

MISSIONE 4  
ISTRUZIONE  
RICERCA



Milan Higher Education  
Observatory

**Corrado Nobili e Matteo Turri**

# **Il Fondo di finanziamento ordinario: dinamiche e potenzialità**



**Italiadomani**  
PIANO NAZIONALE  
DI RIPRESA E RESILIENZA



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



**Milano University Press**



**Il Fondo di finanziamento  
ordinario:  
dinamiche e potenzialità**

Corrado Nobili e Matteo Turri


*Il Fondo di finanziamento ordinario: dinamiche e potenzialità* /Corrado Nobili e Matteo Turri.  
Milano: Milano University Press, 2025. (MHEO; 5).

ISBN 979-12-5510-320-2 (print)  
ISBN 979-12-5510-222-9 (PDF)  
ISBN 979-12-5510-224-3 (EPUB)  
DOI 10.54103/mheo.199

Questo volume e, in genere, quando non diversamente indicato, le pubblicazioni della collana MHEO vengono valutate e approvate dai Comitati editoriale e scientifico a cui fanno capo il processo di validazione dei contenuti testuali e dei dati pubblicati nei volumi.

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 CC-BY-SA, il cui testo integrale è disponibile all'URL:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>



 Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su  
<https://libri.unimi.it/index.php/milanoup>.

©The Authors, 2025

© Milano University Press per la presente edizione

Pubblicato da: Milano University Press

Via Festa del Perdono 7 – 20122 Milano

Sito web: <https://milanoup.unimi.it>

e-mail: [redazione.milanoup@unimi.it](mailto:redazione.milanoup@unimi.it)

# MHEO – Milan Higher Education Observatory

## Comitato scientifico

Matteo Turri - Responsabile scientifico del progetto MHEO, Professore Ordinario, Università degli Studi di Milano

Gabriele Ballarino - Professore Ordinario, Università degli Studi di Milano

Giovanni Barbato - Ricercatore a tempo determinato in Tenure Track, Università degli Studi di Milano

Massimiliano Bratti - Professore Ordinario, Università degli Studi di Milano

Enrico Brighi - Direttore Generale Vicario, Università degli Studi di Pavia

Marino Regini - Professore Emerito, Università degli Studi di Milano

Marco Tomasi - Già Direttore Generale

Silvia Salini - Professoressa Ordinaria, Università degli Studi di Milano

**Sito web:** [www.mheo.unimi.it](http://www.mheo.unimi.it)

Il lavoro ha beneficiato di suggerimenti e commenti di colleghe e colleghi che si desidera ringraziare: prof. Paolo Andrei, dott. Giovanni Barbato, dott. Enrico Brighi, dott. Guido Fiegna, dott.ssa Sophia Fiora, prof. Carlo Fiorio, dott.ssa Marzia Foroni, prof. Elio Franzini, prof. Stefano Paleari, prof. Gianfranco Rebori, prof.ssa Silvia Salini, Maria Schiavone, dott. Angelo Siddi, dott. Stefano Trancossi e Barbara Villani.

Un particolare ringraziamento alla dott.ssa Marcella Gargano, Direttrice Generale della Direzione Generale delle istituzioni della formazione superiore del Ministero dell'università e della ricerca, che ha contribuito a creare le condizioni utili per la realizzazione della ricerca.

Infine, un grazie di cuore al dott. Marco Tomasi per avere incoraggiato e accompagnato lo sviluppo della ricerca e la stesura del testo.

Gli autori si assumono la piena responsabilità delle opinioni espresse nel volume che vanno attribuite esclusivamente ad essi.



# Indice

Introduzione	9
Capitolo 1.	
Il finanziamento delle università	11
1.1 Le opzioni per il finanziamento pubblico delle università	11
1.2 Il <i>performance-based funding</i> (PBF) nelle università	13
1.3 I fattori che hanno favorito la diffusione del PBF	15
1.4 Le principali tipologie di PBF	17
1.5 I <i>performance agreement</i>	19
1.6 I punti di forza e criticità del PBF	19
Capitolo 2.	
<i>Performance-based funding</i> nelle università: tre approcci interpretativi	23
2.1 <i>Resource dependence theory</i> (RDT)	23
2.2 <i>Principal-agent theory</i> (PAT)	24
2.3 <i>Legitimacy theory</i> (LT)	25
Capitolo 3.	
La struttura del Fondo per il finanziamento ordinario (FFO) delle università statali italiane	27
3.1 Il finanziamento del sistema universitario prima del FFO	29
3.2 L'istituzione del FFO	30
3.3 I meccanismi di riequilibrio del FFO	32
3.4 La quota premiale del FFO	39
3.5 La quota basata sul costo standard del FFO	42
3.6 La quota storica del FFO	46
Capitolo 4.	
Il FFO: una visione diacronica	47
<i>Corrado Nobili, Silvia Salini, Stefano Trancossi, Matteo Turri</i>	
4.1 La dinamica del FFO e delle sue componenti dal 2009	47
4.2 La crescita delle risorse vincolate per le università	49
4.3 I trend territoriali del FFO	52
4.4 L'andamento del FFO in rapporto al numero di studenti e docenti	53
4.5 L'andamento del FFO per studente in rapporto alle dimensioni degli atenei	60
4.6 Un'analisi multivariata	61

Capitolo 5.

Trent'anni di FFO nell'Università italiana:

considerazioni e traiettorie di sviluppo	65
5.1 Una transizione incompresa e per stratificazione	65
5.2 Utilizzo dei meccanismi di finanziamento per indirizzare i comportamenti dei soggetti finanziati	66
5.3 Reattività delle istituzioni finanziate	70
5.4 Alcune proposte per favorire un utilizzo più consapevole del PBF e affrontare le sfide future	77
Appendice 1. Tabelle	83
Appendice 2. Figure	93
Riferimenti bibliografici	103

# Introduzione

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di ricostruire il percorso evolutivo trentennale del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università statali, discutendone l'impostazione e ripercorrendone le tappe principali. L'obiettivo è identificare le caratteristiche e le fasi evolutive mettendo in luce le trasformazioni intervenute e il loro portato in termini di cambiamento.

Il volume si compone di cinque capitoli. Il primo esamina le caratteristiche dei modelli di finanziamento statale delle università, fornendo una classificazione delle principali tipologie esistenti: *historically-based*, *input-based*, *output-based* e *demand-driven*. Particolare attenzione è posta ai meccanismi di finanziamento basati sulle performance, evidenziando gli elementi distintivi del *performance-based funding* (PBF), soffermandosi sui fattori che ne hanno determinato la diffusione e individuando i punti di forza e le criticità connessi.

Il secondo capitolo descrive gli approcci teorici della *Resource dependence theory* (RDT), della *Principal-agent theory* (PAT) e della *Legitimacy theory* (LT), che sono utilizzati quali lenti interpretative per leggere i meccanismi di PBF nei sistemi di finanziamento dell'istruzione terziaria e, in particolare, nel contesto italiano. La PAT si sofferma prevalentemente sul ruolo che i sistemi di finanziamento svolgono nella relazione tra Ministero e Ateneo. La RDT e la LT, invece, permettono di comprendere come le organizzazioni finanziate cerchino di attivare processi di reattività e di cambiamento organizzativo, non solo per assecondare i meccanismi incentivanti del finanziamento, ma anche per incrementare la legittimazione presso l'ambiente di riferimento e gli interlocutori chiave.

Il terzo capitolo, mediante un'analisi longitudinale, delinea l'itinerario evolutivo del FFO dalla sua istituzione nel 1993 sino a oggi, soffermandosi sulle tappe più significative e sulle componenti che costituiscono il Fondo. Nello specifico, in questo capitolo, sono approfonditi il passaggio dalle logiche di *line-item budgeting* a quelle di *block grant*, i modelli adottati tra il 1995 e il 2008 per l'allocazione della quota di riequilibrio, l'istituzione della quota premiale nel 2009 e la quota costo standard nel 2014.

Focalizzandosi sullo scorcio più recente (dal 2009 al 2024), il quarto capitolo si concentra sui trend del FFO, delineando gli andamenti a livello di sistema, per aree geografiche e in rapporto agli studenti, ai docenti e alle dimensioni degli atenei.

Il capitolo finale interpreta l'evoluzione del FFO nel corso degli anni e formula, in ottica esplorativa, alcune raccomandazioni per un utilizzo più consapevole dei meccanismi di PBF.



# Capitolo 1.

## Il finanziamento delle università

### 1.1 Le opzioni per il finanziamento pubblico delle università

Il finanziamento dei sistemi universitari è un tema ampiamente dibattuto. Questo è almeno in parte dovuto al fatto che frequentemente il finanziamento avviene, in misura considerevole, con denaro pubblico (Estermann et al., 2013; Geuna e Sylos Labini, 2013). In Europa, generalmente, tra il 40% e il 90% delle risorse che le università ricevono sono statali (Bennetot Pruvot et al., 2015; Pisár e Šipikal, 2017). L'allocazione dei fondi pubblici è influenzata da fattori connessi alle differenti logiche economiche, sociali e culturali delle singole realtà nazionali (Jongbloed, 2004).

Generalmente, il *core public funding* delle università viene erogato tramite *block grant* (Bennetot Pruvot e Estermann, 2022). A partire dagli anni Novanta, questa modalità è stata adottata da molteplici sistemi universitari (Claeys-Kulik e Estermann, 2015) e differisce in modo considerevole dalla precedente via di distribuzione delle risorse: il *line-item budgeting*. Il *block grant* consiste nel trasferimento da parte dell'entità finanziatrice di un quantitativo definito di risorse economiche a un ateneo, lasciando a esso la facoltà di gestire liberamente la spesa (Herbst, 2007). Questo approccio rafforza segnatamente l'autonomia degli atenei perché consente di gestire la spesa autonomamente e assume una valenza gestionale significativa quando all'ateneo sono trasferite le risorse per il costo del personale, che tipicamente rappresentano la voce più importante del bilancio. Al contrario, il *line-item budgeting* presenta un'elevata rigidità, poiché vincola il finanziamento a specifiche voci di spesa, concedendo alle istituzioni minor autonomia nel disporre dei propri fondi riservando ai finanziatori un ruolo cruciale nel definire il mix di spesa (Herbst, 2007).

Nell'ambito dei sistemi di finanziamento delle università, si possono riconoscere differenti meccanismi di allocazione delle risorse, riconducibili a quattro macro tipologie e che spesso coesistono all'interno del medesimo sistema di finanziamento (si veda tabella 1.1): i) *historically-based funding*; ii) *input-based funding*; iii) *output-based funding*; iv) *demand-driven funding*. Si tratta di tipologie che consentono di identificare e astrarre le caratteristiche salienti dei sistemi di distribuzione delle risorse adottate. La loro individuazione è strumentale al presente lavoro e si basa sulle classificazioni presenti in letteratura (Albrecht e Ziderman, 1992; Jongbloed e Koelman, 2000; Jongbloed, 2001; 2004; Kaiser et al., 2001;

Jongbloed et al., 2008; Estermann et al., 2013; Teixeira et al., 2014; Bennetot Provut e Estermann, 2022; CHEPS-ICF, 2023). Di seguito per ogni tipologia si identificano i caratteri distintivi.

Nella prima macro tipologia, il finanziamento è basato sul consolidamento del trasferimento storico (*historically-based funding*). Sono centrali, in questo modello, le relazioni interistituzionali fra le autorità governative e le università. I processi di finanziamento sono guidati da una logica meramente incrementale e non adottano in maniera esplicita la finalità di contribuire al miglioramento della qualità (Albrecht e Ziderman, 1992; Bennetot Provut e Estermann, 2022). Il secondo modello (*input-based funding*) basa il finanziamento su indicatori di input, come il numero di studenti iscritti o di personale assunto presso ciascuna università (Albrecht e Ziderman, 1992; Jongbloed, 2001; 2004; Kaiser et al., 2001). La logica è quella di finanziare in base ai fabbisogni connessi ai processi produttivi implementati da ogni ateneo. La terza tipologia (*output-based funding*) sposta il focus dagli input agli output, con maggiore attenzione alle performance delle istituzioni accademiche. Si ricorre a misure di output quali il numero di laureati, i crediti acquisiti dagli studenti o il numero di pubblicazioni su specifiche riviste, con l'esplicito intento di rafforzare l'efficienza, la produttività e la qualità del sistema universitario (Kaiser et al., 2001; Jongbloed et al., 2008; Estermann et al., 2013). La quarta tipologia (*demand-driven funding*) differisce dalle precedenti per il fatto di predisporre un sistema che non finanzia direttamente le università, ma fornisce le risorse alla comunità studentesca. Pertanto, a guidare l'allocazione dei fondi in questo caso sono gli studenti che ricevono dallo Stato appositi *voucher* per usufruire dei servizi didattici offerti dalle singole università (Jongbloed, 2008; Teixeira et al., 2014). Il dibattito sull'introduzione di quest'ultima tipologia di finanziamento ha riguardato sia l'Europa continentale sia il mondo anglosassone, coinvolgendo, ad esempio, stati come Australia, Nuova Zelanda e Paesi Bassi (Jongbloed e Koelman, 2000; Kaiser et al., 2001).

**Tabella 1.1:** Principali elementi caratterizzanti le macro tipologie dei meccanismi di finanziamento dei sistemi universitari. Fonte: elaborazione propria.

Tipologia di finanziamento delle università	Principali elementi caratterizzanti
<i>Historically-based funding</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• consolidamento finanziamento storico</li> <li>• importanza relazioni interistituzionali</li> </ul>
<i>Input-based funding</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• attenzione alla dimensione delle attività (n. studenti, n. personale ecc.)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• uso indicatori di input</li> </ul> </li> </ul>
<i>Output-based funding</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• attenzione alle prestazioni e ai risultati               <ul style="list-style-type: none"> <li>• uso di indicatori di output</li> </ul> </li> </ul>
<i>Demand-driven funding</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sistema "guidato" dagli studenti               <ul style="list-style-type: none"> <li>• uso di <i>voucher</i></li> </ul> </li> </ul>

A partire dagli anni Settanta, le Nazioni europee sono andate incontro a una duplice tendenza generale: livelli crescenti di autonomia della spesa con progressiva adozione di finanziamento mediante *block grant* si sono accompagnati a una graduale transizione verso modalità di finanziamento *output-oriented*, riducendo il peso della spesa storica a favore del *formula-based funding* (Jongbloed et al., 2008). Prima di procedere oltre, è tuttavia opportuno superare la classificazione per idealtipi appena riportata e inquadrare il concetto di *performance-based funding* (PBF) nei suoi tratti distintivi e più connessi all'esperienza concreta dei sistemi di finanziamento pubblico delle università.

## 1.2 Il *performance-based funding* (PBF) nelle università

Il PBF è diventato negli ultimi decenni un'espressione comune in riferimento all'evoluzione dei meccanismi di finanziamento dei sistemi universitari. Tuttavia, la molteplicità di forme di applicazione del PBF e le labili differenze di caratteristiche, nomenclatura e classificazioni che tipicamente lo caratterizzano, rendono questo concetto piuttosto opaco.

Per definire in modo univoco cosa sia il *performance-based funding* (PBF), è opportuno passare da un approccio deduttivo basato su categorie concettuali a un approccio induttivo basato sull'osservazione della realtà ovvero delle pratiche di finanziamento.

Negli ultimi decenni, la progressiva transizione dei sistemi di finanziamento governativi delle università nei Paesi occidentali ha consentito di osservare alcuni tratti tipici che ricorrono, pur con differenti declinazioni proprie di ogni sistema nazionale. Tra questi (Claeys-Kulik e Estermann, 2015; Dohmen, 2016): i) la connessione del finanziamento alle performance degli atenei; ii) la presenza di elementi competitivi nel finanziamento; iii) l'erogazione delle risorse tramite formule e/o accordi; iv) la funzione di indirizzo e di incentivo del finanziamento erogato. Intorno a questi aspetti distintivi è possibile definire il concetto di PBF. Un primo elemento che ricorre di sovente è costituito dal rapporto che il PBF pone fra l'allocazione delle risorse e il conseguimento delle performance (Burke e Serban, 1998; Teixeira et al., 2014). L'enfasi su questo legame diretto è ben rappresentata in Teixeira et al. (2022, p. 97), che definiscono il PBF come «un tipo di allocazione dei fondi che varia in base alle performance dell'istituzione finanziata». Dello stesso avviso sono Anderson et al. (1996), che già oltre 25 anni prima descrivevano questo sistema come finalizzato ad allocare i finanziamenti statali per ciò che le università avevano realizzato.

Altro aspetto essenziale è l'uso di valutazioni *ex post* (Hicks, 2012; Baker, 2024). Il PBF prevede l'assegnazione di risorse per via competitiva sulla base di performance ottenute e l'elemento distintivo è proprio il riferimento a performance raggiunte e rilevate con una logica a consuntivo (Zacharewicz et al., 2019). Terzo elemento comune nei PBF è il fatto che la distribuzione dei

finanziamenti avviene, generalmente, in riferimento a indicatori o parametri specifici predeterminati, mediante l'uso di apposite formule e/o accordi fra le autorità governative e gli atenei (Estermann e Claeys-Kulik, 2016; Bennetot Pruvot e Estermann, 2022).

Infine, il PBF non solo risulta essere il meccanismo di allocazione finanziaria dei fondi statali alle università, ma svolge, altresì, una funzione di indirizzo del sistema universitario, con la volontà di influenzare i comportamenti degli atenei mediante l'utilizzo di incentivi (Mathies et al., 2020). I meccanismi di finanziamento sono, pertanto, concepiti come stimolo per spingere gli atenei verso determinati traguardi desiderabili.

Pur di fatto caratterizzati da eterogeneità, i sistemi di PBF si contraddistinguono, inoltre, per una certa omogeneità nell'idea o nell'obiettivo di fondo che accompagna la sua diffusione. Il principale scopo è quello di assicurare una maggiore efficienza al sistema universitario (Claeys-Kulik e Estermann, 2015), accrescerne l'efficacia e le performance e rafforzare la fiducia verso l'esterno (Liefner, 2003; Dougherty e Natow, 2020; Teixeira et al., 2022).

Rispetto alle tipologie ideali di finanziamento illustrate nel precedente paragrafo, il PBF si avvicina pertanto all'*output-based funding*, pur presentando alcune specificità. Dal punto di vista dei meccanismi di finanziamento, il PBF non si limita a osservare gli output, ma tende a considerare maggiormente le performance ottenute (ad esempio, considera indici di qualità della ricerca anziché il numero di pubblicazioni oppure il tempo di laurea o il tasso di laurea della coorte interessata, invece che il mero numero di laureati), introducendo meccanismi competitivi tra gli atenei e rendendo esplicito, anche con l'utilizzo di formule, il legame tra alcune performance e il finanziamento.

Dal punto di vista della diffusione, il PBF si caratterizza per un'adozione tipicamente incrementale, non con sostituzione dei precedenti meccanismi di finanziamento, ma piuttosto per affiancamento e stratificazione. Pertanto, la presenza di PBF può coesistere con l'adozione di elementi di finanziamento di tipo *historically-based funding* e *input-based funding*, trovando sintesi in un'unica formula o algoritmo di finanziamento.

Negli Stati Uniti, la diffusione del PBF si è articolata in due momenti chiave (Dougherty et al., 2014; Ortagus et al., 2020; Shin et al., 2024). Il primo si manifesta a partire dagli anni Settanta del secolo scorso ed è caratterizzato dall'adozione di PBF che assegnano piccole quote aggiuntive (bonus generalmente tra l'1% e il 6%) ai finanziamenti statali per incentivare determinati risultati e performance. Il secondo ha inizio negli anni Duemila e, rispetto al primo, si differisce principalmente per attribuire maggiori quote di finanziamento legate alle prestazioni di risultato (di norma, almeno il 10%) e per aver integrato queste risorse all'interno degli stanziamenti statali (e non più come bonus), nel tentativo di rendere il PBF più stabile e promuovere in maniera significativa i cambiamenti desiderati.

In Europa, i PBF nell'*higher education* si affermano a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta e la loro diffusione è graduale, coinvolgendo quote di finanziamento pubblico crescenti nel tempo. Il Regno Unito è tra i primi paesi europei ad adottare un PBF per finanziare la ricerca nelle università; nel 1986, infatti, il Governo introduce un meccanismo (oggi denominato *Research Excellence Framework* – REF) che ha lo scopo di premiare le istituzioni che ottengono migliori performance in relazione alle attività di ricerca, stimolando processi di selettività nell'allocazione delle risorse (Rebora e Turri, 2013; Arnold et al., 2018).

Due fattori, come vedremo nel prossimo paragrafo, hanno contribuito alla diffusione del PBF: la volontà di assicurare elevati livelli di accountability alla spesa statale spostando l'enfasi sui risultati ottenuti e la progressiva erosione della capacità/volontà dei governi nel farsi carico della spesa degli atenei (Ortagus et al., 2020; Teixeira et al., 2022).

