultazione delle forze sociali in sede di predisposizione della nuova offerta formativa
- nucleo stabile di docenti con funzione di referenti per i corsi
- attivazione di commissioni paritetiche per le verifiche di corrispondenza tra crediti attribuiti e carichi di lavoro previsti per i vari insegnamenti

Proposte di possibili modifiche al Modello

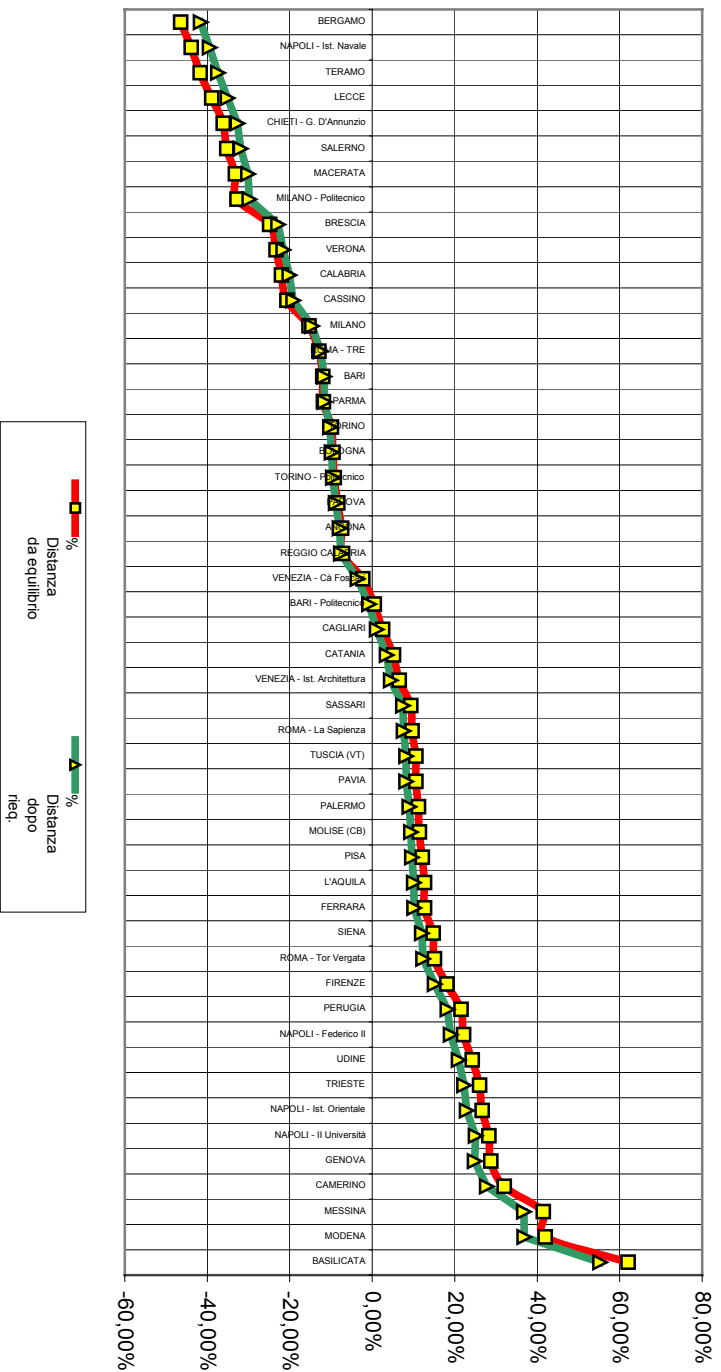
Nel calcolo della **domanda** (studenti iscritti nella durata legale) dovrebbero essere esclusi gli iscritti a corsi non in possesso dei "requisiti minimi", tenendo conto della progressiva evoluzione delle metodologie utilizzate per le valutazioni qualitative.

Nella definizione dei **risultati dei processi formativi**, gli esami superati da studenti iscritti ai corsi senza "requisiti minimi" non dovrebbero essere considerati.