### 1.3 I fattori che hanno favorito la diffusione del PBF

Due sono i principali fattori che hanno favorito la diffusione del PBF nei sistemi universitari. Il primo è l'emergere di teorie neoliberiste, come il *New public management* (NPM), che hanno segnato l'inizio di profonde trasformazioni nelle pubbliche amministrazioni. Il secondo è rappresentato dalle recenti crisi economiche (2007-2008 e 2010-2011), che hanno causato forti ripercussioni negative sui livelli di risorse messe a disposizione dalle nazioni nell'ambito dell'istruzione terziaria. Il NPM si afferma verso la fine degli anni Settanta nei Paesi anglosassoni (Australia, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti) e successivamente anche in Europa continentale (Gruening, 2001). Pollitt (2009, p. 200) identifica il NPM come un insieme di principi e pratiche orientate a rendere «più veloce, più efficiente, più flessibile» la pubblica amministrazione mediante l'applicazione di pratiche manageriali ispirate al mondo delle imprese: strumenti di misurazione e valutazione delle prestazioni, interesse per la soddisfazione dell'utenza e la qualità dei servizi erogati, meccanismi di quasi-mercato, forme contrattuali più flessibili. Il NPM è inteso quale strumento per la riduzione dei costi organizzativi e il superamento dell'amministrazione burocratica weberiana, contrassegnata da un elevato grado di rigidità e di formalizzazione delle procedure (Hood, 1991). Anche i sistemi universitari sono stati coinvolti in questo processo di trasformazione del funzionamento organizzativo. Il maggior orientamento alle performance sia nella didattica che nella ricerca, la definizione di sistemi di monitoraggio delle attività condotte dalle università, nonché la crescita della competizione tra gli atenei sono elementi attribuibili all'implementazione del NPM in ambito accademico (Ferlie et al., 2008).

Nel solco del NPM, sono stati attivati interventi per una maggiore competizione tra atenei mediante l'introduzione di policy di *marketisation* con l'obiettivo

di aumentare la concorrenza fra gli attori e rendere l'intero sistema più efficiente. L'interpretazione dell'istruzione terziaria come mercato è proposta, tra l'altro, da Jongbloed (2003), che individua un modello composto da otto condizioni ritenute essenziali per l'esistenza di un mercato e individuabili sia dal lato dell'offerta (università) sia dal lato della domanda (studenti). Il primo gruppo di condizioni riguarda le libertà per le istituzioni accademiche in termini di: i) ingresso nel settore, ii) erogazione dell'offerta formativa e dei servizi didattici, iii) gestione delle risorse umane e finanziarie, iv) determinazione delle tasse universitarie. Il secondo gruppo, invece, individua le condizioni in cui operano gli studenti in relazione a: i) libertà nella scelta del *provider*, ii) libertà nella scelta del servizio, iii) presenza di informazioni adeguate ed esaustive in relazione al servizio, iv) pagamento del prezzo del servizio ricevuto. Tali condizioni, tuttavia, potrebbero non sempre manifestarsi a causa di alcuni fattori esistenti. Ad esempio, la libertà di scelta del *provider* potrebbe non essere sempre possibile nei casi in cui il numero degli atenei sia ridotto o in presenza di particolari condizioni socio-economiche nel territorio di riferimento, oppure qualora gli studenti non riescano ad acquisire tutti gli elementi per una scelta ponderata ai fini dell'iscrizione a un corso di laurea.

Non mancano, tuttavia, critiche nei confronti del NPM. Alcuni autori, tra cui Dunleavy et al. (2006), sostengono che i profili di insuccesso riscontrati nell'applicazione di approcci manageriali ispirati al NPM abbiano determinato, nei primi anni Duemila, un drastico e sostanziale rallentamento della loro diffusione. Un'implicazione negativa del NPM è la propensione al conflitto inter e trans-organizzativo, con conseguenze negative in termini di cambiamento organizzativo: da un lato, il NPM si propone di semplificare e snellire l'apparato amministrativo, dall'altro finisce per creare ulteriori livelli di gerarchia e strutture di controllo (Skålén, 2004; Diefenbach, 2009). Sebbene il maggior uso di sistemi di misurazione e valutazione delle performance abbia lo scopo di migliorare le prestazioni delle amministrazioni pubbliche, attribuire un'eccessiva rilevanza a questi strumenti può causare pratiche distorsive, quali l'eccessiva focalizzazione sugli aspetti da valutare a detrimento di altri elementi oppure la manipolazione di dati e informazioni per fornire risultati migliori sulle proprie performance (van Thiel e Leeuw, 2002; Fisher e Downes, 2008).

Nonostante tali criticità, il NPM conserva una forte capacità attrattiva, tanto da risultare alla base dell'approccio manageriale attualmente utilizzato nel settore pubblico (Lapiente e Van de Walle, 2020).

Il secondo fattore che favorisce l'introduzione del PBF è la necessità di contenere o razionalizzare la spesa pubblica. Tensioni sulla spesa sono insite nella crescita dimensionale dell'istruzione terziaria: è il cosiddetto processo di massificazione dell'Università (Trow, 1973; Turri, 2011). A partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, tutte le Nazioni si sono trovate, a seguito della crescita dimensionale dell'istruzione terziaria e degli atenei, a regolamentare la spesa pubblica.

Ad esempio, nel caso britannico, proprio la necessità di far fronte a maggiori richieste di finanziamento dopo l'ingresso dei politecnici nel segmento universitario, portò, a metà degli anni Ottanta, a introdurre il PBF per consentire ad alcuni atenei di avere risorse per la ricerca distribuite sulla base di criteri trasparenti, ma non egualitari (Rebora e Turri, 2013).

In seguito alla crisi economica del 2008, diverse Nazioni europee hanno apportato tagli al finanziamento delle università e, anche a distanza di anni, sebbene ci sia stato uno sforzo positivo da parte di questi Paesi, il gap accumulato rimane evidente (Bennetot Pruvot et al., 2015). Tra questi, vi sono alcuni Stati dell'Europa meridionale (Italia e Spagna), nonché quelli dell'Europa centro-orientale, come Repubblica Ceca, Romania e i Paesi baltici (Bennetot Pruvot et al., 2020). La necessità, da parte dei decisori politici, di contenere la spesa pubblica ha alimentato e sostenuto il dibattito sull'opportunità di introdurre o rafforzare i meccanismi di PBF nei sistemi universitari (Teixeira e Koryakina, 2016). La riduzione dei fondi pubblici destinati all'istruzione terziaria è stata inoltre, in parte, supplita anche da risorse private, aumentando o introducendo le tasse universitarie secondo il principio del *cost sharing*, per il quale i beneficiari dei servizi didattici partecipano alla loro erogazione e con la possibilità di ampliare l'accesso agli studi anche per gli studenti in condizioni economicamente e socialmente svantaggiate (Jongbloed e Vossensteyn, 2016). Tutti questi fattori hanno, di fatto, favorito l'introduzione e il rafforzamento del PBF.

## 1.4 Le principali tipologie di PBF

Nell'ambito dell'analisi dei sistemi di PBF, un ulteriore aspetto da prendere in considerazione è rappresentato dal tipo di macro attività sul quale il meccanismo intende focalizzarsi. In generale, è possibile riscontrare due principali modelli di PBF (si veda tabella 1.2): i) il PBF basato sulle attività di didattica (*teaching-oriented*); ii) il PBF basato sulle attività di ricerca (*research-oriented*).

La prima tipologia si concentra in via prioritaria sulle attività connesse alla didattica con particolare riferimento agli *student outcome*, come ad esempio i tassi di conseguimento del diploma di laurea o il numero di crediti formativi acquisiti dagli studenti ed è molto diffusa negli Stati Uniti; sono, tuttavia, frequenti i casi di applicazione anche in Europa (Cavanaugh e Garland, 2012; Dougherty et al., 2014; Hillman et al., 2015; Kivistö e Kohtamäki, 2016; Umbricht et al., 2017; Ortagus et al., 2020; Shin et al., 2024).

La forte presenza di questo tipo presso i sistemi universitari statunitensi è dettata anche dal fatto che oltreoceano parte della ricerca è finanziata mediante apposite agenzie federali (programmi della difesa o dello spazio) e dai grandi gruppi industriali (Giarda, 2006; Herbst, 2007) e, pertanto, con canali distinti dal finanziamento governativo.

La seconda tipologia di PBF lega la distribuzione delle risorse ai risultati delle attività di ricerca concentrandosi sulla produttività dei ricercatori e sulla qualità dei prodotti di ricerca. Quando il PBF pone il focus sulla ricerca, vi sono almeno due modi principali per allocare i fondi: i modelli bibliometrici (*formula-based*) e gli esercizi nazionali di valutazione basati sulla *peer review* (*evaluation-based*).

I primi si basano sulle performance dei ricercatori in termini di pubblicazioni e/o citazioni (Butler, 2003; Carlsson, 2009; Aagaard et al., 2015; van den Besselaar et al., 2017; Aagaard, 2018; Engels e Guns, 2018). L'affidabilità e la qualità delle banche dati sono indispensabili per assicurare l'efficacia e il buon funzionamento degli indicatori, nonché per garantire una più ampia copertura delle pubblicazioni presenti nei differenti settori scientifico-disciplinari (Aagaard, 2018). A tal fine, talvolta vengono utilizzati servizi online di indicizzazione integrati da database nazionali (Engels e Guns, 2018).

Il conteggio e la classificazione delle pubblicazioni possono essere effettuati in modo indifferenziato (attenzione alla quantità/produttività) oppure in maniera differenziata (attenzione alla qualità del prodotto di ricerca o della sua sede di pubblicazione). In quest'ultimo caso, il modello suddivide i canali di pubblicazione in livelli sulla base del grado di prestigio rilevati, con lo scopo di attribuire punteggi più elevati ai contributi scientifici pubblicati in riviste migliori (Schneider, 2009; Mathies et al., 2020).

In alternativa vi sono i sistemi di *peer review*, basati su processi di revisione tra pari. La valutazione delle prestazioni inerenti alle attività di ricerca è suddivisa in aree disciplinari e affidata a gruppi di accademici aventi conoscenze e competenze nel settore di riferimento (Baker, 2024). I processi di valutazione, chiamati normalmente "esercizi", si attuano periodicamente a distanza di alcuni anni e sono corredati da un referto finale di sintesi sui risultati emersi, elaborato da un'apposita commissione o da un'agenzia preposta (Buckle et al., 2021).

Il più noto e antico esercizio nazionale di valutazione della qualità dei prodotti della ricerca è quello britannico. Istituito per la prima volta nel 1986, è stato in seguito implementato assumendo differenti denominazioni: fino al 1989, è chiamato *Research Selectivity Exercise* (RSE), tra il 1992 e il 2008 diventa *Research Assessment Exercise* (RAE) e, dal 2014, *Research Excellence Framework* (REF) (Barbato e Turri, 2022). Lo scopo del modello applicato nel Regno Unito è quello di stanziare fondi in modo equo, stimolando contemporaneamente la ricerca di qualità (Rebora e Turri, 2013).

Mentre negli Stati Uniti il PBF è tipicamente *teaching-oriented*, in Europa, al contrario, si tende a prendere in considerazione entrambe le componenti, didattica e ricerca, con una preferenza proprio per quest'ultima (Anderson et al., 1996; Aagaard, 2018; Engels e Guns, 2018; Baker, 2024).

**Tabella 1.2:** Tipi di implementazione del *performance-based funding* (PBF) nei sistemi universitari in base alle attività sulle quali è posta priorità (didattica o ricerca).

Fonte: elaborazione propria.

<b>PBF teaching-oriented</b>	
<b>Area geografica di maggiore diffusione</b>	Stati Uniti
<b>Focus</b>	Attività di didattica ( <i>student outcome</i> )
<b>Modalità</b>	Utilizzo di indicatori sulle performance della didattica
<b>PBF research-oriented</b>	
<b>Area geografica di maggiore diffusione</b>	Europa
<b>Focus</b>	Qualità e quantità della produzione scientifica
<b>Modalità</b>	Indicatori bibliometrici Sistemi <i>peer review</i>

## 1.5 I *performance agreement*

Contemplati quali ulteriore tipologia di implementazione del PBF, i *performance agreement* (o *contract*) (Jongbloed et al., 2008; Estermann et al., 2013; Teixeira et al., 2014) consistono in specifici accordi stipulati fra i singoli atenei e il ministero preposto (o l'agenzia incaricata) al fine di determinare gli obiettivi che l'università dovrà raggiungere negli anni successivi in ottica di miglioramento delle proprie prestazioni (Bennot Pruvot e Estermann, 2022). Hanno il duplice scopo di incentivare una maggiore differenziazione delle scelte strategiche fra le istituzioni accademiche e di assicurare un dialogo stabile e continuo fra le autorità governative e le università (Jongbloed et al., 2020). Un'apposita commissione indipendente (o agenzia di finanziamento) è generalmente incaricata di effettuare le attività di monitoraggio in relazione all'adeguata esecuzione dei contratti da parte delle amministrazioni universitarie (Jongbloed e Vossensteyn, 2016). In caso di mancato raggiungimento dei target, nei Paesi in cui gli accordi sono legalmente vincolanti, gli atenei possono incorrere in penalità o sanzioni; al verificarsi di determinate condizioni (ad esempio, circostanze imprevedute) le parti possono provvedere a modificare quanto stipulato in precedenza (de Boer et al., 2015). Il periodo per l'attuazione degli accordi è variabile: vi sono Paesi che prevedono *performance agreement* biennali, altri della durata di tre o quattro anni e altri ancora li hanno istituiti con orizzonte sessennale (Jongbloed et al., 2018).

## 1.6 I punti di forza e criticità del PBF

L'adozione del PBF, a prescindere dall'esatta declinazione nazionale adottata, è associata ad alcuni punti di forza, ma anche a potenziali criticità (si veda tabella 1.3) (Aagaard, 2018).

Tra i principali punti di forza: i) un impianto meritocratico; ii) legittimazione della spesa pubblica (accountability); iii) attenzione al successo dello studente; iv) supporto alle policy pubbliche. Le criticità riscontrabili sono, invece, inerenti a: i) potenziale perdita di autonomia da parte delle università; ii) oneri amministrativi per il personale universitario; iii) incremento dei divari fra le università; iv) snaturamento delle attività e pratiche di *gaming*.

Di seguito, si procede ad analizzare questi punti di forza e criticità.

Uno dei principali aspetti di maggiore innovazione del PBF consiste nell'introdurre meccanismi di distribuzione di denaro pubblico alle università, ispirandosi a principi di meritocrazia (Potì, 2011). Il PBF funge da incentivo per il miglioramento delle prestazioni, poiché le università che presentano migliori performance (*high performer*) ricevono più risorse come premio per gli sforzi messi in campo, mentre, allo stesso tempo, gli atenei meno competitivi (*low performer*) sono stimolati a fare meglio per ridurre tale divario (Barnetson, 1999). Il PBF può essere definito come «meritocratico» (Geuna e Martin, 2003, p. 296) sulla base del significativo legame che intercorre fra l'allocazione dei fondi e le performance, nonché della volontà di premiare il successo.

Il secondo punto di forza è connesso all'elevato potenziale in termini di accountability del PBF (Anderson et al., 1996). Adam (2020, p. 2) delinea il PBF come un «sistema guidato dall'accountability che utilizza il potere del denaro pubblico per incentivare le istituzioni dell'istruzione terziaria a diventare più efficienti». L'obiettivo dell'adozione del PBF è, pertanto, quello di favorire un uso più responsabile delle risorse con una duplice valenza: da un lato, ci si attende che il PBF spinga le università a una maggiore efficacia nell'utilizzo del denaro pubblico che è indirizzato al fine di ottenere livelli di performance elevati in determinati ambiti di risultato; dall'altro, contemporaneamente, il PBF agisce come strumento di accountability verso gli stakeholder rendendo trasparenti e giustificate le scelte di allocazione delle risorse economiche agli atenei (Kivistö e Kohtamäki, 2016).

Un terzo punto di forza riguarda la propensione a porre attenzione al successo dello studente e all'erogazione dei servizi di qualità nei confronti della comunità studentesca (CHEPS-ICF, 2023). Soprattutto nei PBF basati sulla didattica (dove vi sono indicatori collegati agli outcome degli studenti), vi è una più marcata tendenza degli atenei a concentrarsi sul successo degli studenti (ad esempio, riduzione dei tassi di abbandono o dei tempi di conseguimento del titolo), riallocando internamente anche apposite risorse allo scopo di assicurare priorità ai metodi di insegnamento e ai percorsi di orientamento (Hillman et al., 2013).

Infine, l'introduzione dei PBF sostiene più ampi interventi di riforma dei sistemi di istruzione terziaria. In pratica, i sistemi di PBF sono meccanismi governativi strumentali a migliorare la qualità (della ricerca e della didattica) e la trasparenza (Frølich, 2011) delle attività accademiche, nonché a indirizzarle verso specifici profili di internazionalizzazione e reputazione o di interazione con

le imprese private (Jonkers e Zacharewicz, 2016). In altri termini, i PBF, nel premiare determinate performance, sono un potente strumento di indirizzo nelle mani dei governi per orientare l'operato degli atenei in una logica di *steering at a distance*: il decisore politico, pur assicurando sul piano formale l'autonomia delle università, indirizza mediante il finanziamento pubblico i loro comportamenti (Turri, 2011).

Per quanto riguarda, invece, le criticità del PBF, prima fra tutte vi è la pre-occupazione manifestata dalle università in relazione alla potenziale perdita di autonomia. Se da un lato, negli ultimi decenni con l'introduzione del *block grant* le autorità governative hanno avviato processi volti a concedere maggiore autonomia agli atenei, dall'altro, l'affermazione dei PBF ha permesso agli Stati di definire indicatori e target di performance recuperando una significativa capacità di indirizzo del sistema (Herbst, 2007). In taluni Paesi l'adozione dei PBF in periodi di contrazione della spesa pubblica ha contribuito a creare situazioni di tensione all'interno dei sistemi universitari, con la conseguente percezione di una erosione dei livelli di autonomia acquisiti in passato (Dougherty et al., 2011).

Una seconda criticità che l'implementazione del PBF può generare è l'incremento dell'onere amministrativo (*administrative burden*) sia per il personale docente e ricercatore sia per quello tecnico-amministrativo (Jongbloed e de Gayardon, 2023). Il tema del carico amministrativo nei confronti del personale universitario è diventato recentemente sempre più rilevante nel dibattito accademico ed è connesso all'aumento dei livelli di rendicontazione e accountability con l'attivazione di appositi esercizi di valutazione e di assicurazione della qualità, che inevitabilmente comportano oneri amministrativi e di gestione. Woelert (2023), tra gli altri, evidenzia che alcune Nazioni, nonostante abbiano implementato riforme incentrate sulle logiche di NPM nell'ambito del proprio sistema universitario, non sono riuscite a ridurre l'onere amministrativo per gli accademici. Un eccessivo carico amministrativo impone necessariamente una riduzione del tempo dedicato alla didattica e alla ricerca, con il rischio di limitarne la qualità.

Altra criticità è rappresentata dalla possibilità di accrescere i divari tra le istituzioni accademiche. L'utilizzo del PBF ha l'obiettivo di accrescere la diversità orizzontale delle università (favorendo la specializzazione degli atenei); tuttavia, il progressivo aumento della competitività può contribuire a rafforzare la diversità verticale attivando fenomeni di imitazione (Barbato et al., 2023). Talvolta, queste conseguenze sono associate all'effetto San Matteo (*Matthew effect*), per il quale le istituzioni con maggiori risorse a disposizione risultano essere più performanti rispetto a quelle in condizioni economicamente svantaggiate (Kim e King, 2014; Kaidesoja, 2022).

Lo snaturamento delle attività e la pratica del *gaming* costituiscono la quarta criticità. L'elevata competizione introdotta dal PBF fra le università per l'ottenimento delle risorse può produrre, ad esempio, una significativa pressione

sugli accademici nella produzione di specifici output scientifici, con il rischio di snaturare la finalità del lavoro accademico stesso (Henkel, 1999; Bence e Oppenheim, 2005). Tra il 2016 e il 2022, si è assistito a un forte aumento nella produzione scientifica con fenomeni preoccupanti come l'incremento, in alcune aree scientifiche, del numero di ricercatori che ha pubblicato un prodotto scientifico (*article, review, conference paper*) ogni cinque giorni (Ioannidis et al., 2024). Quando il sistema è molto competitivo, i criteri di finanziamento previsti nel settore dell'*higher education* impongono ai ricercatori una focalizzazione dei loro compiti e delle loro tipologie di pubblicazione (de Rijcke et al., 2016). Inoltre, l'utilizzo di meccanismi incentrati sulle performance incentiva le istituzioni a focalizzarsi primariamente sugli indicatori considerati e sugli obiettivi oggetto di valutazione (Narayan, 2020), dando luogo, in taluni casi, a comportamenti opportunistici (*gaming*) volti al raggiungimento dei target prefissati senza però concretamente migliorare le proprie prestazioni (Rebora et al., 2017).