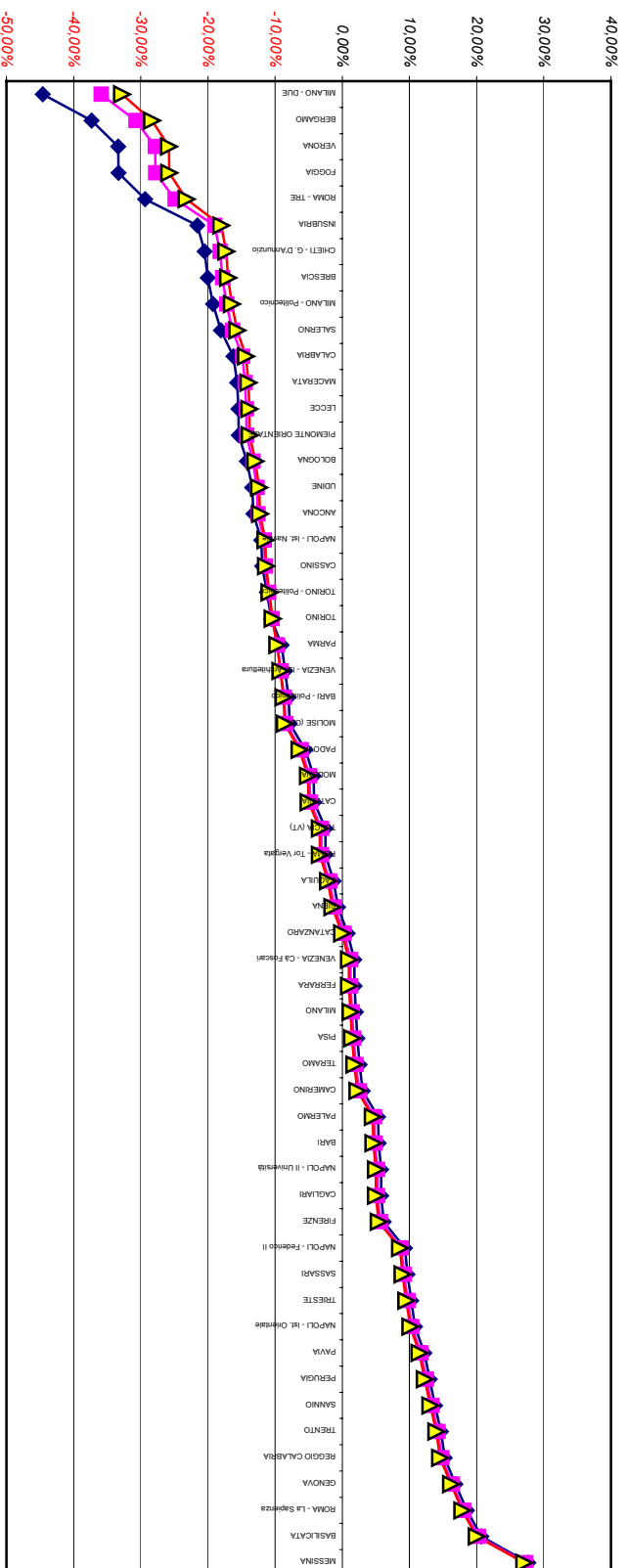
Allegati

Allegato 1 – Gli effetti degli interventi di riequilibrio

FFO 1998



FFO 2002



Allegato 2 - L'andamento del FFO nel periodo 1994-2002

Evoluzione del fondo per il funzionamento ordinario delle istituzioni universitarie (statali)
(i valori sono in miliardi di lire)

	<i>FFO</i> 1994	<i>FFO</i> 1995	<i>FFO</i> 1996	<i>FFO</i> 1997	<i>FFO</i> 1998	<i>FFO</i> 1999	<i>FFO</i> 2000	<i>FFO</i> 2001	<i>FFO</i> 2002	Δ % 1994-2002
FFO annuale assegnato alle università	6.869	7.162	9.042	9.808	10.210	10.459	11.121	11.700	11.917	73,5%
Incremento annuale		4,3%	26,3%	8,5%	4,1%	2,4%	6,3%	5,2%	1,9%	
Incremento annuale dopo intervento per la legge 335/1995				8,47%	4,10%	2,44%	6,33%	5,21%	1,85%	
Incremento indice dei prezzi (FOI)		5,4%	3,9%	1,7%	1,8%	1,6%	2,6%	2,7%	3,0%	
Incrementi a valore costante				5,87%	2,50%	1,14%	4,23%	2,11%	-1,15%	

**Assegnazioni del FFO dal 1994 al 2002 alle istituzioni universitarie
che non hanno dato luogo, nel periodo, a separazioni**