**Tabella 1.3:** Principali punti di forza e criticità del *performance-based funding* (PBF) nei sistemi universitari. Fonte: elaborazione propria.

<b>Punti di forza</b>
Impianto meritocratico
Strumento di accountability
Maggiore attenzione al successo dello studente
Strumento di policy ( <i>steering at a distance</i> )
<b>Criticità</b>
Potenziale riduzione di autonomia delle università
Aumento degli oneri amministrativi
Crescita dei divari tra le università
Snaturamento delle attività e pratiche di <i>gaming</i>

## Capitolo 2.

# ***Performance-based funding nelle università: tre approcci interpretativi***

Gli effetti dei sistemi di finanziamento e, in particolare, del *performance-based funding* (PBF) sul comportamento degli atenei nelle diverse Nazioni sono stati studiati attraverso diverse prospettive teoriche (Nisar, 2015; Ortagus et al., 2020; Agasisti et al., 2022) con una significativa attenzione alle dinamiche fra gli attori coinvolti nei meccanismi di finanziamento. In relazione alle finalità del presente volume, tre teorie offrono elementi di analisi utili: i) la *Resource dependence theory* (RDT); ii) la *Principal-agent theory* (PAT); iii) la *Legitimacy theory* (LT). Nelle pagine seguenti, si richiamano brevemente i cardini di ciascuna di queste teorie, mettendo in luce il loro utilizzo interpretativo nel settore dell'*higher education*.

### ***2.1 Resource dependence theory (RDT)***

La *Resource dependence theory* (RDT) trae le sue origini dai contributi di Emerson (1962) e di Pfeffer e Salancik (1978) sulle relazioni di potere e sui controlli esterni, acquisendo rilevanza nelle teorie della gestione e del comportamento organizzativo. Le organizzazioni necessitano di risorse per il loro funzionamento e il raggiungimento dei propri obiettivi (Fowles, 2014; Malatesta e Smith, 2014). A tal fine, la RDT esamina gli elementi ambientali che possono influenzare le organizzazioni e si concentra sul comportamento inter-organizzativo in termini di requisiti per l'acquisizione di fondi (Pfeffer, 1987). Nell'esercitare azioni mirate a gestire le interdipendenze con il mondo esterno, le organizzazioni generano ulteriori dipendenze e relazioni di potere che possono influenzare ulteriormente il loro agire (Hillman et al., 2009; Davis e Cobb, 2010). Secondo Pfeffer e Salancik (1978), la possibilità che un'organizzazione ne influenzi un'altra deriva dal controllo discrezionale sulle risorse necessarie a quest'ultima e dalla dipendenza dalle risorse erogate, anche in termini di mancanza di finanziamenti compensativi e dall'accesso a fonti alternative. La base di queste convinzioni risiede nelle teorie contingenti che mettono in relazione le trasformazioni dell'ambiente di riferimento (e pertanto dei sistemi con cui si attraggono risorse dall'esterno) con le scelte e i cambiamenti organizzativi delle istituzioni.

La RDT è stata fruttuosamente adottata nel settore dell'*higher education* (Tolbert, 1985; Fowles, 2014). Questa teoria applicata ai contesti di governance dei sistemi universitari consente di analizzare i rapporti che intercorrono tra gli attori e permette di esaminare le dinamiche relative all'ottenimento di risorse finanziarie (Salini e Turri, 2015). La RDT evidenzia la natura multiforme

dell'autonomia universitaria e come l'applicazione del PBF responsabilizza gli atenei nel reperimento delle risorse e nella gestione delle relazioni con il mondo esterno (Kohtamäki, 2023). Slaughter e Leslie (1997, p. 108) affermano che «chi paga il pifferaio detta la musica», intendendo dire che, secondo la prospettiva della RDT, gli enti finanziatori hanno la capacità di esercitare potere sui soggetti finanziati. Se, come generalmente avviene nei Paesi occidentali, le università dipendono in maniera rilevante da un'unica fonte (fondi statali), i soggetti finanziatori (il ministero preposto) esercitano un'influenza considerevole sull'organizzazione (Kohtamäki, 2019). Inoltre, maggiore è la dipendenza da una specifica fonte di finanziamento, maggiori sono le azioni e gli investimenti mirati a garantire quelle risorse (Tolbert, 1985; Kholmuminov et al., 2019). I meccanismi di PBF enfatizzano la dipendenza dalle risorse (scarse), ma, al tempo stesso, incentivano gli atenei ad attivare alleanze o a utilizzare fonti alternative a quelle dello Stato, come le tasse universitarie. Infatti, la presenza dei PBF induce gli atenei a mutare le proprie prestazioni anche in direzione della diversificazione (Pilbeam, 2012). Tuttavia, quando un'organizzazione è fortemente dipendente da una singola fonte, l'attuazione della diversificazione delle risorse può rivelarsi complicata (Wangenge-Ouma, 2011; Coupet, 2013; Jaafar et al., 2021) e la presenza di una limitata gamma delle stesse non è particolarmente favorevole alla stabilità economica e finanziaria di un'organizzazione (Wangenge-Ouma, 2011; Jaafar et al., 2021). In tal senso, i meccanismi di finanziamento possono essere interpretati come strumenti con cui il soggetto finanziato mette in atto strategie per massimizzare l'ottenimento di risorse sia provenienti dal finanziatore sia tramite il ricorso a eventuali fonti alternative di finanziamento.

## **2.2 *Principal-agent theory (PAT)***

La *Principal-agent theory* (PAT) ha origine in ambito economico e inizialmente è adottata, in via prioritaria, nel settore privato e con riferimento alle relazioni individuali. Tuttavia, gli accordi di tipo contrattuale contengono aspetti propri della *agency theory* (Ross, 1973; Jensen e Meckling, 1976; Arrow, 1985). La PAT ha così trovato applicazione nelle pubbliche amministrazioni ed è stata applicata al livello organizzativo (Kivistö, 2005).

Per Ross (1973, p. 134), la PAT è «uno dei modi più antichi e comuni di interazione sociale codificata». Il sistema di agenzia altro non è che un sistema di coordinamento alternativo alla gerarchia e al mercato. Il rapporto di agenzia si instaura quando un soggetto (il principale) delega una mansione o l'erogazione di un servizio a un altro attore (l'agente) in cambio di una compensazione (Kivistö, 2007). Tale teoria si basa su due rilevanti presupposti (Jensen, 1983; Renmans et al., 2016): i) non sempre gli interessi del principale e dell'agente convergono (entrambi sono motivati a massimizzare il proprio tornaconto);

ii) generalmente, vi è asimmetria informativa fra i due attori presenti (l'agente opera in una posizione di vantaggio informativo rispetto al principale).

Due criticità tipiche del rapporto di agenzia sono (Braun e Guston, 2003): i) la selezione avversa e ii) l'azzardo morale. La selezione avversa si delinea prima dell'avvio del rapporto contrattuale e consiste nella difficoltà, da parte del principale, di individuare un agente con caratteristiche e competenze idonee allo svolgimento del compito che intende affidargli (l'agente volutamente potrebbe fornire informazioni distorte per aggiudicarsi l'incarico). L'azzardo morale, invece, si manifesta quando l'agente opera nel proprio esclusivo interesse a danno del principale (a causa della mancanza di competenze o dell'elevato costo delle attività di controllo, il principale potrebbe non essere a piena conoscenza delle azioni dell'agente). Un nodo centrale, nell'ambito della PAT, riguarda le strategie che il principale dovrebbe implementare per ottenere l'allineamento dei propri interessi con quelli dell'agente, poiché tanto più gli obiettivi fra i due attori sono divergenti quanto più l'agente sarà propenso a operare a discapito del principale (Jensen e Meckling, 1976; Levačić, 2009). I due meccanismi per far rispettare il contratto tra principale e agente sono i sistemi di incentivi e i sistemi di controllo delle performance, entrambi sono funzionali ad allineare gli obiettivi del principale con quelli dell'agente. Il PBF si presta per essere analizzato tramite la PAT (Hillman et al., 2018) perché la relazione che intercorre fra il governo e le università è un rapporto di agenzia, in cui il ministero preposto (il principale) delega alle università (gli agenti) l'erogazione dei servizi didattici e le attività di ricerca scientifica sostenendole mediante l'erogazione di risorse (Kivistö, 2007; Ortagus et al., 2020).

In virtù del fatto che gli atenei possono essere guidati da interessi differenti rispetto a quelli del ministero, l'introduzione di meccanismi di PBF consente di limitare il manifestarsi dell'azzardo morale (Kivistö, 2005). Le istituzioni universitarie, al fine di ottenere i fondi statali in un ambiente in cui le risorse sono scarse, sono incentivate a conseguire gli obiettivi fissati a livello centrale, generando una convergenza di interessi fra il principale (che fissa gli obiettivi) e l'agente (che si adopera per raggiungerli allo scopo di massimizzare il finanziamento). Pertanto, secondo la prospettiva della PAT, il PBF rappresenta uno strumento del governo per controllare e stimolare il grado di allineamento tra le azioni messe in campo dalle università e le finalità delle politiche nazionali (Nisar, 2015). In particolare, il PBF combina l'utilizzo di incentivi con il sistema di controllo delle performance, poiché l'erogazione di quote di finanziamento avviene solo con il raggiungimento di livelli prefissati di performance.

### **2.3 Legitimacy theory (LT)**

Il terzo approccio teorico proposto è la *Legitimacy theory* (LT). A fondamento di questa teoria vi è l'idea che le attività condotte dalle organizzazioni siano

condizionate dall'ottenimento di un certo grado di legittimità da parte degli altri soggetti presenti nel contesto di riferimento (Patten, 1992) e, pertanto, la LT viene considerata una prospettiva *system-oriented* (Yongvanich e Guthrie, 2007). Esistono, tuttavia, molte definizioni di legittimità. Una delle più accreditate, che ha tra l'altro lo scopo di ricomprendere le differenti sfumature, è proposta da Suchman (1995, p. 574), secondo cui la legittimità è «una assunzione o percezione generalizzata che le azioni di un'entità [organizzazione] siano desiderabili, corrette o appropriate all'interno di un sistema socialmente costruito di norme, valori, credenze e definizioni». Si possono distinguere, altresì, due scuole di pensiero (Maroun, 2018): i) la *institutional legitimacy* e ii) la *strategic legitimacy*. In funzione della prima, sono i valori e i costrutti sociali a definire cosa sia legittimo all'interno del sistema; per la seconda, invece, la legittimità è intesa quale risorsa operativa per la gestione dei rapporti con attori e portatori di interesse esterni. Qualora un'istituzione non sia considerata legittima dall'ambiente nel quale agisce, si prospetta il rischio concreto di subire delle penalizzazioni e di essere ostacolata, ad esempio, nel reperimento dei fondi (Deegan, 2019).

Le dinamiche che contraddistinguono l'implementazione dei meccanismi di PBF nei sistemi universitari sono state indagate mediante la LT. La necessità di ottenere legittimità dagli attori che agiscono nello stesso ambiente, infatti, è prerogativa anche delle istituzioni universitarie, tanto da indurle a modificare i propri comportamenti al fine di ottenere approvazione dagli stakeholder e dai partner.

Nell'ambito dell'istruzione terziaria, in ottica di LT, il PBF costituisce una sollecitazione esterna che ha lo scopo di modificare le performance degli atenei: questi ultimi tendono a conseguire gli obiettivi definiti e a migliorare le performance in modo da poter rispondere alle aspettative dell'ente finanziatore e ottenere maggiore legittimazione del proprio operato (Teixeira et al., 2022). Inoltre, la legittimità non solo deve essere acquisita, ma è necessario mantenerla, mediante continui aggiustamenti alle organizzazioni (Deegan e Rankin, 1996). A tal proposito, in certi contesti, le università maggiormente legittimate rispondono in maniera più pronunciata al PBF, poiché da un lato mettono in atto uno sforzo relativamente minore per aumentare la loro produttività (hanno maggiori quote di finanziamento e più opportunità di apprendimento), ma dall'altro devono anche tutelare livelli reputazionali molto più elevati (Cattaneo et al., 2016).

## Capitolo 3.

# La struttura del Fondo per il finanziamento ordinario (FFO) delle università statali italiane

Il finanziamento delle università statali<sup>1</sup> in Italia è ed è sempre stato caratterizzato dal ruolo preponderante dello Stato. Le modalità con cui lo Stato ha erogato i finanziamenti agli atenei sono, tuttavia, cambiate nel tempo. La fine del XX secolo costituisce uno snodo decisivo: a partire dagli anni Ottanta prende avvio un processo di riforma del sistema universitario con la volontà di dotare le università di un più elevato grado di autonomia a fronte di livelli maggiori di responsabilità e accountability.

Tra gli interventi di maggior rilievo di questa direttrice di riforme vi è la trasformazione del meccanismo di riparto delle risorse degli atenei con l'istituzione del Fondo per il finanziamento ordinario (FFO), avvenuta nel 1993. Il presente capitolo, limitatamente alle università statali, ripercorre le principali tappe che hanno contraddistinto il finanziamento dello Stato dagli anni Novanta, mettendo in luce i cambiamenti intervenuti nell'allocazione delle risorse (dal *line-item budgeting* al *block grant*) e il progressivo passaggio da logiche di distribuzione basate sulla spesa storica a meccanismi di PBF.

Prima di procedere, giova ricordare che, come mostrato nella tabella 3.1, l'attuale livello di finanziamento pubblico dell'Università italiana è limitato se comparato con quello delle principali Nazioni europee (TreeLLLe, 2017; Mariani e Torrini, 2022; OCSE, 2023). Questa condizione di limitato finanziamento pubblico deve essere considerata congiuntamente ai vincoli delle università statali sulla contribuzione studentesca e alla dinamica crescente delle spese per il personale, con particolare riferimento ai professori e ai ricercatori di ruolo.

Sulla base di quanto definito dal DPR 306/1997, le entrate da tasse universitarie non possono superare il 20% dell'assegnazione annua del FFO<sup>2</sup>. Sebbene

---

1 Nel 2024, in Italia, operano 68 università statali (sette sono Istituti universitari a ordinamento speciale) con oltre 1,5 milioni di studenti iscritti (a.a. 2023/2024). Vi sono, inoltre, 31 atenei non statali (di cui 11 telematici), che contano circa 390 mila studenti iscritti (a.a. 2023/2024).

2 Nel 2012, (decreto-legge 95/2012, art. 7 co. 42), il Governo ha introdotto alcune modifiche, prevedendo che nel computo della soglia del 20% non debbano essere considerate le contribuzioni degli studenti fuori corso. Successivamente, nel 2017 (legge 205/2017, art. 1 co. 638), sono state altresì escluse le contribuzioni degli studenti internazionali. Il Consiglio di Stato, in alcune pronunce, contesta l'efficacia dell'interpretazione delle previsioni sopra citate per la mancanza di una misura attuativa in capo al Ministero dell'università e della ricerca, richiedendo il risarcimento delle tasse universitarie eccedenti già incassate nei confronti degli atenei coinvolti.

la ratio del legislatore fosse probabilmente quella di limitare il livello di tassazione nei confronti degli studenti e, in particolare, di tutelare le famiglie con redditi meno elevati<sup>3</sup>, a fronte della percezione del finanziamento pubblico, questo sistema mette in luce criticità, come nel caso di contrazioni nell'assegnazione delle risorse del FFO. Gli atenei, sulla base della disposizione legislativa richiamata, sarebbero infatti costretti a ridurre in maniera proporzionale anche le entrate da contribuzione studentesca (Stanchi, 2021). Si crea così un effetto paradossale sugli equilibri di bilancio: in presenza di una riduzione del finanziamento pubblico si richiede una riduzione anche della principale fonte di entrata alternativa a disposizione degli atenei statali, terremotando di fatto la sostenibilità degli equilibri di bilancio.

Un secondo aspetto da considerare nell'analisi del FFO, come si è detto, riguarda la spesa per il personale e gli adeguamenti delle retribuzioni che, in seguito all'adozione della logica di *block grant* nel 1993, sono stati posti interamente a carico delle università, capovolgendo la logica precedente per la quale i costi erano a carico dello Stato. Con riferimento al personale tecnico-amministrativo, il rapporto di lavoro è contrattualizzato ed è disciplinato dall'apposito CCNL, mentre per i docenti universitari, in quanto personale non contrattualizzato, si seguono differenti disposizioni. Per il personale accademico, l'andamento delle retribuzioni è, infatti, normato dalla legge e per quanto attiene agli incrementi non legati alla progressione di carriera è connesso, da un lato, alla progressione per classi biennali (legge 205/2017) a seguito di valutazione positiva (legge 240/2010<sup>4</sup>); dall'altro, è regolato da incrementi determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e calcolati in ragione degli incrementi medi, indicati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati (legge 448/1998).

Questi meccanismi determinano, soprattutto al verificarsi di congiunture economiche denotate da alta inflazione, una crescita significativa della spesa per il personale, di gran lunga la principale voce di spesa dei bilanci statali, con la necessità da parte degli atenei di assumere politiche di bilancio conseguenti.

---

3 Dal 2017, è in vigore anche la *No Tax Area* (rafforzata nel 2020, in seguito, alla pandemia da COVID-19), che prevede l'esonero parziale o totale dal pagamento delle tasse universitarie per determinate categorie di studenti; gli atenei ricevono trasferimenti ministeriali a valere sul FFO quali compensazioni del minor gettito (legge 232/2016 e DM 234/2020).

4 Originariamente, la legge 240/2010 (art. 6, co. 14) prevedeva progressioni stipendiali triennali a seguito di valutazione positiva. Con la legge 205/2017 (art. 1, co. 629), sono stati successivamente trasformati in scatti biennali. Peraltro, nel quinquennio 2011-2015, nell'ambito delle misure di contenimento della spesa pubblica, gli scatti non sono stati corrisposti (decreto-legge 78/2010).

**Tabella 3.1:** Spesa pubblica e privata (% del PIL) in istruzione terziaria (anno 2020).  
Fonte: OCSE (2023).

Paese	Spesa istruzione terziaria	Spesa pubblica istruzione terziaria	Spesa privata istruzione terziaria
Danimarca	1,81	1,59	0,22
Finlandia	1,51	1,45	0,06
Francia	1,58	0,41	1,17
Germania	1,32	1,11	0,21
<b>Italia</b>	<b>1,00</b>	<b>0,63</b>	<b>0,37</b>
<b>Media OCSE</b>	<b>1,49</b>	<b>0,99</b>	<b>0,50</b>
Norvegia	1,94	1,81	0,13
Paesi Bassi	1,70	1,20	0,50
Portogallo	1,16	0,77	0,39
Regno Unito	1,99	0,51	1,48
Spagna	1,43	0,96	0,47
Svezia	1,52	1,34	0,18

### 3.1 Il finanziamento del sistema universitario prima del FFO

Dagli anni Cinquanta, le università italiane hanno conosciuto una forte espansione che ha condotto a una crescita dell'offerta formativa, del corpo docente e del numero di studenti iscritti, consentendo al sistema universitario la transizione verso un modello di massa (CTSP, 1996). Dal 1950 al 1990, gli studenti iscritti sono aumentati da circa 145 mila a oltre 1,3 milioni (Turri, 2011). Questa evoluzione è stata subita piuttosto che governata dal sistema universitario con provvedimenti di governance, regolazione e organizzazione delle attività accademiche, che hanno inseguito e cercato di reagire ai cambiamenti dimensionali tanto repentini (Capano et al., 2017). La crescita delle dimensioni ha portato, non inaspettatamente, a un incremento dei costi di funzionamento con un ruolo trainante della spesa stipendiale connessa alla dinamica crescente del numero di docenti e, pertanto, un rilevante aumento della necessità di finanziamento governativo del comparto dell'istruzione terziaria (Giarda, 2006). In 30 anni (fine anni Cinquanta – primi anni Novanta), si è passati da un contributo dello Stato alle università di poco meno del 60% del finanziamento totale a circa l'80%; in particolare, è negli anni Ottanta che si assiste al maggior incremento della spesa ministeriale, che risulta, in termini reali, sostanzialmente raddoppiata (Catturi e Mussari, 2003). Prima dell'adozione del FFO, la distribuzione delle risorse finanziarie era caratterizzata da una elevata centralizzazione da parte del Ministero e da una limitata autonomia delle università sull'utilizzo dei propri fondi (Agasisti e Catalano, 2007). Il sistema di finanziamento era contraddistinto dalla presenza di specifiche voci di spesa articolate in oltre 20 capitoli di

bilancio attraverso cui le risorse economiche venivano attribuite dal Ministero alle Istituzioni universitarie (in parte agli Atenei e in parte direttamente a facoltà e dipartimenti) in maniera fortemente vincolata (CNVSU, 2004). La contrattazione fra il soggetto finanziatore (Stato) e gli attori finanziati (università, ma anche singoli leader accademici) era il perno del sistema con una funzione solo marginale delle amministrazioni universitarie nella gestione delle risorse. Il sistema in vigore fino al 1993 si caratterizzava per un uso massiccio di pratiche di negoziazione attuate tramite interazioni episodiche e senza alcun riferimento a dati e procedure formalizzate (Capano et al., 2017). La Commissione tecnica per la spesa pubblica – CTSP (1997, p.166) sottolinea che in questo sistema «i costi marginali determinavano i ricavi marginali derivanti dal finanziamento statale, portando gli atenei a perseguire sostanzialmente un obiettivo di massimizzazione dei costi».

### 3.2 L'istituzione del FFO

L'inefficienza del sistema preesistente e l'esigenza di ridurre gli oneri a carico della finanza pubblica, congiuntamente al processo di progressiva affermazione dell'autonomia universitaria avviatosi su impulso della legge 168/1989, portarono all'adozione di un nuovo sistema di finanziamento statale (Turri, 2011; Stanchi, 2021). Le ragioni che favorirono questa svolta risiedono tra l'altro nella forte espansione della spesa avvenuta negli anni precedenti, nell'erogazione frammentata delle risorse e negli squilibri tra i singoli atenei e tra le differenti aree disciplinari (Giarda et al., 1996). È la Conferenza dei Rettori, nel 1992, a proporre ufficialmente l'introduzione di un fondo globale per le università (Giarda, 2006). La proposta si concretizza l'anno successivo con l'adozione della legge 537/1993 che istituisce il Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO). Il FFO assorbe le spese per il funzionamento degli atenei, la manutenzione ordinaria delle sedi, le attività di ricerca (esclusa quella dei progetti di interesse nazionale), nonché le retribuzioni per i docenti, i ricercatori e il personale tecnico-amministrativo.

Il FFO adotta una logica di *block grant* configurandosi come un trasferimento unico di risorse economiche che ogni ateneo potrà poi gestire senza vincoli di destinazione della spesa. In questa prima formulazione, si compone di due parti: i) la quota base e ii) la quota di riequilibrio. La prima (quota base) è collegata alla spesa storica e viene distribuita proporzionalmente alle università sulla base di quanto trasferito dallo Stato nell'esercizio precedente. La seconda (quota di riequilibrio), invece, tiene conto delle attività degli atenei ed è erogata in relazione a «criteri determinati con decreto del Ministro [...] relativi a standard dei costi di produzione per studente e agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali» (art. 5, co. 3, l. 537/1993, testo originario).

La volontà del legislatore è quella di ridurre gradualmente la parte di spesa storica, garantire una maggiore autonomia nella gestione dei contributi statali da parte dei singoli atenei e mitigare le disuguaglianze interne al sistema (Capano et al., 2017; Donna, 2018). Il finanziamento pubblico delle università statali, oltre al FFO, si compone di due altre fonti: il Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche<sup>5</sup> e il Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario<sup>6</sup>.

Il 1993 rappresenta, per il sistema di finanziamento delle università statali, una vera e propria svolta. Infatti, con l'introduzione del FFO, il legislatore, inseguendo peraltro in un trend sovranazionale, decide di intraprendere un cambio di visione nei meccanismi di allocazione dei contributi ministeriali alle istituzioni universitarie. Il progressivo abbandono del precedente impianto segnatamente centralista, frammentato e vincolato nella spesa a favore di una logica di maggiore responsabilizzazione nella gestione delle risorse e integrazione delle differenti fonti di finanziamento sancisce la transizione dalla visione di *line-item budgeting* a quella del *block grant*.

La tabella 3.2 riassume le principali caratteristiche del modello implementato prima del 1993 e il FFO.

**Tabella 3.2:** Principali caratteristiche del sistema di finanziamento delle università adottato prima del 1993 e il FFO. Fonte: elaborazione propria.

Sistema di finanziamento fino al 1993	Dal 1994 (FFO)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Line-item budgeting</i></li> <li>• Impianto centralista</li> <li>• Allocazione frammentata</li> <li>• Allocazione vincolata</li> <li>• Costi scaricati sullo Stato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Block grant</i></li> <li>• Autonomia delle università</li> <li>• Finanziamento unitario</li> <li>• Libertà nella gestione delle risorse</li> <li>• Responsabilizzazione degli atenei con l'introduzione della valutazione</li> </ul>

In modo significativo, la medesima norma che crea il FFO, allo scopo di assicurare il buon funzionamento delle amministrazioni e sempre nell'ottica di un uso coerente del denaro pubblico, istituisce presso ciascun ateneo i Nuclei di valutazione, con il compito di effettuare operazioni di controllo e monitoraggio sulle attività di didattica e ricerca. Si tratta di una previsione che mette in luce il legame, fin dalle origini, tra la maggior autonomia nella spesa degli atenei e la necessità delle università di incrementare i livelli di accountability.

5 In passato, il Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche non sempre è stato finanziato. Recentemente, si è provveduto al rifinanziamento del Fondo stanziando 60 milioni di euro per il 2020 (DM 81/2020) e una cifra complessiva di 1,4 miliardi di euro (DM 1274/2021) per il periodo 2021-2035.

6 A decorrere dal 2014, il Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario è confluito nel FFO.

### 3.3 I meccanismi di riequilibrio del FFO

La quota di riequilibrio del FFO introdotta dalla legge 537/1993 è stata implementata, a partire dal 1995, attraverso l'adozione di tre successivi modelli di calcolo. Come si vedrà di seguito, la prima applicazione (1995-1997) è predisposta dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica (CTSP) del Ministero del tesoro. Il secondo (1998-2003) e il terzo modello (2004-2008), invece, sono elaborati rispettivamente dall'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (OVSU) e dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU). Lo scopo originario della quota di riequilibrio era quello di ridurre i divari nell'assegnazione delle risorse, che si erano stratificati prima del 1993. Gli squilibri fra le università erano tali che il CNVSU nel 1998 rileva, rispetto a specifici atenei, condizioni di sovrafinanziamento del 60% e di sottofinanziamento di oltre il 40% e, ancora nel 2002, sebbene siano in diminuzione, la variabilità rimane nell'ordine del 30% (CNVSU, 2003).

L'incidenza della quota di riequilibrio sul totale FFO è stata inizialmente modesta in termini percentuali pur assumendo un andamento crescente fino al 2003 per poi assestarsi su valori più limitati (si veda tabella 3.3). Complessivamente, prima del 2009, gran parte del FFO è stato comunque allocato agli atenei sulla base della spesa storica (CTFP, 2007). Questo anche perché, con la maggiore autonomia nella gestione della spesa, negli atenei si è preso atto di avere bilanci caratterizzati da grande rigidità. La capacità reale di spesa è infatti limitata dalla rilevante quota di risorse assorbite dalla spesa per il personale che è fissa e ha dinamiche incrementali inerziali dovute agli aumenti stipendiali, i quali, di fatto, sono determinati da decisioni esogene agli atenei (Giarda et al., 1996). Tra il 1995 e il 2008, accanto alla quota storica e a quella di riequilibrio, i decreti ministeriali di ripartizione del FFO determinano anche una quota di accelerazione, destinata a ulteriori interventi di riduzione degli squilibri presenti nel sistema universitario.

**Tabella 3.3:** Incidenza (%) della quota di riequilibrio sul totale delle risorse del FFO (anni 1995-2008). Fonte: Capano, Regini e Turri (2017).

Anno	% quota di riequilibrio sul totale FFO	Modello adottato
1995	1,5%	Commissione tecnica spesa pubblica (CTSP)
1996	3,5%	
1997	7,0%	

1998	7,5%	Osservatorio valutazione sistema universitario (OVSU)
1999	8,0%	
2000	8,0%	
2001	8,5%	
2002	9,0%	
2003	9,5%	
2004	0,5%	Comitato nazionale valutazione sistema universitario (CNVSU)
2005	2,2%	
2006	3,6%	
2007	0,6%	
2008	2,2%	

Di seguito, si illustrano i meccanismi adottati nel periodo 1995-2008 per calcolare la quota di riequilibrio.

### 3.3.1 Il modello della Commissione tecnica per la spesa pubblica (CTSP): periodo 1995-1997

Il primo modello per il calcolo della quota di riequilibrio è stato disposto dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica (CTSP) del Ministero del tesoro. Il metodo di standardizzazione dei costi adottato nel 1995 consiste in un'analisi multivariata, che consente di stimare i parametri necessari a ottenere il costo standard per studente di ciascuna università. Come variabile dipendente è individuata la spesa statale per studente iscritto (Geuna e Sylos Labini, 2013), invece, le variabili indipendenti riguardano principalmente cinque tipologie: di scala (attenzione ai costi fissi di ateneo), finanziarie (per tenere conto della stratificazione degli squilibri), tecnologiche (per individuare atenei e facoltà che hanno costi fissi per studente oggettivamente più elevati), geografiche (specificità tra aree territoriali) e qualitative (efficacia e qualità dei processi produttivi) (Giarda et al., 1996). I parametri stimati consentono di:

- ricavare il costo standard di ateneo quale prodotto fra il costo standard per studente di ogni università e il numero di studenti iscritti a quella istituzione;
- determinare il costo standard totale del sistema nel suo complesso, inteso come la somma di tutti i costi standard di ateneo;
- definire le quote (teoriche) di riequilibrio spettanti alle singole amministrazioni universitarie mediante il rapporto tra ciascun costo standard di ateneo e quello totale.

La documentazione tecnica della CTSP (1997, p. 144) descrive la logica sottostante al funzionamento del primo modello:

L'analisi dello scostamento tra il costo standard ed il costo effettivo nell'anno considerato consente di valutare non tanto un astratto concetto di "efficienza",

che presupporrebbe più fini e articolati strumenti analitici, quanto il rapporto esistente tra la disponibilità attuale di risorse e quelle “necessarie” al proprio funzionamento a regime, in termini relativi rispetto alla situazione “media” del sistema universitario. Difatti quanto più l’ateneo costa allo Stato sopra (sotto) il proprio standard, quanto meno (più) riceve in termini relativi dalla quota di riequilibrio.

Il meccanismo di allocazione delle risorse è guidato dal principio generale che, a parità di studenti, le università con un elevato numero di docenti devono ricevere una quota minore rispetto alle altre (Giarda, 2006). Giarda et al. (1996), ricostruendo la genesi del meccanismo, argomentano che nell’individuazione e nell’analisi dei divari sono distinguibili due tipologie di cause: i) quelle legittime, dovute alle differenti dotazioni tecnologiche e al contesto economico-sociale di riferimento; ii) quelle illegittime, generate da distorsioni e inefficienze. Sebbene la ratio del legislatore sia quella di aver introdotto la quota di riequilibrio anche con la finalità di attenuare le discrepanze tra le aree disciplinari (art. 5, co. 8, l. 537/1993), il metodo della CTSP assicura l’individuazione degli squilibri solamente fra gli atenei.

Questo primo modello è basato su dati relativi alla didattica, senza considerare esplicitamente le attività di ricerca. Questo è dovuto sia alla limitata disponibilità di dati affidabili e aggiornati, sia alla difficoltà di individuare variabili per le attività di ricerca scientifica statisticamente significative (CTSP, 1997).

### **3.3.2 Il modello dell’Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (OVSU): periodo 1998-2003**

Il secondo modello per la ripartizione della quota di riequilibrio del FFO tra le università è opera dell’Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (OVSU). Questo organo, istituito nel 1996 con apposito decreto (DM 22 febbraio) del Ministro dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST), è operante presso lo stesso Ministero come Unità di valutazione del sistema universitario specularmente a quanto i Nuclei di valutazione svolgono a livello di ateneo, con la finalità di esaminare l’efficacia e la produttività delle attività di formazione e ricerca. Tra i compiti assegnati all’OVSU vi è quello di predisporre le tecniche per la distribuzione dei fondi di riequilibrio.

Il modello individuato prevede che le risorse siano allocate: i) per il 55% in relazione alla domanda di formazione; ii) per il 20% sui risultati dell’attività di formazione; iii) per il restante 25% in rapporto ai risultati dell’attività di ricerca. Tuttavia, quest’ultima componente (risultati attività di ricerca) non venne mai applicata a causa dell’assenza di adeguati indicatori utilizzabili, portando a una allocazione basata sulla domanda di formazione per il 70% e sui risultati dell’attività di formazione per il 30%.

Per il calcolo della domanda di formazione, a ogni studente iscritto è assegnato un indice di costo standard che consiste in una quota fissa per ogni studente iscritto in corso (uguale per tutte le fattispecie) e una frazione variabile che dipende dal corso di laurea a cui lo studente è iscritto (e che, pertanto, differisce tra le aree disciplinari). Inoltre, a ogni ateneo è attribuito un peso

complessivo in riferimento al numero di studenti iscritti in corso per ciascuna area disciplinare individuata (la tabella 3.4 riporta le sei macro aree disciplinari adottate dal modello).

**Tabella 3.4:** Aree disciplinari individuate dal modello di calcolo della quota di riequilibrio del FFO predisposto dall'OVSU (anni 1998-2003). Fonte: OVSU (1998).

Area disciplinare	Gruppi di facoltà
Area A	Giurisprudenza
Area B	Economia; Scienze politiche; Sociologia
Area C	Lettere e filosofia; Lingue e letterature straniere; Magistero; Psicologia
Area D	Architettura; Farmacia; Ingegneria; Scienze statistiche, demografiche e attuariali
Area E	Scienze matematiche, fisiche e naturali
Area F	Medicina e chirurgia; Medicina veterinaria

Con riferimento ai risultati dell'attività di formazione, invece, viene considerato quale indicatore lo studente equivalente, inteso come il rapporto fra il numero totale di esami conseguiti (espressi in annualità) e il numero medio di esami (per anno) previsto dai rispettivi ordinamenti. L'indicatore ipotizza che l'esame abbia il medesimo valore in tutti gli atenei, valorizzando sostanzialmente le sedi universitarie con un più alto grado di promozione (Geuna e Sylos Labini, 2013).

### 3.3.3 Il modello del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU): periodo 2004-2008

La legge 370/1999 sopprime l'OVSU e assegna le sue funzioni, potenziandole, al Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU). Due ambiti sui quali il CNVSU opera in particolar modo, sanando precedenti lacune del sistema universitario, sono l'analisi e la raccolta di dati e il supporto agli uffici ministeriali (Turri, 2007; 2011). Nel 2002, in seguito alle trasformazioni avvenute in relazione agli ordinamenti didattici, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) richiede al CNVSU di predisporre un nuovo modello (nota ministeriale 1313 del 13 settembre 2002).

La struttura del meccanismo di finanziamento si articola in tre componenti (CNVSU, 2005): i) la domanda da soddisfare; ii) i risultati dei processi formativi; iii) i risultati delle attività di ricerca scientifica. Per ciascuna delle tre componenti è posto un peso pari a un terzo del totale.

Il modello prevede, altresì, un'ulteriore componente riguardante incentivi specifici, che in via di prima applicazione non è implementata. La domanda da soddisfare è espressa in relazione al numero di studenti iscritti da due anni al sistema universitario (per evitare distorsioni dovute agli elevati tassi di abbandono fra il primo e il secondo anno), considerando anche l'appartenenza disciplinare

degli studenti e utilizzando alcuni fattori correttivi (requisiti minimi e qualità dei corsi di laurea). In questo modello la classificazione utilizzata risulta semplificata rispetto al modello dell'OVSU: le macro aree individuate sono, infatti, solo quattro (si veda tabella 3.5).

**Tabella 3.5:** Gruppi disciplinari individuati dal modello di calcolo predisposto dal CNV SU (anni 2004-2008). Fonte: CNV SU (2005).

Gruppo disciplinare	Classi di laurea
Gruppo A	Biotecnologie; Scienze della terra; Scienze e tecnologie agrarie, agroalimentari e forestali; Scienze e tecnologie chimiche; Scienze e tecnologie fisiche; Scienze e tecnologie per l'ambiente e la natura; Scienze matematiche; Scienze statistiche; Scienze e tecnologie zootecniche e delle produzioni animali; Professioni sanitarie; Medicina e chirurgia; Medicina veterinaria; Odontoiatria e protesi dentaria
Gruppo B	Urbanistica e scienze della pianificazione territoriale ed ambientale; Scienze dell'architettura e dell'ingegneria edile; Scienze del servizio sociale; Ingegneria civile e ambientale; Ingegneria dell'informazione; Ingegneria industriale; Scienze biologiche; Scienze e tecnologie della navigazione marittima e aerea; Scienze e tecnologie farmaceutiche; Scienze e tecnologie informatiche; Filosofia; Scienze sociali per la cooperazione, lo sviluppo e la pace; Scienze storiche; Tecnologie per conservazione e il restauro dei beni culturali; Disegno industriale; Architettura ed ingegneria edile; Farmacia e farmacia industriale
Gruppo C	Scienze della mediazione linguistica; Lettere; Lingue e culture moderne; Scienze dei beni culturali; Scienze dell'economia e della gestione aziendale; Scienze dell'educazione e della formazione; Scienze dell'amministrazione; Scienze dell'economia; Scienze geografiche; Scienze delle attività motorie e sportive; Scienze del turismo
Gruppo D	Scienze dei servizi giuridici; Scienze della comunicazione; Scienze politiche e delle relazioni internazionali; Scienze e tecnologie delle arti figurative, della musica, dello spettacolo; Scienze giuridiche; Scienze e tecniche psicologiche; Scienze sociologiche; Scienze strategiche

I contributi ministeriali relativi ai risultati dei processi formativi, invece, sono erogati per una parte in base al numero di laureati registrati presso ciascun ateneo (applicando appositi coefficienti per premiare chi si laurea in corso) e, per una porzione maggiore, in termini di Crediti formativi universitari (CFU) acquisiti dagli studenti iscritti in corso.

Sebbene vengano presi in considerazione prevalentemente gli input, il modello adottato tra il 2004 e il 2008, a differenza di quelli precedenti, introduce un indicatore relativo alle attività di ricerca, recependo le disposizioni della legge 537/1993 istitutiva del FFO: i finanziamenti sono distribuiti servendosi del potenziale di ricerca dell'ateneo, inteso come il numero di docenti, ricercatori e personale in formazione presso l'università (a essi è attribuito un peso differente in relazione al contributo potenziale assicurato). Questo indicatore è, inoltre, modulato mediante un coefficiente del tasso di successo alla partecipazione ai bandi dei Progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN), nonché considerando la capacità di attrazione di risorse esterne per la ricerca. In seguito, verranno

considerati anche i risultati delle valutazioni operate dal Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) (CTFP, 2007).

Originariamente, il modello del CNVSU è pensato per l'assegnazione della totalità delle risorse del FFO, con l'ambizione di essere uno strumento finalizzato al superamento della logica della quota di riequilibrio. Tuttavia, concretamente, visti il carattere sperimentale e le esigue risorse a esso collegate, anche il modello del CNVSU è configurabile quale strumento di allocazione delle risorse per i processi di riequilibrio del sistema (Agasisti e Catalano, 2007; Banfi e Viesti, 2015).

### 3.3.4 Alcune considerazioni di sintesi sulla quota di riequilibrio

L'evoluzione lungo 14 annualità della quota di riequilibrio del FFO (sintetizzata nella tabella 3.6) consente di formulare alcune osservazioni:

- un preponderante utilizzo di indicatori di input;
- la volontà di introdurre gradualmente alcune misure connesse all'output e in parte anche alle performance degli atenei, come nel caso del modello dell'OVSU e del CNVSU. Il primo tiene conto, per i risultati dell'attività di formazione, del rapporto fra il numero totale di esami conseguiti e il numero medio di esami previsto. Il secondo, invece, coefficienti per premiare gli studenti che ottengono il titolo in corso;
- una maggiore disponibilità di dati sulla didattica rispetto alla ricerca; quest'ultima, infatti, viene considerata solo nel modello del CNVSU.

Un altro elemento trasversale a questi modelli è l'applicazione graduale che denota una prudenza da parte degli organi di governo e una resistenza del sistema universitario nel transitare verso sistemi differenti dal trasferimento su base storica. A fronte di ciò, tuttavia, si riscontra una tensione verso l'introduzione di parametri di finanziamento connessi alle performance e, pertanto, tipici del PBF. Una tensione sottotraccia e volutamente non enfatizzata, come dimostra la denominazione "quota di riequilibrio" che la componente assume. Una denominazione espressiva della volontà di giustificare l'adozione di criteri differenti dalla spesa storica con il termine "di riequilibrio", connotato positivamente e tranquillizzante, allontanando così le valenze incentivanti e competitive proprie dei PBF.