Università	FFO 1994	FFO 1995	FFO 1996	FFO 1997	FFO 1998	FFO 1999	FFO 2000	FFO 2001	FFO 2002	Δ % 1994- 2002
ANCONA	63,7	67,3	84,2	94,3	97,7	99,1	107,8	116,0	119,0	87%
BARI - Politecnico	34,0	37,3	51,2	56,1	57,9	58,9	65,7	71,7	72,8	114%
BASILICATA	39,9	46,1	57,9	60,5	60,4	59,1	60,9	62,4	62,6	57%
BERGAMO	10,2	11,3	16,6	19,0	21,7	25,5	30,1	35,9	41,8	310%
BOLOGNA	355,0	367,8	466,1	510,4	535,7	545,9	585,1	625,3	640,3	80%
BRESCIA	39,9	47,5	61,8	72,7	77,6	83,6	94,1	104,0	108,2	171%
CAGLIARI	154,4	160,6	200,5	216,6	224,3	227,1	238,2	245,5	246,4	60%
CALABRIA	69,4	74,1	93,7	101,7	108,5	117,3	136,3	148,6	153,3	121%
CAMERINO	40,9	43,4	55,5	59,2	59,8	60,4	63,5	64,9	65,4	60%
CASSINO	25,2	28,0	35,2	39,3	41,7	44,6	49,9	55,9	57,6	129%
CATANIA	218,8	225,7	283,2	305,4	316,5	320,9	340,2	351,9	355,6	63%
CHIETI - G. D'Annunzio	54,0	58,5	75,5	82,8	91,4	103,3	114,3	126,8	133,2	147%
FERRARA	78,0	82,1	103,7	113,1	116,3	117,0	122,1	126,3	126,9	63%
FIRENZE	301,8	307,6	378,7	404,1	415,4	413,4	425,9	436,7	439,6	46%
GENOVA	233,9	239,9	297,9	325,8	333,1	330,3	338,9	341,3	342,8	47%
L'AQUILA	73,9	78,3	97,4	109,3	111,9	112,2	115,1	117,7	118,1	60%
LECCE	56,3	60,0	76,8	85,2	94,7	108,9	124,8	139,0	143,6	155%
MACERATA	27,0	28,6	36,4	39,6	43,3	48,0	53,2	59,1	61,2	127%
MESSINA	236,3	243,5	305,9	322,4	324,8	321,9	334,1	335,3	336,8	43%
MILANO - Politecnico	117,2	123,8	159,2	178,8	196,4	217,8	251,9	281,0	290,8	148%
MODENA	87,8	92,0	116,8	128,0	132,3	131,1	141,4	145,8	147,6	68%
MOLISE (CB)	20,6	22,2	28,0	32,3	33,6	34,6	35,8	38,1	38,7	88%
NAPOLI - Federico II	452,9	465,8	580,5	610,2	622,1	622,6	658	678,1	682,7	51%
NAPOLI - II Università	131,8	144,8	199,1	213,5	216,3	217,7	229,1	237,0	241,5	83%
NAPOLI - Ist. Navale	21,8	22,9	28,4	31,7	35,5	41,7	52,7	57,8	60,2	176%
NAPOLI - Ist. Orientale	42,7	43,9	52,9	54,9	56,0	55,9	59,3	61,0	62,0	45%
PADOVA	280,3	287,4	362,7	398,8	418,4	425,1	449,4	474,5	477,5	70%
PALERMO	286,2	291,7	365,9	394,3	404,8	407,4	428,9	442,3	444,6	55%
PARMA	130,9	136,7	172,7	189,9	200,4	207,6	220,1	227,6	229,5	75%
PERUGIA	175,0	182,5	227,6	242,7	247,2	245,3	252,0	260,4	262,4	50%
PISA	253,0	258,7	319,4	343,4	353,6	353,5	364,3	372,9	374,8	48%
ROMA - La Sapienza	715,9	726,2	897,9	947,1	975,5	977,3	1.001,4	1.022,5	1.029,6	44%
ROMA - Tor Vergata	114,0	122,4	158,0	176,2	181,3	183,6	192,8	197,8	203,9	79%
ROMA - TRE	55,8	66,0	96,4	108,8	119,7	125,9	142,5	163,6	175,3	214%
SASSARI	87,9	92,8	115,4	123,5	126,8	127,6	132,6	138,6	141,7	61%
SIENA	119,9	123,6	154,8	165,6	170,1	169,5	175,1	179,5	180,9	51%
TERAMO	14,4	17,2	25,5	28,4	31,7	36,8	42,8	46,9	47,7	231%
TORINO - Politecnico	92,6	97,2	124,8	138,3	144,8	147,3	156,6	166,0	168,7	82%
TRENTO	43,1	46,5	59,2	63,8	66,4	66,9	72,4	75,9	76,9	78%
TRIESTE	128,7	134,2	165,9	177,3	181,3	181,0	185,9	189,1	191,1	48%
TUSCIA (VT)	40,0	42,4	52,3	56,7	58,4	58,7	62,4	65,0	66,2	66%
UDINE	66,1	70,4	91,0	97,4	99,2	99,1	103,5	106,4	110,3	67%
VENEZIA - Cà Foscari	69,2	71,9	89,6	97,0	100,8	101,6	105,0	108,3	109,1	58%
VENEZIA - Ist. Architettura	31,3	32,4	40,5	44,0	45,2	45,3	48,8	52,5	54,0	73%
VERONA	57,9	60,3	76,6	87,7	94,8	101,7	113,8	126,6	137,6	138%
Totale parziale	5.749,6	5.983,5	7.539,3	8.147,8	8.445,3	8.580,0	9.078,7	9.479,5	9.630,5	67%

	Incrementi percentuali superiori a quelli del fondo		Incrementi percentuali inferiori a quelli del fondo
--	---	--	---

Assegnazioni del FFO dal 1994 al 2002 alle istituzioni universitarie coinvolte in interventi di separazione per l'istituzione di nuovi atenei

Università	FFO 1994	FFO 1995	FFO 1996	FFO 1997	FFO 1998	FFO 1999	FFO 2000	FFO 2001	FFO 2002	1994-2002	Separazioni avvenute
BARI	229,5	241,4	308,5	338,5	356,1	370,9	368,3	377,7	379,0	65,1%	Foggia
MILANO	305,1	319,6	406,5	450,4	486,8	436,5	467,2	468,4	471,3	54,5%	Insubria e Milano-Bicocca
PAVIA	156,4	162,7	203,9	223,0	229,9	217,0	223,4	227,4	229,3	46,6%	Insubria
REGGIO CALABRIA	49,2	51,8	64,3	70,7	43,9	45,3	49,3	51,8	51,9	5,6%	Catanzaro
SALERNO	79,2	86,9	115,9	129,4	130,6	147,7	162,5	178,8	185,9	134,8%	Sannio
TORINO	244,1	256,2	325,4	356,5	374,6	345,3	371,0	394,4	401,1	64,3%	Piemonte Orientale
Totale parziale	1.063,5	1.118,6	1.424,5	1.568,5	1.621,9	1.562,7	1.641,7	1.698,5	1.718,5	61,6%	

Assegnazioni del FFO dal 1994 al 2002 ai nuovi atenei istituiti

Università	FFO 1994	FFO 1995	FFO 1996	FFO 1997	FFO 1998	FFO 1999	FFO 2000	FFO 2001	FFO 2002	Δ %
SANNIO -Benevento					15,1	17,9	22,2	26,1	27,2	79,8%
CATANZARO					33,7	39,2	48,5	55,6	57,7	71,3%
FOGGIA							32,7	51,1	56,7	73,5%
IUSM-Roma								15,7	18,3	16,4%
MILANO – Bicocca						83,7	97,7	133,4	152,6	82,2%
INSUBRIA - Varese						33,1	42,3	55,0	59,7	80,4%
PIEMONTE ORIENTALE						42,0	51,3	63,3	66,2	57,9%
Totale parziale					48,8	215,9	294,7	400,2	438,4	

Assegnazioni del FFO dal 1994 al 2002 alle Scuole superiori e altre istituzioni ad ordinamento speciale

Università	FFO 1994	FFO 1995	FFO 1996	FFO 1997	FFO 1998	FFO 1999	FFO 2000	FFO 2001	FFO 2002	1994-2002
PISA – Scuola Normale	24,4	24,9	31,5	34,7	35,5	36,3	38,1	41,8	45,1	84,8%
PISA – Scuola S.Anna	7,2	7,9	12,7	17,4	17,7	19,3	20,3	24,2	27,9	286,0%
TRIESTE – S.I.S.S.A.	8,8	9,8	12,7	15,2	15,5	18,1	19,0	21,1	21,7	146,9%
PERUGIA - Stranieri	10,0	10,5	12,8	15,7	15,9	16,5	17,5	21,7	21,8	118,9%
SIENA – Stranieri	5,6	6,4	8,1	9,1	9,3	9,8	10,3	12,6	12,8	127,9%
Totale parziale	56,0	59,5	77,8	92,1	93,9	100,0	105,2	121,4	129,3	

Allegato 3 - Il costo per retribuzioni fisse al personale di ruolo delle università dal 1994 al 2002. Confronti con il fondo per il finanziamento ordinario (FFO)

IL PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO nelle Università statali - al 31 dicembre di ciascun anno