**Tabella 3.6:** Modelli di distribuzione della quota di riequilibrio del FFO (anni 1995-2008). Fonte: elaborazione propria.

Modello	I modello	II modello	III modello
<b>Periodo di attuazione</b>	1995-1997	1998-2003	2004-2008
<b>Soggetto ideatore</b>	Commissione tecnica spesa pubblica (CTSP)	Osservatorio valutazione sistema universitario (OVSU)	Comitato nazionale valutazione sistema universitario (CNVSU)
<b>Distribuzione delle risorse</b>	Definizione delle quote (teoriche) spettanti alle singole università attraverso il rapporto fra ciascun costo standard di ateneo e il costo standard totale del sistema.	70%: domanda di formazione (indice costo standard studente in corso con quota fissa per tutte le aree disciplinari e quota variabile in base all'area disciplinare) 30%: risultati attività di formazione (studente equivalente = rapporto fra il numero totale di esami conseguiti, espressi in annualità, e il numero medio di esami per anno)	1/3: domanda da soddisfare (studenti iscritti) 1/3: risultati processi formativi (n. laureati e CFU acquisiti) 1/3: risultati ricerca (processi di valutazione attività di ricerca)
<b>Attività di ricerca</b>	Per mancanza di elementi qualitativi e quantitativi, la ricerca non è considerata.	Il modello prevede una terza componente (25%) in relazione ai risultati dell'attività di ricerca. Non viene considerata a causa di mancanza di dati affidabili. La parte della ricerca è, quindi, suddivisa fra le altre due componenti (domanda di formazione e risultati attività di formazione).	Presenza di un indicatore relativo alle attività di ricerca, che si serve del potenziale di ricerca d'ateneo, modulato per tasso di successo bandi PRIN e capacità di attrazione risorse esterne per la ricerca.
<b>Aree disciplinari</b>	Non tiene conto delle differenze tra le aree disciplinari, se non relativamente alle facoltà scientifiche e n. di iscritti in medicina.	Sei aree disciplinari	Quattro aree disciplinari

### 3.4 La quota premiale del FFO

Nel 2008 si assiste a un passaggio decisivo, il più importante dall'introduzione del FFO: l'istituzione della quota premiale (decreto-legge 180/2008). Sebbene anche il modello del CNVSU sia riconducibile a un tentativo di superamento dell'assetto precedente (incentrato sulla spesa storica), è con la quota premiale infatti che, sia dal punto di vista della denominazione, sia dei metodi di allocazione, si adotta un meccanismo di finanziamento spiccatamente ispirato al PBF, introducendo nuove modalità di allocazione che consentano di attribuire un maggior peso ai risultati e alle performance degli atenei. Dal 2009, almeno il 7% del FFO deve essere allocato sulla base della qualità della didattica e della ricerca<sup>7</sup>. La disposizione normativa ha trovato ulteriore impulso con la legge 240/2010 che definisce gli incrementi annui per gli interventi premiali: tra lo 0,5% e il 2% del FFO. La medesima norma ha previsto, dal 2011, anche una quota (denominata intervento perequativo) pari ad almeno 1,5% del FFO, per accelerare i processi di riequilibrio delle università e assicurare la copertura per le spese fisse del personale di ruolo. Prima di approfondire i meccanismi della quota premiale occorre almeno ricordare che il 2008 è il primo anno della XVI legislatura che vedrà il Governo "Berlusconi IV" intervenire con due provvedimenti di grande impatto per il sistema universitario: la legge 133/2008 inaugura i provvedimenti che, di fatto, porteranno a un taglio sensibile del FFO (come vedremo nel prossimo capitolo); la riforma 240/2010, conosciuta come legge Gelmini, in cui viene rideterminata la governance, l'organizzazione e il reclutamento degli atenei e in cui assume un ruolo rilevante, a livello di sistema, l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

#### 3.4.1 Modalità di assegnazione delle risorse premiali

I criteri utilizzati per l'assegnazione della quota premiale sono cambiati ripetutamente nel corso del tempo (si veda tabella 3.7). Solo tra gli anni 2009 e 2015 sono stati adottati 22 diversi indicatori premiali (Banfi e Viesti, 2017). In ogni caso, dal 2009 al 2013, tale quota è stata ripartita per il 66% in riferimento alle attività di ricerca e per il 34% in relazione ai processi formativi. Fino al 2012, la qualità della ricerca scientifica è stata valutata, in parte, utilizzando i risultati della Valutazione triennale della ricerca<sup>8</sup> (VTR) 2001-2003. Nel 2013

7 Per l'anno 2009, accanto alla quota premiale, si registra anche la distribuzione di risorse sulla base del modello del CNVSU, come definito dal DM 45/2009 di ripartizione del FFO e dal decreto interministeriale MIUR-MEF del 23 settembre 2009.

8 La VTR è la valutazione delle pubblicazioni accademiche con riguardo agli anni 2001, 2002, 2003. È condotta dal Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) e affidata a Comitati di area (o *Panel*) organizzati su base disciplinare.

(DM 700), è sostituita con la Valutazione della qualità della ricerca<sup>9</sup> (VQR). Nel medesimo anno, il decreto-legge 69/2013 ha rafforzato il ruolo della quota premiale nell'ambito del FFO, conferendole altresì un carattere strutturale: i) almeno il 60% deve essere attribuito in virtù dei risultati della VQR; ii) il 20% è allocato sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento effettuata dall'ANVUR. Il medesimo provvedimento normativo sancisce che gli incrementi annuali non possano essere inferiori al 2% e, in ogni caso, tale quota non può rappresentare più del 30% del totale FFO.

### 3.4.2 Ulteriore stabilizzazione nella ripartizione delle premialità

Seppur limitato, il decreto-legge 69/2013 fornisce al Ministero un margine di manovra nell'assegnazione della quota premiale del FFO. Infatti, se la quota dei fondi da collegare alle politiche di reclutamento è fissata nella misura del 20%, lo stesso non vale per quella dei risultati della VQR che, invece, possiede solo una soglia minima (60%), ma che potenzialmente può oscillare fino all'80%. Fino al 2016, infatti, quest'ultima è stata maggiore del 60% (70% nel 2014 e 65% per il 2015 e 2016), con conseguenti rimodulazioni della rimanente parte. Dal 2017, la ripartizione delle premialità ha assunto una struttura stabile. Il restante 20%, che le disposizioni del 2013 non avevano vincolato, è distribuito sulla base del conseguimento di risultati rispetto all'anno precedente, in relazione agli indicatori prioritari degli obiettivi specifici di programmazione, come stabilito inizialmente dal DM 635/2016 e successivamente dai DDMM 989/2019<sup>10</sup>, 289/2021 e 773/2024 in materia di linee generali di indirizzo per la programmazione triennale del sistema universitario (PRO3). Di fatto, dal 2017 al 2024 questo 20% della quota premiale è stato distribuito fra gli atenei mediante differenti meccanismi<sup>11</sup>: negli anni 2017 e 2018 il Ministero ha fornito tre gruppi di indicatori relativi alla qualità della ricerca, alla qualità della didattica e alle strategie di internazionalizzazione e ogni università ha avuto la possibilità di scegliere due di questi tre gruppi e un indicatore per ciascuno dei due gruppi selezionati. Gli atenei sono stati valutati sulla base dei risultati conseguiti, rispetto

9 La VQR, evoluzione della VTR (Valutazione triennale della ricerca), è un esercizio di valutazione di prodotti della ricerca pubblicati in uno specifico arco temporale (il primo esercizio prende avvio nel 2011 e riguarda il periodo 2004-2010, a cui fanno seguito la VQR 2011-2014, la VQR 2015-2019 e la VQR 2020-2024). Le attività inerenti allo svolgimento della VQR sono in capo all'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), che si serve di Gruppi di esperti della valutazione (GEV), a cui è delegato il compito di valutare la qualità delle pubblicazioni scientifiche. Sono utilizzati il metodo della *peer-review* e l'analisi bibliometrica. Una criticità degli esercizi nazionali di valutazione in Italia, come in altre nazioni (ad esempio in Inghilterra con il RAE/REF), è la cadenza pluriennale della valutazione, connessa al notevole onere organizzativo necessario, che comporta una cristallizzazione dell'erogazione delle risorse premiali per più anni.

10 La programmazione triennale 2019-2021, a causa della pandemia da COVID-19, è stata interrotta nel 2020 (DM 435/2020), prevedendo la definizione di un nuovo triennio (2021-2023) già a partire dai primi mesi del 2021 (DM 289/2021).

11 Come definito dai DDMM 635/2016, 989/2019, 289/2021 e 773/2024.

al valore iniziale, in relazione ai due indicatori individuati. Era inoltre previsto uno strumento perequativo applicato alle università aventi sede nelle regioni centrali e meridionali del Paese. Dal 2019, invece, agli atenei non è più concesso scegliere gli indicatori sui quali essere valutati, ma le risorse sono attribuite sulla base del miglior risultato conseguito dalle università per ciascuno degli obiettivi di programmazione (sia in termini assoluti sia in relazione ai miglioramenti ottenuti), considerando gli indicatori che sono stati definiti come prioritari dal Ministero. I gruppi di indicatori sono cinque e riguardano didattica, ricerca, servizi agli studenti, internazionalizzazione e politiche per il reclutamento di nuovo personale. Infine, nel modello per il triennio 2024-2026, che non subisce sostanziali modifiche, si prevede l'introduzione di un coefficiente di ponderazione al fine di considerare anche la capacità di spesa delle università in relazione alle risorse messe a disposizione nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

**Tabella 3.7:** Incidenza (%) della quota premiale del FFO e principali criteri di ripartizione (anni 2009-2026). Fonte: elaborazione DM di ripartizione del FFO (totalità università statali).

Anno di riferimento	% quota premiale su totale FFO	Principali criteri di ripartizione quota premiale*
2009	6,99%	34%: didattica 66%: ricerca (indicatori cambiano spesso di anno in anno)
2010	10,13%	
2011	11,90%	
2012	13,00%	
2013	12,20%	
2014	17,30%	70%: risultati VQR 2004-2010 20%: valutazione politiche reclutamento 10%: risultati didattica internazionale
2015	20,00%	65%: risultati VQR 2004-2010 20%: valutazione politiche reclutamento 8%: n. studenti regolari con almeno 20 CFU acquisiti 7%: risultati didattica internazionale
2016	20,80%	65%: risultati VQR 2011-2014 20%: valutazione politiche reclutamento VQR 2011-2014 8%: n. studenti regolari con almeno 20 CFU acquisiti 7%: risultati didattica internazionale

2017	22,00%	<p>60%: risultati VQR  20%: valutazione politiche reclutamento con dati VQR  20%: risultati indicatori prioritari degli obiettivi di programmazione triennale (come da DM PRO3)</p>
2018	23,10%	
2019	24,00%	
2020	24,70%	
2021	26,50%	
2022	27,00%	
2023	27,20%	
2024	26,98%	
2025	27,00%**	
2026	27,00%**	

\*VQR: dal 2017 al 2021 il riferimento è alla VQR 2011-2014, dal 2022 al 2025 alla VQR 2015-2019, dal 2026 alla VQR 2020-2024. PRO3: per gli anni 2017 e 2018 il riferimento è alla PRO3 2016-2018, per gli anni 2019 e 2020 alla PRO3 2019-2021, dal 2021 al 2023 è utilizzata la PRO3 2021-2023 e a partire dal 2024, invece, è la PRO3 2024-2026.

\*\*Previsioni contenute nell'allegato 1 del DM 773/2024 PRO3 2024-2026.

### 3.5 La quota basata sul costo standard del FFO

#### 3.5.1 Istituzione della quota costo standard e criticità del primo modello di calcolo

La legge 240/2010, oltre alle disposizioni già illustrate sulla quota premiale, introduce il costo standard unitario di formazione per studente in corso «calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università». Questa prescrizione costituisce un'ulteriore svolta nei meccanismi di finanziamento delle università. La legge 537/1993, nella ripartizione della quota di riequilibrio e fin dall'istituzione del FFO, poneva rilevanza agli «standard dei costi di produzione per studente». Tuttavia, quasi 20 anni più tardi, la scelta del legislatore pare collocarsi in un più marcato percorso di superamento della quota storica (avviato nel 2008 con la quota premiale) (Banfi e Viesti, 2015), al fine di poter vincolare al costo standard una parte del FFO. Le previsioni della legge 240/2010 sono state recepite dal d.lgs. 49/2012, rimettendo all'adozione di un decreto interministeriale (Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Ministro dell'economia e delle finanze) la definizione del costo standard per studente, che considerasse le voci di costo in riferimento a: i) attività didattiche e di ricerca; ii) servizi didattici, organizzativi e strumentali; iii) dotazione infrastrutturale; iv) ulteriori voci di costo. L'insieme di queste disposizioni hanno trovato concreta applicazione nel decreto interministeriale 893/2014. In seguito, la sentenza 104/2017 della Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità di alcune disposizioni del 2012 (in particolare gli artt. 8 e 10 co. 1), motivata dall'elevato grado di indeterminatezza del d.lgs.

49/2012 su aspetti essenziali della disciplina, delegando quasi totalmente agli atti dei singoli ministeri competenti. Per tale ragione, si è resa necessaria la costruzione di un nuovo impianto per l'individuazione del costo standard.

### 3.5.2. Rideterminazione del modello per il costo standard

Il decreto-legge 91/2017 destina, in modo permanente, una porzione del FFO non inferiore al 19% (con incrementi tra il 2% e il 5% annui e al netto delle risorse con vincolo di destinazione) alla quota costo standard, con l'intento di «sostituire gradualmente la quota di finanziamento determinata sulla base del trasferimento storico e fino ad un massimo del 70 per cento» (art. 12, co. 7). La medesima norma provvede, altresì, alla nuova definizione dei criteri e degli indici di costo da osservare per la determinazione del modello di calcolo del costo standard con validità triennale. I nuovi criteri alla base del costo standard unitario per studente sono quattro (si veda tabella 3.8): i) costo del personale docente; ii) costo della docenza a contratto; iii) costo del personale tecnico-amministrativo; iv) costi di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari. In aggiunta, si prevedono due meccanismi perequativi che debbono integrare il modello di calcolo.

**Tabella 3.8:** Nuovi criteri per la definizione del costo standard per studente previsto dalla legge 240/2010. Fonte: decreto-legge 91/2017.

criterio	Definizione
Costo del personale docente	<p><i>Indici di costo:</i> standard di docenza previsti per accreditamento iniziale dei corsi.</p> <p><i>Costo medio di riferimento:</i> costo caratteristico d'ateneo del professore di I fascia.</p> <p>Per determinare la dotazione di docenza, si utilizza come n. standard di studenti il valore compreso fra il 60% e 100% del n. di riferimento previsto in sede di accreditamento.</p>
Costo della docenza a contratto	<p>Ammontare delle ore di didattica integrativa pari al 30% delle ore di didattica standard di cui al primo criterio (costo del personale docente), parametrato a: 120 ore per i professori 60 ore per i ricercatori</p>
Costo del personale tecnico-amministrativo	<p>Un'unità di personale per ogni docente sulla base del primo criterio (costo del personale docente) + n. di figure di supporto tecnico parametrato a quelle eventualmente richieste in sede di accreditamento dei corsi + n. di collaboratori/esperti linguistici in servizio presso l'ateneo</p>
Costi di funzionamento e gestione strutture	<p>Costo stimato mediante gli oneri medi rilevati dai bilanci di ateneo + costi fissi indipendentemente dal n. di studenti iscritti</p>

Il modello di calcolo del costo standard adottato con DM 585/2018 per il triennio 2018-2020 (la cui struttura è stata confermata anche per il triennio 2021-2023 con il DM 1015/2021) si compone di tre variabili: i) gli studenti; ii) gli indici di costo; iii) i meccanismi perequativi.

Per studenti, si intendono quelli in corso e i fuori corso al primo anno (in regola con l'iscrizione e il pagamento delle tasse universitarie), gli studenti part-time (con peso 0,5 e tenuto conto della maggior durata del percorso) e gli iscritti ai corsi interateneo (in quota proporzionale al numero di atenei coinvolti). Sono previste tre aree disciplinari: medico-sanitaria, scientifico-tecnologica, umanistico-sociale. Gli indici di costo sono, invece, individuati sulla base dei criteri stabiliti dal decreto-legge 91/2017 (tabella 3.8), riguardanti i costi del personale e delle sedi d'ateneo. Infine, vi sono due assegnazioni di natura perequativa determinate nel valore massimo del 6,5% ciascuno rispetto al costo standard medio nazionale e calcolate mediante dati forniti dall'ISTAT. La prima tiene in considerazione il reddito medio familiare della regione in cui ha sede l'università, ponderato per un coefficiente ottenuto dalla capacità contributiva effettiva degli iscritti all'ateneo. La seconda, invece, è parametrata in relazione alla differenziale accessibilità dell'università alle infrastrutture e ai trasporti.

Il costo standard totale d'ateneo, ai fini della ripartizione del FFO, è ottenuto dal prodotto fra il costo standard di formazione di ateneo per studente in corso e il numero di studenti iscritti in corso e fuori corso al primo anno. Tra le principali differenze rispetto al modello adottato prima del 2018 vi è il coinvolgimento anche degli studenti fuori corso al primo anno e il rafforzamento dei meccanismi perequativi.

Il DM 1166/2024 ha successivamente provveduto alla definizione del nuovo modello del costo standard di formazione per studente in corso per il triennio 2024-2026 che, pur mantenendo l'impianto dei due precedenti modelli (2018-2020 e 2021-2023), mostra alcune specificità. La principale differenza consiste nell'ampliamento della definizione di studente in cui sono, altresì, inclusi gli studenti iscritti contemporaneamente a due corsi di laurea e gli studenti iscritti a un corso di dottorato di ricerca. Gli studenti contemporaneamente iscritti a due corsi di laurea sono considerati con peso massimo pari a 0,75 per ciascuno dei due corsi di laurea quando i corsi appartengono allo stesso ateneo oppure con peso pari a 1 in entrambi i corsi, se questi ultimi si riferiscono a due differenti università. Con riferimento ai corsi di dottorato di ricerca, il modello tiene conto del numero di dottorandi con borsa e qualora il corso di dottorato sia consorziato o in convenzione con altri atenei, gli iscritti vengono computati in proporzione al numero di borse assicurate da ciascuna università coinvolta. Ai dottorandi, il cui corso prevede l'obbligo di un periodo di ricerca all'estero pari ad almeno sei mesi, è attribuito un peso pari a 1,1 per i maggiori costi derivanti da queste attività.

**Tabella 3.9:** Incidenza (%) della quota costo standard del FFO e principali criteri di ripartizione (anni 2014-2026). Fonte: elaborazione DM di ripartizione del FFO (totalità università statali).

Anno di riferimento	% quota costo standard su totale FFO	Principali criteri di ripartizione della quota costo standard
2014	14,00%	Modello definito dal DI 893/2014: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>costo standard unitario</i>: sulla base delle voci di costo di cui all'art. 8 co. 2, d.lgs. 49/2012;</li> <li>• <i>studente in corso</i>: studente iscritto da un n. di anni non superiore alla durata normale del corso di studi;</li> <li>• <i>meccanismi perequativi</i>: importo di natura perequativa sulla base della capacità contributiva per studente della regione in cui ha sede l'università (tenendo conto del reddito familiare medio).</li> </ul>
2015	17,40%	
2016	18,60%	
2017	18,40%	
2018	18,80%	Modello definito dal DM 585/2018: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>costo standard unitario</i>: sulla base degli indici di costo di cui all'art. 12 co. 2, d.l. 91/2017;</li> <li>• <i>studente in corso</i>: studente iscritto da un n. di anni non superiore alla durata normale del corso di studi aumentato di un anno;</li> <li>• <i>meccanismi perequativi</i>: due importi perequativi (max 6,5% ciascuno rispetto al costo standard medio nazionale):               <ul style="list-style-type: none"> <li>- importo sulla base del reddito medio familiare della regione in cui ha sede l'università, ponderato per la capacità contributiva effettiva degli iscritti all'ateneo;</li> <li>- importo parametrato in relazione alla differente accessibilità dell'università alle infrastrutture e ai trasporti.</li> </ul> </li> </ul>
2019	20,20%	
2020	20,90%	
2021	21,50%	Il DM 1015/2021 definisce il modello del costo standard di formazione per studente in corso per il triennio 2021-2023, confermando il modello adottato con DM 585/2018 in riferimento al periodo 2018-2020.
2022	23,10%	
2023	23,90%	
2024	24,73%	Il DM 1166/2024 definisce il modello del costo standard di formazione per studente in corso per il triennio 2024-2026, confermando l'impianto degli anni precedenti. Tra le principali novità, l'ampliamento della definizione di studente in cui sono, altresì, inclusi: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>iscritti contemporaneamente a due corsi di laurea</i>;</li> <li>• <i>iscritti a corsi di dottorato di ricerca</i>.</li> </ul>
2025	26,00%*	
2026	28,00%*	

\*Previsioni contenute nell'allegato 1 del DM 773/2024 PRO3 2024-2026.