Categoria	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prof. Ordinari	13.707	13.716	13.204	12.856	12.555	12.341	14.341	16.023
Prof. Associati	16.168	15.880	15.465	15.046	17.205	17.299	16.535	17.078
Ricercatori	17.949	18.917	19.891	20.230	18.933	19.711	20.127	20.011
Personale Tecnico e Amministrativo	53.820	53.928	53.744	53.249	51.383	51.309	51.043	50.647
Totale	101.644	102.441	102.304	101.381	100.076	100.660	102.046	103.759
Categoria	1994=100							
Prof. Ordinari	100	100	96	94	92	90	105	117
Prof. Associati	100	98	96	93	106	107	102	106
Ricercatori	100	105	111	113	105	110	112	111
Personale Tecnico e Amministrativo	100	100	100	99	95	95	95	94
Totale	100	101	101	100	98	99	100	102

LE SPESE PER RETRIBUZIONI FISSE al PERSONALE DI RUOLO

(valori in milioni di Lire - al netto degli oneri a carico delle amministrazioni - Dati ricavati dalla Banca Dati MIUR-TESORO)

Categoria	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(*)	(*)-Stima
Prof. Ordinari	1.346.015	1.434.014	1.467.731	1.546.634	1.614.348	1.655.425	1.758.904	1.982.892	2.068.355	+4,31%
Prof. Associati	1.209.248	1.194.970	1.204.606	1.310.963	1.408.300	1.572.525	1.571.801	1.544.744	1.611.322	+4,31%
Ricercatori	883.177	941.629	1.013.713	1.139.099	1.203.451	1.197.627	1.254.780	1.271.087	1.296.509	+4,31%
Personale Tecnico&Amm.	1.654.830	1.666.017	1.748.660	1.848.257	1.863.249	1.880.328	2.013.950	2.107.469	2.160.156	+2,50%
Costo totale per retribuzioni fisse (senza oneri prev.e assist.)	5.093.270	5.236.630	5.434.710	5.844.953	6.089.348	6.305.905	6.599.435	6.906.192	7.136.342	
<i>Incremento percentuale rispetto al 1994</i>		2,8%	6,7%	14,8%	19,6%	23,8%	29,6%	35,6%	40,1%	
<i>Incremento percentuale annuale</i>		2,8%	3,8%	7,5%	4,2%	3,6%	4,7%	4,6%	3,3%	
<i>Oneri previd. e assist. carico ente (**)</i>	12,50%	12,50%	38,0%	38,0%	38,0%	38,0%	38,0%	38,0%	38,0%	
Costo per retribuzioni fisse al personale di ruolo (comprensivo di oneri prev. e assist.)	5.729.929	5.891.209	7.499.900	8.066.035	8.403.300	8.702.149	9.107.220	9.530.545	9.848.151	

(**) - Con Legge 335/1995 è stato trasferito alle università il pagamento degli oneri previdenziali

<i>Incremento percentuale rispetto al 1994</i>		2,8%	30,9%	40,8%	46,7%	51,9%	58,9%	66,3%	71,9%	
<i>Incremento percentuale annuale</i>		2,8%	27,3%	7,5%	4,2%	3,6%	4,7%	4,6%	3,3%	
1994 = 100	100	103	131	141	147	152	159	166	172	

IL FONDO PER IL FUNZIONAMENTO ORDINARIO

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fondo per il finanziamento ordinario (FFO)	6.868.981	7.161.548	9.041.773	9.808.052	10.209.826	10.458.910	11.120.511	11.699.623	11.936.345
<i>Incremento percentuale rispetto al 1994</i>		4,3%	31,6%	42,8%	48,6%	52,3%	61,9%	70,3%	73,8%
<i>Incremento percentuale annuale</i>		4,3%	26,3%	8,5%	4,1%	2,4%	6,3%	5,2%	2,0%
1994 = 100	100	104	132	143	149	152	162	170	174
<i>Incidenza spese assegni fissi su FFO</i>	83,4%	82,3%	82,9%	82,2%	82,3%	83,2%	81,9%	81,5%	82,5%
Quota di FFO non impegnata per retribuzioni fisse al personale di ruolo	1.139.052	1.270.339	1.541.874	1.742.017	1.806.526	1.756.761	2.013.291	2.169.078	2.088.194
1994 = 100	100	112	135	153	159	154	177	190	183
<i>Indice prezzi (FOI)</i>		3,8%	5,5%	2,6%	1,6%	1,3%	2,1%	3,1%	2,3%
Quota "libera" (valore costante 1994)	1.139.052	1.222.066	1.398.479	1.534.717	1.562.645	1.496.760	1.673.045	1.735.262	1.622.526
1994 = 100 (con svalutazione)	100	107	123	135	137	131	147	152	142