### 3.6 La quota storica del FFO

Come si è detto nei paragrafi precedenti, dal 1995 al 2008, il FFO era costituito principalmente da una componente storica e da una quota di riequilibrio. Tuttavia, fino al 2008, in virtù di limitate risorse destinate alla quota di riequilibrio, il FFO è stato allocato in gran parte tramite finanziamenti basati sulla spesa storica. È solo a partire dal 2009, con l'introduzione della quota premiale e, in maniera più marcata, dal 2014, con l'istituzione della quota costo standard, che la componente storica ha subito un significativo decremento. Successivamente, la componente storica si è ridotta ulteriormente e nel FFO 2024 rappresenta poco più del 20%.

Peraltro, l'introduzione della quota costo standard nel 2014 non solo ha contribuito a ridurre sensibilmente la quota storica, ma ne determina, in parte, anche il suo ammontare, stemperando ulteriormente la dimensione storica dei trasferimenti. Dal 2015, infatti, l'attribuzione della quota storica agli atenei avviene in proporzione al peso di ciascuna università in relazione alla somma algebrica di tre misure relative all'anno precedente: l'intervento perequativo, gli ulteriori interventi consolidabili (in cui generalmente rientrano, tra gli altri, i piani straordinari di reclutamento conclusi, le chiamate dirette per i docenti e le risorse per il Programma Montalcini) e la quota base dell'anno precedente, intesa come l'insieme sia della componente storica sia di quella basata sul costo standard per studente. Quindi, la quota storica il cui ammontare complessivo nazionale è stabilito dal decreto di riparto del FFO e dal 2014 inizia a decrescere sensibilmente è calcolata sulla base delle assegnazioni dell'esercizio precedente con riferimento alla componente storica, al costo standard (che ha un andamento spiccatamente crescente), agli interventi perequativi e agli ulteriori interventi consolidabili, configurando un effetto autoregressivo. La dimensione effettivamente storica di questa quota è pertanto parziale: è sì determinata dalle assegnazioni dell'esercizio precedente che, tuttavia, sono determinate in maniera crescente dall'andamento della quota costo standard e in maniera decrescente dalla quota storica. Di fatto, anche la quota storica dipende sempre più dall'andamento dell'ateneo nella quota costo standard. Per l'andamento della quota storica dal 2009 al 2024, si vedano la figura 4.2 e la tabella 3 in appendice.

## Capitolo 4.

# Il FFO: una visione diacronica

Corrado Nobili, Silvia Salini, Stefano Trancossi, Matteo Turri

Il presente capitolo prende in esame l'evoluzione del FFO avvenuta dal 2009 per le università statali: complessivamente a livello di sistema, per aree geografiche, in rapporto al numero di studenti, docenti e alla dimensione degli atenei. In appendice, nella tabella 1, si riporta l'andamento del FFO fin dalla sua istituzione.

Nell'evoluzione del FFO è possibile riconoscere un disegno complessivo teso a ridurre gli stanziamenti storici in favore di misure ispirate alla logica PBF e al costo standard. Nel periodo osservato, un ruolo decisivo è assunto dalle risorse con vincolo di destinazione per le università, che sono aumentate in maniera considerevole nel tempo e che, di fatto, contraddicono il principio cardine per cui fu istituito il FFO: la presenza di un trasferimento unico dal Ministero al bilancio di ogni ateneo, con la possibilità, da parte delle università, di gestire liberamente e senza vincoli la destinazione specifica della spesa.

Le analisi sono condotte utilizzando i prezzi reali e come anno base il 2009. In questo modo è possibile osservare l'andamento diacronico del FFO al netto dell'inflazione.

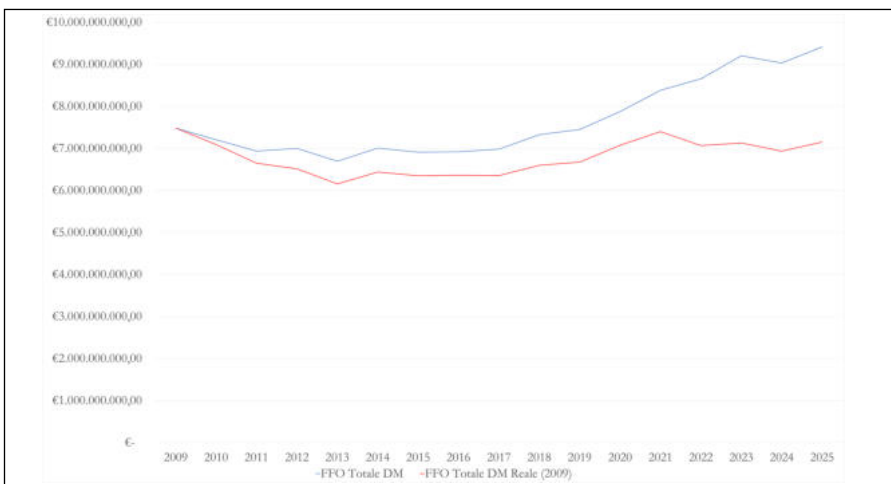
Prima di proseguire, occorre ricordare che l'anno 2009 è il primo di introduzione della quota premiale e l'ultimo prima dei tagli che caratterizzeranno la XVI legislatura (2008-2013), concomitanti alla difficile congiuntura economica nazionale e mondiale (bancarotta della Lehman Brothers nel 2008 e crisi del debito sovrano nel 2011).

Come richiamato in appendice nella tabella 1, la quota di FFO, considerato a prezzi reali (2009), nel 2025 ammonterà, secondo le previsioni di bilancio, a circa il 95% di quanto erogato nel 2009, con una dinamica nominale crescente a partire dal 2016. Sempre in appendice, la tabella 2 mostra come è variato nel tempo il rapporto tra FFO e Prodotto interno lordo (PIL).

### 4.1 La dinamica del FFO e delle sue componenti dal 2009

Lo stanziamento del FFO totale nel corso degli anni presenta un andamento mutevole (si veda la figura 4.1). Tra il 2009 e il 2016, in termini nominali e reali, l'andamento del FFO totale presenta una fase di contrazione, seguita, a partire

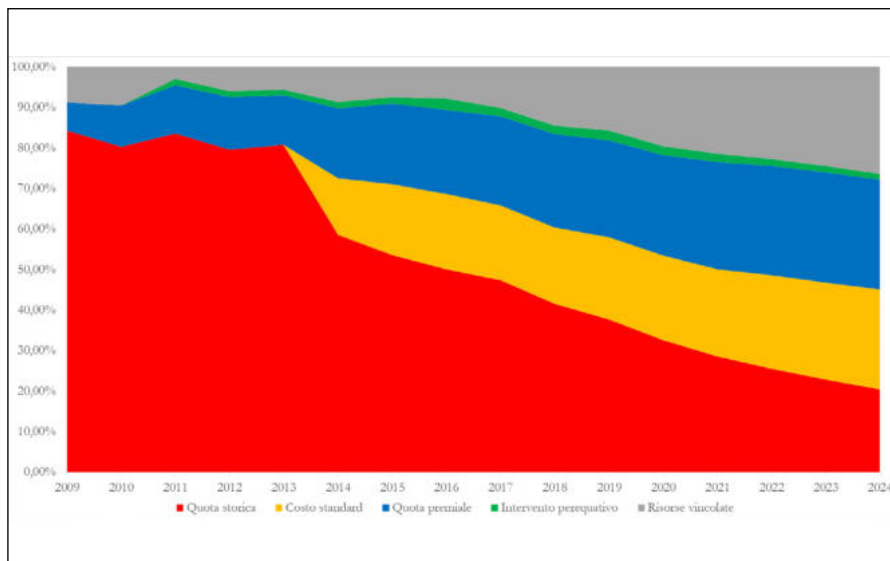
dal 2017, da un periodo di espansione caratterizzato da un progressivo aumento del FFO. Il trend del FFO totale in termini reali mostra una decrescita più marcata e una ripresa più contenuta rispetto ai valori nominali, a causa degli effetti inflazionistici che si sono verificati e che sono stati, soprattutto nel biennio 2022-2023, di particolare rilevanza.



**Figura 4.1:** Andamento del FFO totale reale (2009) e nominale (anni 2009-2025).  
Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO e, per il 2025, stato di previsione del bilancio 2025-2027 del MUR (totale università statali).

Come già illustrato, le principali componenti che costituiscono il FFO sono la quota storica, la quota premiale, l'intervento perequativo e le risorse vincolate per le università. Nel 2014, è stata introdotta, altresì, la quota costo standard, che insieme allo stanziamento storico, compone la quota base. La figura 4.2 mostra l'incidenza delle rispettive componenti sul totale del FFO nel corso degli anni (si veda anche la tabella 3 in appendice). In oltre un decennio, la quota storica si è sostanzialmente ridotta a poco più di un quinto del FFO, a fronte di un sensibile aumento delle risorse trasferite sulla base del costo standard (dal 14% a quasi il 25%) e del peso della quota premiale (raggiungendo il 27%). I contributi destinati ai meccanismi di perequazione del sistema universitario, invece, hanno avuto un andamento dell'incidenza altalenante: pressoché stabile nei primi anni di introduzione fino al 2015, ha registrato un forte balzo nel 2016 (passando dal 1,5% al 2,8%), per poi gradualmente ridursi e ritornare ai livelli iniziali.

Dal punto dei meccanismi di allocazione del FFO, il 2014 ha rappresentato un anno di discontinuità: l'introduzione della quota costo standard e, allo stesso tempo, un apprezzabile incremento della componente premiale hanno determinato una netta contrazione della quota storica rispetto al periodo precedente.



**Figura 4.2:** Incidenza (%) della quota storica, quota costo standard, quota premiale, intervento perequativo e risorse vincolate per le università sul totale del FFO (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (totale università statali).

La volontà del finanziatore (il Ministero) è stata quella di incrementare la componente premiale e la quota costo standard a discapito di quella storica. Tuttavia, se da un lato il peso della quota storica si è ridotto, dall'altro si è assistito, soprattutto a partire dal 2018, a un'espansione delle risorse vincolate per le università (in particolare gli "Interventi a favore degli studenti" e gli "Interventi previsti da disposizioni legislative"), che sono cresciute considerevolmente.

## 4.2 La crescita delle risorse vincolate per le università

Con riferimento al FFO 2024, i finanziamenti vincolati per le università rappresentano oltre un quarto (26,36%) dello stanziamento complessivo erogato alle università statali, con un peso che corrisponde circa a quanto distribuito per ciascuna delle altre tre principali componenti del FFO: quota storica (20,40%), quota costo standard (24,73%) e quota premiale (26,98%). Le risorse con vincolo di destinazione hanno lo scopo di indirizzare le università verso misure precise individuate direttamente dal Legislatore. Per questi finanziamenti, infatti, gli stanziamenti ministeriali sono finalizzati e vincolati a spese determinate e hanno tipicamente un orizzonte temporale limitato. La crescita repentina di questi finanziamenti vincolati risulta parzialmente in contrasto con lo spirito alla

base del FFO (modello *block grant*), smentendo l'impianto adottato dalla legge 537/1993 e ponendo, di fatto, dei limiti all'autonomia universitaria.

La tabella 4.1 (e la tabella 4 in appendice), con riferimento alle principali risorse vincolate per le università, permette di constatare che ad aumentare sono stati, in particolare, gli stanziamenti riguardanti gli "Interventi a favore degli studenti" e soprattutto gli "Interventi previsti da disposizioni legislative". Per l'elenco dettagliato delle principali misure che sono confluite in queste due tipologie, si veda la tabella 5 in appendice.

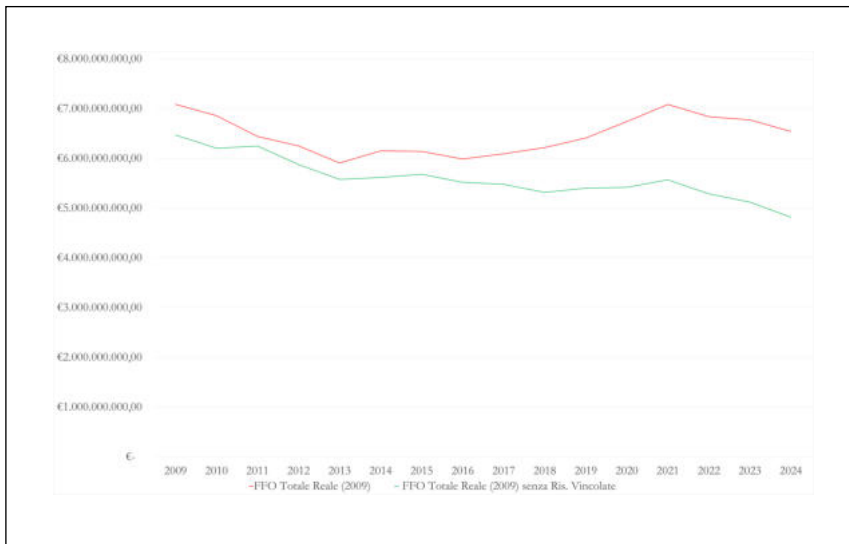
**Tabella 4.1:** Incidenza (%) delle principali risorse vincolate per le università (Chiamate docenti, Programma Montalcini, Interventi a favore degli studenti, Interventi previsti da disposizioni legislative) e del totale delle risorse vincolate per le università sul totale del FFO (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione sui DM di ripartizione del FFO (totale università statali).

Anno	Chiamate docenti	Programma Montalcini	Interventi studenti	Interventi disposizioni legislative*	Totale risorse vincolate per le università
2009	0,11%	-	0,08%	5,80%	8,73%
2010	0,01%	0,07%	0,08%	2,08%	9,52%
2011	0,01%	0,07%	0,09%	0,66%	3,00%
2012	0,02%	0,07%	0,22%	3,83%	6,00%
2013	0,07%	0,15%	0,10%	3,38%	5,60%
2014	0,05%	0,07%	0,09%	6,37%	8,70%
2015	0,14%	0,07%	0,09%	6,07%	7,50%
2016	0,15%	0,07%	0,09%	7,06%	7,80%
2017	0,20%	0,07%	3,82%	4,73%	10,10%
2018	0,19%	0,08%	4,59%	8,53%	14,50%
2019	0,23%	0,07%	4,67%	9,92%	15,70%
2020	0,21%	0,09%	6,70%	11,88%	19,60%
2021	0,24%	0,10%	7,60%	13,01%	21,40%
2022	0,23%	0,10%	6,13%	15,60%	22,70%
2023	0,13%	0,09%	6,37%	17,14%	24,40%
2024	0,11%	0,09%	6,47%	19,03%	26,36%

\*Dal 2021 al 2024, sono inclusi anche gli incrementi della quota base disposti da specifiche disposizioni di legge.

Gli "Interventi previsti da disposizioni legislative" costituiscono la porzione più rilevante delle risorse vincolate per le università. Nel corso degli anni, sono molteplici le misure che sono confluite in questa tipologia di interventi. Tra le più importanti vi sono quelle destinate all'implementazione di politiche per l'assunzione di nuovo personale universitario. Altri stanziamenti significativi, anche se presentano forti oscillazioni di anno in anno, riguardano le revisioni dei trattamenti economici, le progressioni di carriera, le compensazioni per il blocco degli

scatti stipendiali e il passaggio al regime degli scatti biennali. Sono confluiti anche la quota annua per la valutazione dei risultati dei programmi d'ateneo prevista dalle linee generali di indirizzo della programmazione triennale delle università (Quota programmi d'ateneo) e il Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza. Rilevanti, ma introdotti solo per un limitato periodo di tempo (tra il 2014 e il 2016), vi sono, altresì, le Borse *post lauream* e il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti<sup>1</sup>, nonché le risorse per far fronte alle esigenze straordinarie dovute alla pandemia da COVID-19 (per il 2020 e il 2021). Negli ultimi anni, inoltre, sono stati previsti interventi in relazione alla valorizzazione del personale tecnico-amministrativo. Infine, vi sono anche altre misure con importi minori, come ad esempio quelle riguardanti ambiti previdenziali, la risoluzione di contenziosi, nonché la promozione di specifici progetti. L'ammontare delle risorse vincolate per le università è essenziale per la dinamica di crescita del FFO e per contrastare la perdita del valore reale del finanziamento per via dell'inflazione. Il loro significativo aumento e il peso sull'intero stanziamento del FFO sembrano determinanti nello spingere la crescita nominale del FFO (figura 4.3).

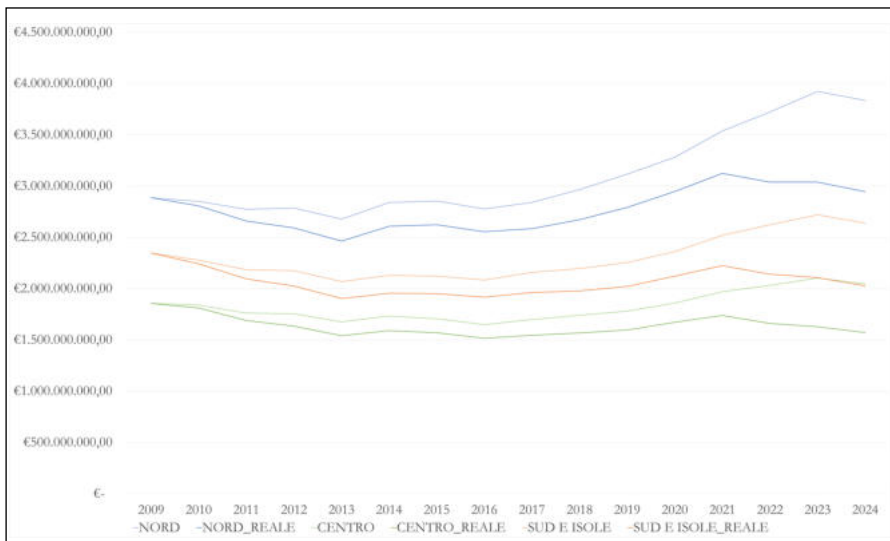


**Figura 4.3:** Andamento del FFO totale reale (2009) con e senza le risorse vincolate per le università (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (totale università statali).

<sup>1</sup> Dal 2017, le Borse *post lauream* e il Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti sono confluiti negli "Interventi a favore degli studenti".

### 4.3 I trend territoriali del FFO

Nel presente paragrafo, come nei successivi 4.4, 4.5 e 4.6, l'esposizione e le relative tavole nel testo e in appendice si concentreranno sui dati relativi a 57 università statali, poiché, in virtù delle loro specificità, non sono state considerate le sette Istituzioni a ordinamento speciale, le Università per stranieri di Perugia e Siena, l'Università degli Studi di Roma "Foro Italico" e l'Università di Trento. Nell'analizzare l'andamento del FFO, la dimensione territoriale rappresenta un elemento essenziale anche per i ben noti divari economici che caratterizzano la Penisola. In termini reali, tutti e tre gli andamenti (Nord, Centro, Sud e Isole) presentano una contrazione tra il 2009 e il 2013, un trend alquanto negli anni 2014-2015 e, a partire dal 2016, una progressiva crescita degli stanziamenti ministeriali. Tuttavia, come mostra la figura 4.4, l'espansione al Nord è stata più significativa rispetto al Centro e al Sud, determinando nel 2024, in termini reali, un ammontare di risorse del FFO in favore delle università settentrionali maggiore rispetto al 2009. Questo non è avvenuto per gli atenei aventi sede nelle regioni centrali e meridionali, dove nel 2024 l'ammontare di risorse trasferito dal Ministero in termini reali è ancora rispettivamente circa l'84% e l'86% di quanto trasferito nel 2009.

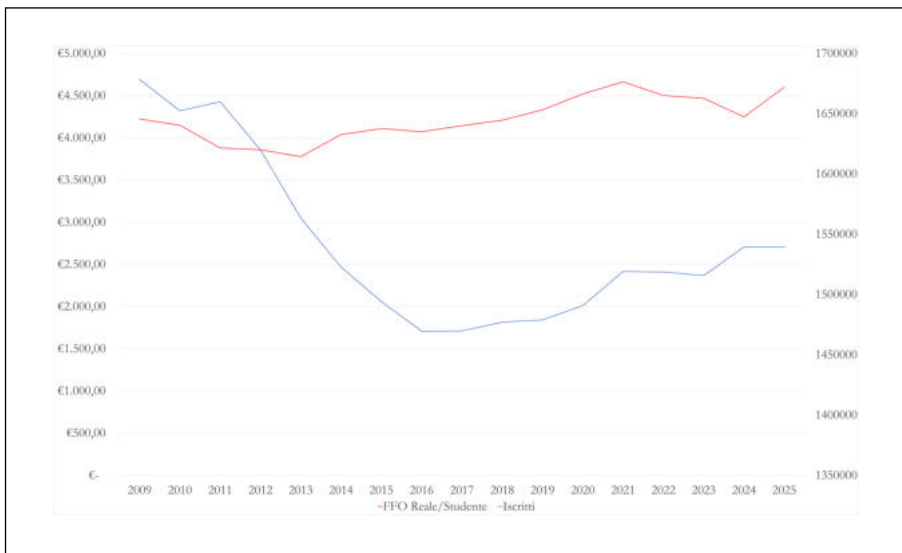


**Figura 4.4:** Andamento del FFO totale reale (2009) e nominale per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

## 4.4 L'andamento del FFO in rapporto al numero di studenti e docenti

L'analisi diacronica può essere arricchita considerando il FFO ricevuto dagli atenei statali per studente e per docente.

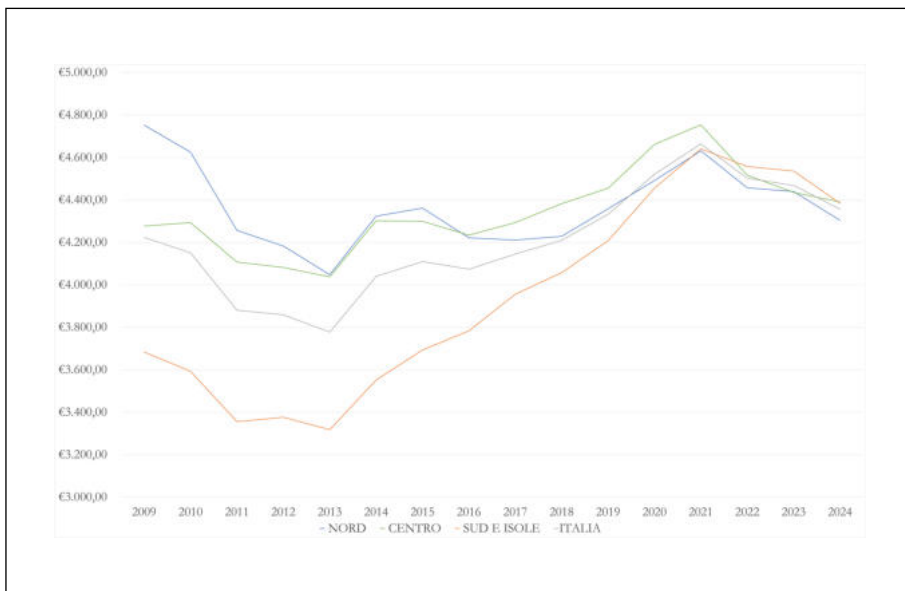
Per quanto riguarda il FFO per studente<sup>2</sup>, in termini reali, subisce una decrescita fra il 2009 e il 2013. Nei due anni successivi registra un miglioramento che si rafforza ulteriormente a partire dal 2016 e che, dal 2019, pur con andamenti altalenanti, presenta valori reali migliori rispetto al 2009 (figura 4.5). Pesa sulla performance del FFO per studente l'andamento degli iscritti alle università statali, che cala drasticamente fino al 2016 e in seguito, pur recuperando in parte, rimane stabilmente più bassa rispetto ai valori del 2009. Si tratta di una contrazione del numero di studenti (si veda tabella 6 in appendice) da mettere in relazione probabilmente con più cause, tra cui il rafforzamento dell'offerta formativa telematica, a cui anche la contrazione della disponibilità finanziaria delle università e il calo demografico hanno contribuito.



**Figura 4.5:** Andamento del FFO totale reale (2009) per studente e del numero di studenti iscritti a livello nazionale (anni 2009-2025). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO; per il 2025, stato di previsione del bilancio 2025-2027 del MUR e stima del numero di studenti iscritti (57 università statali considerate).

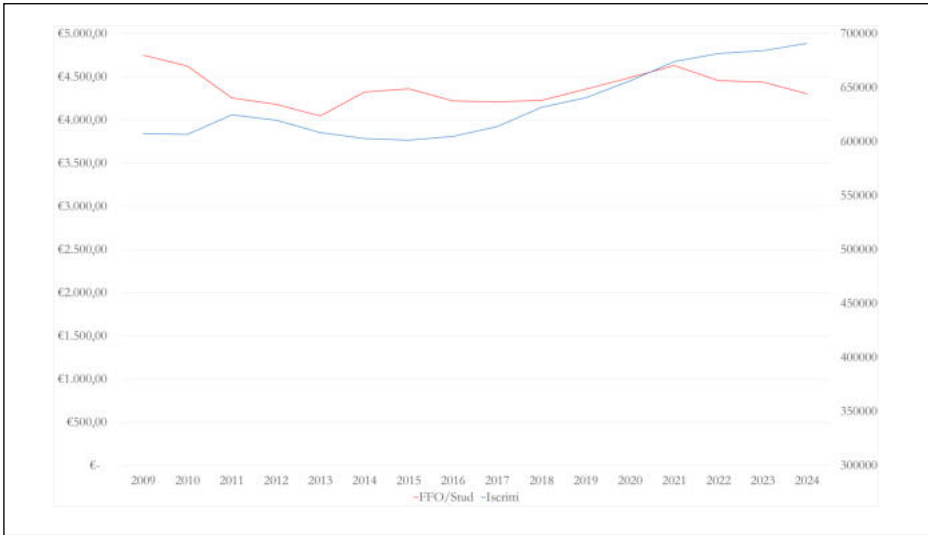
2 Il FFO è qui calcolato senza tener conto della tipologia di studente. Un esame più accurato dovrebbe tener conto almeno dell'ambito disciplinare dove studiano i discenti, poiché questo ha un impatto sul costo delle attività universitarie connesse.

Il trend crescente del FFO per studente non è avvenuto in maniera omogenea sull'intero territorio nazionale (figura 4.6): in termini reali, il FFO per studente al Centro e al Sud nel 2024 è maggiore rispetto al 2009; al contrario, i valori del FFO per studente al Nord risultano ancora inferiori se confrontati con quelli del 2009.

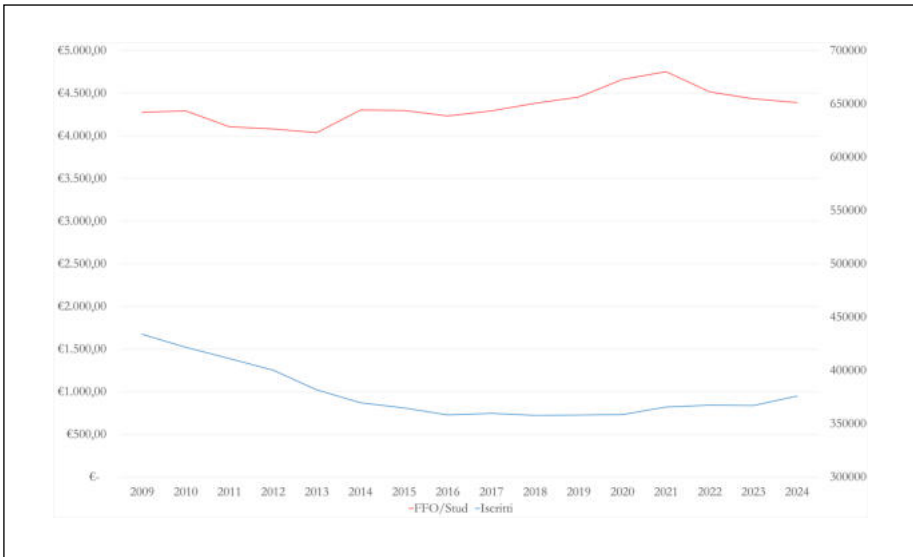


**Figura 4.6:** Andamento del FFO reale (2009) per studente a livello nazionale e per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

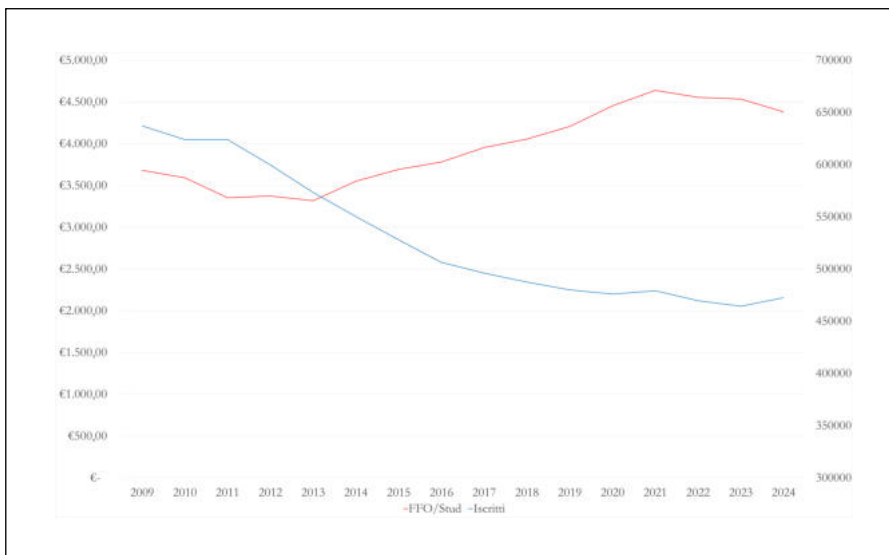
Interessante osservare come gli andamenti riferiti agli atenei delle aree centrali e meridionali del Paese si spieghino, tra l'altro, con la consistente riduzione del numero di studenti iscritti che si è verificato negli ultimi 16 anni in questi atenei (figure 4.8 e 4.9). Al Nord, al contrario, la difficoltà del rapporto FFO per studente a tornare sui valori del 2009 è accompagnata da un incremento degli iscritti (figura 4.7). Emerge, in buona sostanza, un andamento differente tra Nord da una parte e Centro-Sud dall'altra.



**Figura 4.7** Andamento del FFO reale (2009) per studente e del numero di studenti iscritti al Nord (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



**Figura 4.8** Andamento del FFO reale (2009) per studente e del numero di studenti iscritti al Centro (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

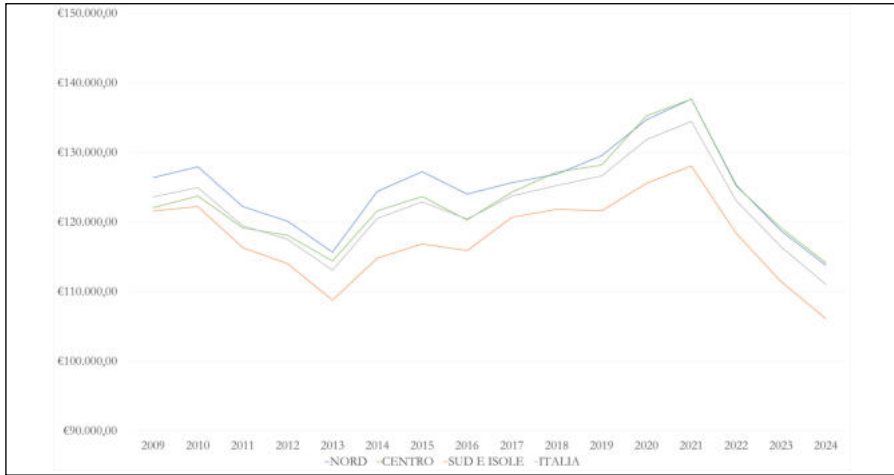


**Figura 4.9** Andamento del FFO reale (2009) per studente e del numero di studenti iscritti al Sud e Isole (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

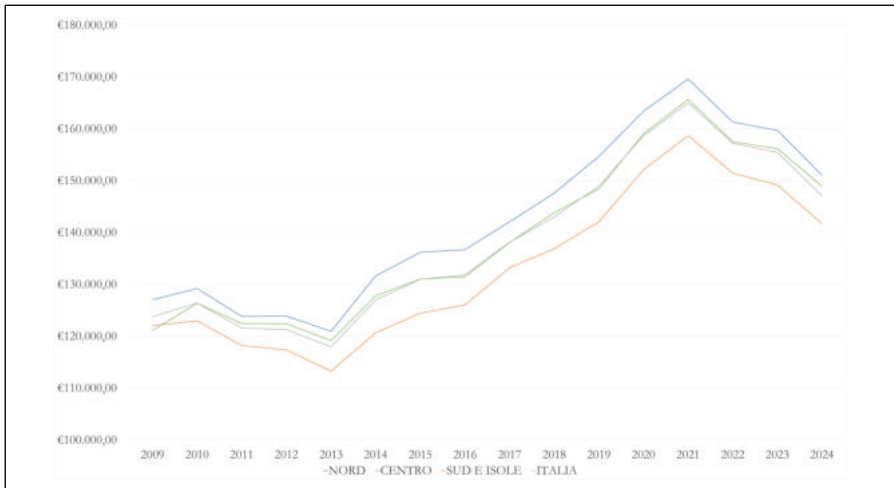
Passando a esaminare il FFO per docente (totali) dopo un calo fino al 2013, il rapporto presenta un andamento crescente che ha una nuova contrazione a partire dal 2021 (figura 4.10). La stessa dinamica si osserva considerando i docenti a tempo indeterminato<sup>3</sup> (figura 4.11).

In generale gli andamenti territoriali hanno, per il rapporto FFO/docente, un andamento simile (figure 4.12, 4.13 e 4.14).

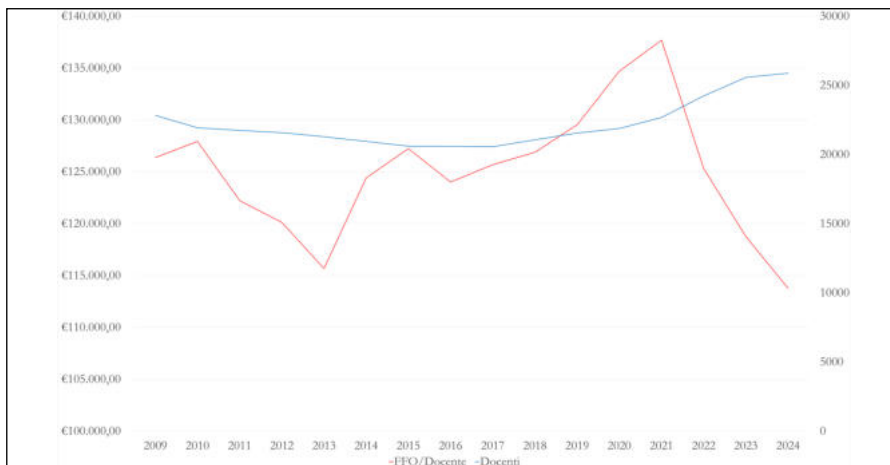
3 Per personale docente a tempo indeterminato, si intendono professori ordinari, associati e ricercatori a tempo indeterminato (categoria in esaurimento). Con personale a tempo determinato, invece, si intendono i ricercatori a tempo determinato di tipo a e b (RTD-A e RTD-B) e i ricercatori a tempo determinato in *tenure-track* (RTI).



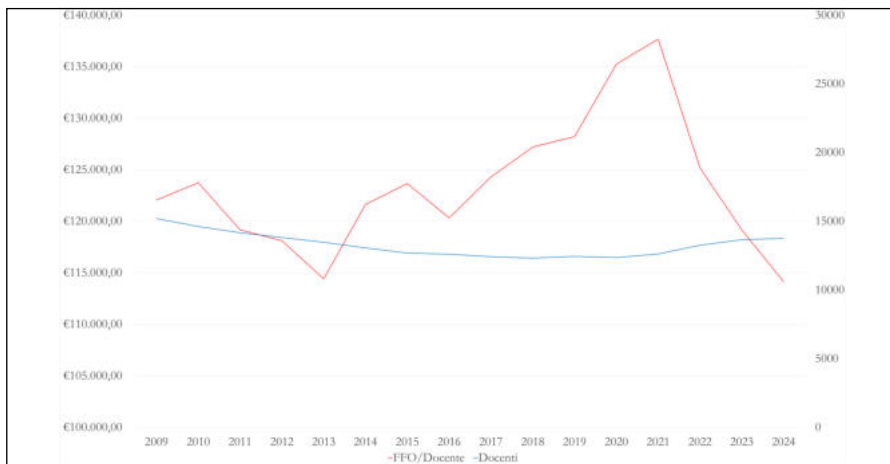
**Figura 4.10:** Andamento del FFO reale (2009) per docente (totali) a livello nazionale e per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



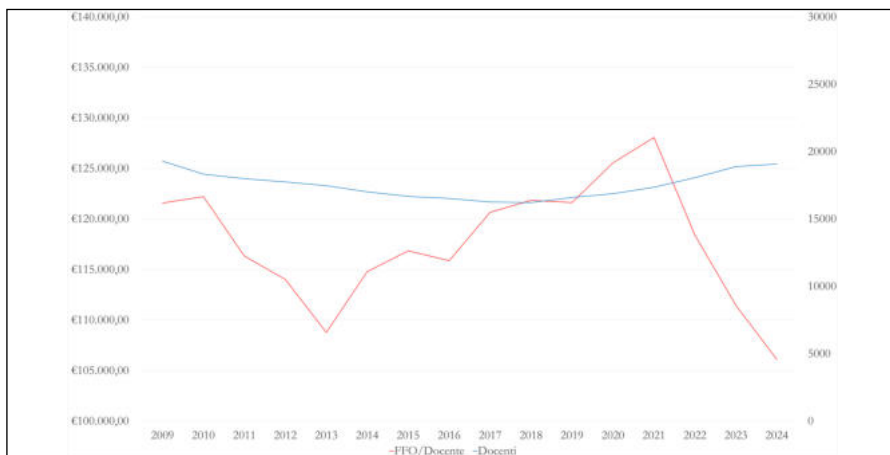
**Figura 4.11:** Andamento del FFO reale (2009) per docente a tempo indeterminato a livello nazionale e per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



**Figura 4.12:** Andamento del FFO reale (2009) per docente (totali) e del numero di docenti totali al Nord (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

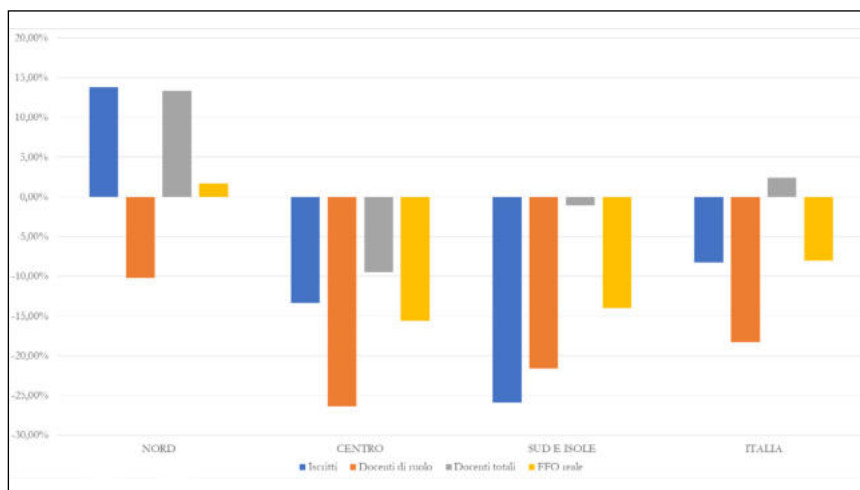


**Figura 4.13:** Andamento del FFO reale (2009) per docente (totali) e del numero di docenti totali al Centro (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



**Figura 4.14:** Andamento del FFO reale (2009) per docente (totali) e del numero di docenti totali al Sud e Isole (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

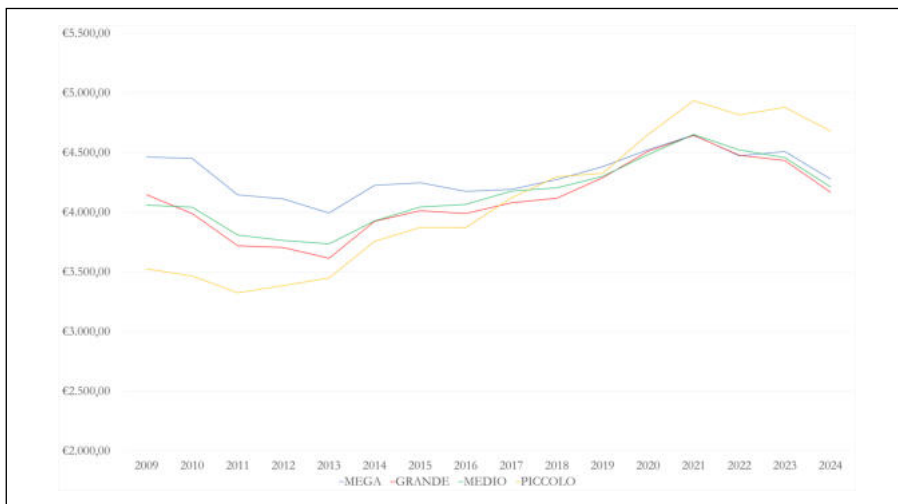
La figura 4.15 sintetizza le variazioni per FFO, studenti e docenti (totali e a tempo indeterminato), confermando una connotazione territoriale molto differente e una cesura tra l'andamento delle iscrizioni e quello del personale docente. Si consideri che il dato dei docenti totali è inclusivo dei tempi determinati. Considerando i soli docenti a tempo indeterminato dal 2009 permane, invece, una rilevante contrazione (si veda anche la tabella 7 in appendice).



**Figura 4.15:** Variazione (%) degli studenti iscritti, dei docenti a tempo indeterminato, dei docenti totali e del FFO totale reale (2009) per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

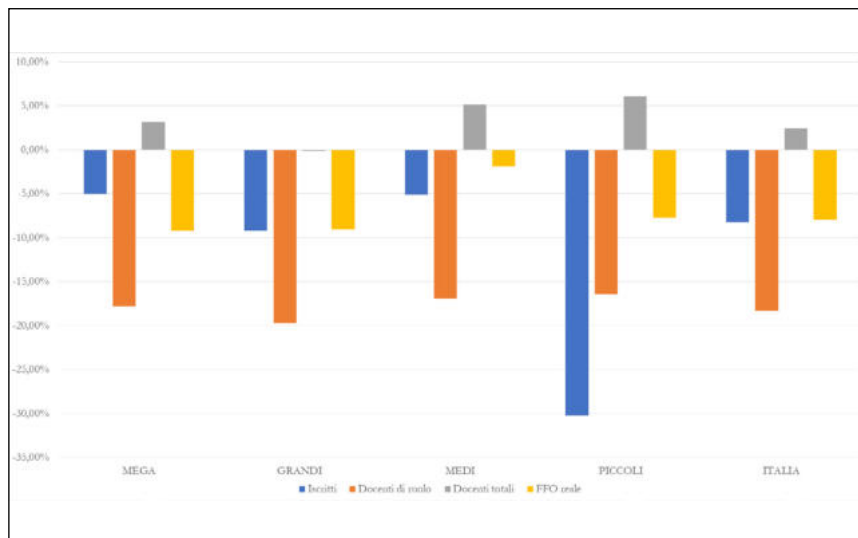
## 4.5 L'andamento del FFO per studente in rapporto alle dimensioni degli atenei

Considerando le dimensioni degli atenei<sup>4</sup> (figura 4.16), il FFO per studente presenta un andamento diacronico piuttosto simile, con una performance differente per gli atenei più piccoli (con meno di 10.000 iscritti) che nel periodo preso in esame migliorano sensibilmente. Analizzando le variazioni (figura 4.17) si osserva che il trend dei piccoli atenei va letto congiuntamente alla perdita di quasi il 30% di iscritti da parte di queste università.



**Figura 4.16:** Andamento del FFO reale (2009) per studente per dimensione degli atenei (mega, grandi, medi, piccoli) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

4 Mega: più di 40.000 iscritti; grande: tra 40.000 e 20.000 iscritti; medio: tra 20.000 e 10.000 iscritti; piccolo: meno di 10.000 iscritti.



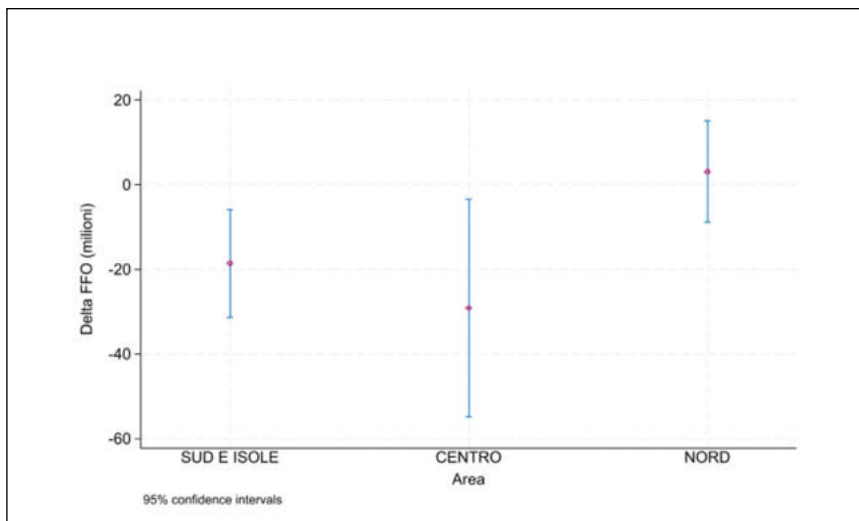
**Figura 4.17:** Variazione (%) degli studenti iscritti, dei docenti a tempo indeterminato, dei docenti totali e del FFO totale reale (2009) per dimensione degli atenei (mega, grandi, medi, piccoli) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

## 4.6 Un'analisi multivariata

I dati raccolti permettono di realizzare un'analisi multivariata tramite una regressione che evidenzia, se esiste, il legame di alcune variabili con altre, tenendo conto di variabili di controllo. In particolare, si evidenzierà l'impatto di alcune variabili su altre tenendo conto della collocazione geografica (atenei del Nord, Centro e Sud-Isole) e della dimensione degli atenei (mega, grandi, medi e piccoli). Nello specifico, le tre variabili quantitative considerate, calcolate come differenza tra i valori 2024 e quelli del 2009, sono:

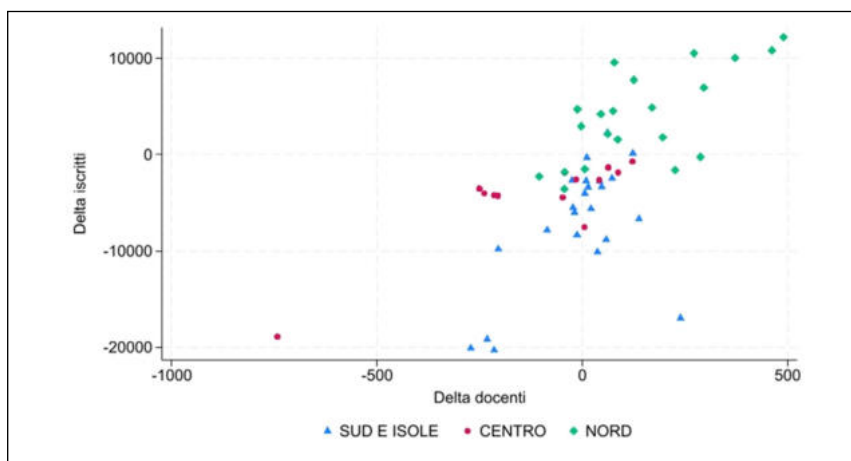
- la variazione dello stanziamento FFO reale, a prezzi 2009 (in milioni di euro);
- la variazione del numero di studenti iscritti;
- la variazione del numero di docenti e ricercatori totali.

Iniziando con la distribuzione della variazione del FFO ottenuto dagli atenei per area geografica, si nota che gli atenei del Nord, in media, hanno avuto variazioni positive nella stragrande maggioranza dei casi, a differenza di quelli del Sud e del Centro (questi ultimi con una variabilità molto maggiore) (figura 4.18).



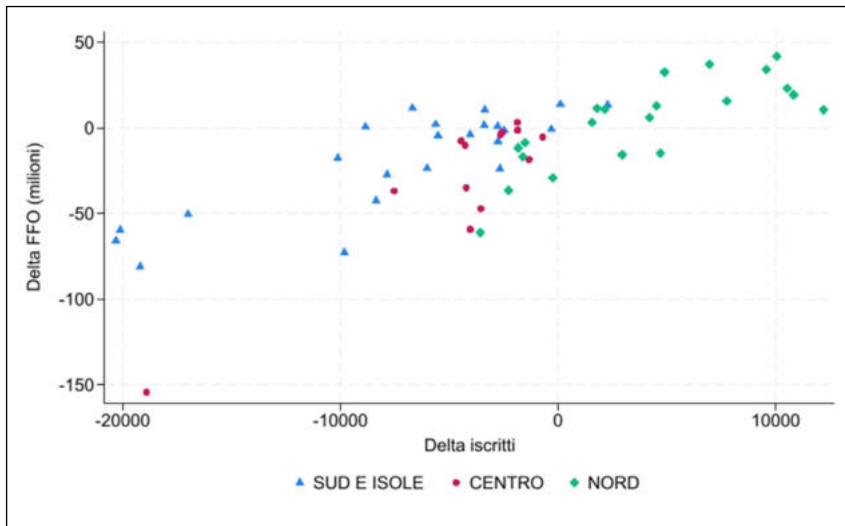
**Figura 4.18:** Distribuzione della variazione del totale FFO reale (2009) ottenuto dagli atenei per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

Se proiettiamo le variazioni del numero di iscritti e docenti totali per le stesse aree geografiche, appare evidente che le università settentrionali hanno registrato, nello stesso periodo, variazioni tendenzialmente positive in entrambe le metriche (quadrante in alto a destra), mentre le istituzioni del Centro e del Sud hanno visto ridurre la propria dimensione, soprattutto per quanto riguarda gli studenti al Sud e i docenti totali al Centro (figura 4.19).



**Figura 4.19:** Distribuzione della variazione del numero di studenti iscritti e di docenti totali per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

Riscontrata una buona correlazione tra le variazioni dei docenti totali e degli studenti, possiamo ora rappresentare nello stesso grafico la variazione del FFO e quella degli iscritti, verificando che, anche in questo caso, gli atenei del Nord registrano generalmente delta positivi in entrambe le dimensioni, mentre le università del Centro e del Sud riscontrano un andamento opposto (figura 4.20).



**Figura 4.20:** Distribuzione della variazione del totale FFO reale (2009) e del numero di studenti iscritti per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

Si può, pertanto, affermare che l'incremento del FFO per le università del Nord è stato concomitante a un incremento nel numero degli studenti delle stesse. La tabella 4.2 conferma questa deduzione, indicando che se da un lato esiste una fortissima relazione tra la variazione degli studenti (e dei docenti totali) e il delta FFO (prime due righe), né la dimensione dell'ateneo, né la sua collocazione geografica appaiono significativamente collegate alla variazione degli stanziamenti pubblici. Ciononostante, si può comunque notare come a livello descrittivo, limitatamente ai dati osservati, rispetto alla categoria "Sud e Isole", i coefficienti del Centro e soprattutto del Nord presentano un segno negativo, a suggerire che, in realtà, gli atenei meridionali e insulari hanno registrato nel periodo considerato un afflusso di risorse leggermente maggiore rispetto a quello che sarebbe spettato loro in ragione delle dinamiche – di segno negativo – delle loro caratteristiche dimensionali. Detto in altri termini, il finanziamento maggiore ottenuto dalle università del Nord in termini di FFO ha dimensioni inferiori rispetto all'incremento concomitante di studenti e di docenti totali.

**Tabella 4.2:** Sintesi dei risultati della regressione (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

	<b>Delta FFO (milioni)</b>
Delta iscritti	0.002 **
	(0.000)
Delta docenti	0.097 **
	(0.014)
DIMENSIONE	
Medio	0.192
	(5.094)
Grande	-6.881
	(5.034)
Mega	-33.695
	(6.191)
AREA	
Centro	-2.419
	(5.230)
Nord	-11.924
	(5.899)
Intercept	2.955
	(4.808)
Number of observations	57
** p<.01, * p<.05	

## Capitolo 5.

# Trent'anni di FFO nell'Università italiana: considerazioni e traiettorie di sviluppo

### 5.1 Una transizione incompresa e per stratificazione

L'introduzione del FFO nel 1993 e la sua applicazione ormai trentennale ha consentito di intraprendere un percorso di trasformazione del sistema di finanziamento delle università statali italiane, passando da una logica di *line-item budgeting* a quella di *block grant*. Nel corso degli anni, inoltre, si è assistito al tentativo di legare maggiormente il finanziamento alle performance degli atenei, mediante la graduale transizione da un sistema basato sulla spesa storica a meccanismi di PBF. Questa transizione è caratterizzata da un processo di stratificazione che ha subito una significativa accelerazione dopo il 2009.

Come illustrato, il modello di finanziamento delle università statali italiane, tra il 2009 e il 2024, è mutato profondamente, passando da un'incidenza della quota storica del 84% al 20%. Nello stesso periodo, la quota premiale è passata dal 7% al 27% divenendo quella con un peso relativo maggiore e il costo standard pesa ora circa il 25%. Possiamo pertanto affermare che, a partire dal 2022, oltre il 50% delle risorse ministeriali è allocato agli atenei statali sulla base delle proprie performance o comunque in modo proporzionale al numero di studenti.

In modo concomitante, il FFO ha negli ultimi anni visto crescere la presenza di risorse con vincolo di destinazione per gli atenei, in antitesi con il principio originario del FFO, basato sulla completa autonomia nella gestione della spesa da parte delle università. Attualmente, il FFO è assegnato sulla base di una pluralità di logiche: una parte minoritaria e in continua diminuzione su base storica, una porzione crescente sulla base di misure di input (quota costo standard legata al numero di studenti), una parte sulla base delle performance (quota premiale) e una crescente quota di risorse allocate agli atenei con vincolo di destinazione. Rimane, peraltro, un ammontare complessivo in termini reali ancora inferiore a quello del biennio 2008-2009, un finanziamento in chiave comparata, come si è visto all'inizio del capitolo 3, in rapporto al PIL rispetto alla media dei Paesi OCSE inferiore di circa 0,5 punti percentuali (OCSE, 2023). L'evoluzione delle modalità di finanziamento e la contrazione dei finanziamenti caratterizzanti il sistema universitario statale italiano dal 2009 hanno comportato squilibri territoriali? Certamente sì, se si prende in considerazione l'ammontare complessivo dei finanziamenti delle università statali del Nord Italia. Solo al Nord, infatti, il FFO reale è cresciuto rispetto al 2009, mentre al Centro e al

Sud è diminuito. Tuttavia, considerando il rapporto tra FFO e studenti, continuando a ragionare in termini reali, si è andati verso una convergenza del finanziamento per studente (che sono cresciuti al Nord, ma diminuiti al Centro e al Sud). Peraltro, considerando il FFO per studente, il finanziamento degli atenei del Nord risulta ora inferiore agli atenei del Centro e del Sud.

A fronte di questi cambiamenti rilevanti, gli effetti sugli atenei, sulle attività accademiche e sull'amministrazione universitaria sono ancora modesti quasi mancasse una piena comprensione di quanto accaduto. Anche il dibattito accademico è stato, di massima, poco attento a questo fenomeno, a esclusione di un generico richiamo al livello complessivo del finanziamento e alla creazione di squilibri territoriali. Soprattutto, non sono evidenti conseguenze sull'assetto gestionale, amministrativo e organizzativo degli atenei. Con pochissime eccezioni (tra cui certamente Donna, 2018 e Coran et al., 2023), manca anche un dibattito sulle trasformazioni nei meccanismi manageriali connessi a questo cambiamento tanto rilevante.

Le teorie illustrate nel capitolo 2 del presente volume possono essere utilizzate come lenti interpretative utili per proporre alcune considerazioni in merito a quanto avvenuto. Per comodità di esposizione, possono essere ricondotte a due grandi categorie, nella realtà strettamente connesse tra loro: i) l'utilizzo dei meccanismi di finanziamento per indirizzare i comportamenti dei soggetti finanziati e ii) la reattività delle istituzioni finanziate. Queste considerazioni saranno presentate di seguito in due distinti paragrafi. Infine, verranno avanzate alcune proposte per una discussione più consapevole in merito all'utilizzo e alle conseguenze negli atenei dei meccanismi di PBF.

## **5.2 Utilizzo dei meccanismi di finanziamento per indirizzare i comportamenti dei soggetti finanziati**

Si tratta della dimensione forse più evidente perché è alla base dell'avvento dei meccanismi di PBF. In una logica di agenzia, il principale (il Ministero) attiva modalità di finanziamento basate sulle performance per spingere l'agente (gli Atenei) a massimizzare le proprie performance in quella direttrice. Questa logica è più evidente nel processo di introduzione della quota premiale con un forte collegamento alle performance ottenute nella ricerca, ovvero nei risultati dell'esercizio nazionale di valutazione della ricerca.

Quello tra FFO e valutazione della ricerca, a partire dal 2009 e poi ancora di più dal 2014, è un legame molto forte: è proprio l'introduzione del meccanismo di PBF che stimola a istituzionalizzare un esercizio nazionale di valutazione della ricerca, dettando, di fatto, i tempi all'ANVUR per lanciare le tornate di valutazione. Il caso italiano, peraltro, non fa eccezione rispetto ad altre esperienze

nazionali dove frequentemente è proprio la volontà di allocare le risorse sulla base delle performance della ricerca che induce all'adozione di sistemi di valutazione della ricerca. Gli studi di Diana Hicks hanno ampiamente indagato questo legame (Hicks, 2010; 2012; OCSE, 2010). In relazione all'esercizio in Europa più conosciuto e ormai attivo da quasi 40 anni, il *Research Assessment Exercise* - RAE (ora denominato *Research Assessment Framework* - REF), la sua introduzione è dovuta alla volontà del governo britannico, guidato da Margaret Thatcher, di distribuire le risorse scarse in modo selettivo, premiando le istituzioni più performanti e incentivandole a migliorare (Ferlie e Andresani, 2008; Hicks, 2009; Martin e Whitley, 2010; Rebora e Turri, 2013). In Italia, l'esigenza di avere dati valutativi per provvedere a distribuire il FFO ha rappresentato il principale stimolo a istituzionalizzare un esercizio nazionale periodico di valutazione della ricerca, superando il pur vivace dibattito che ha accompagnato le scelte metodologiche connesse a queste valutazioni.

Due analogie possono essere individuate tra il caso britannico e quello italiano. Anzitutto, la spinta a introdurre questi strumenti cresce in un contesto di stampo liberista che può essere collocato senza fatica nel solco del NPM, di cui abbiamo già detto nelle pagine precedenti. Dalle riforme degli anni Novanta alla legge Gelmini, la piattaforma culturale sottostante alle trasformazioni in materia di finanziamento e valutazione nell'ambito universitario è, anche se non sempre in modo consapevole, debitrice alla logica del NPM dal punto di vista culturale. In entrambe le nazioni, vi è l'intenzione di premiare e incentivare gli atenei più performanti.

In secondo luogo, ma non meno importante, l'introduzione e il rafforzamento dei meccanismi di PBF sono associati a una tensione sulla disponibilità di risorse pubbliche. Nel caso del Regno Unito, inizialmente vi è la necessità di gestire le conseguenze della fusione tra il settore universitario e quello dei politecnici; successivamente, durante il governo "Cameron", emerge il proposito di preservare le università *research-oriented* dai tagli dei fondi pubblici. In Italia, è altresì la riduzione del FFO negli anni successivi alla crisi economica del 2007-2008 ad agevolare l'introduzione di una maggiore selettività nel finanziamento, a partire dal 2009, con l'istituzione della quota premiale.

Essenziale per il funzionamento dei meccanismi di PBF è la possibilità di reperire informazioni aggiornate sulle performance: possedere informazioni affidabili sulle prestazioni degli atenei è necessario per consentire al finanziatore (Ministero) di ridurre l'asimmetria informativa rispetto al comportamento dei soggetti finanziati (Atenei). Nel Regno Unito, ancora una volta, è esemplare il sistema statistico affidato a una apposita agenzia, denominata *Higher Education Statistic Agency* (HESA). In Italia, invece, è centrale il ruolo del CINECA (Consorzio interuniversitario per il calcolo automatico dell'Italia Nord Orientale) che tramite la sua infrastruttura informativa è ormai indispensabile per la relazione tra Ministero e Atenei. Il Consorzio, infatti, svolge un

ruolo rilevante nello sviluppo, nella gestione e nella conservazione delle banche dati per conto del Ministero e nel mettere a disposizione capacità di analisi di dati e di interazione tra i soggetti del sistema universitario tramite piattaforme informative digitali.

Dunque, il PBF è uno strumento nelle mani del governo per sollecitare gli atenei a indirizzare le proprie performance verso gli ambiti incentivati dai meccanismi premiali. Tanto più questi meccanismi sono coerenti e allineati con indirizzi politici chiaramente espressi, quanto più l'effetto è potente. Qui le analogie con il caso britannico, specie in riferimento alla ricerca, si trasformano in differenze e aiutano a identificare alcuni elementi di debolezza che connotano il caso italiano.

*Debole definizione dell'indirizzo politico.* A differenza del caso britannico (Barbato e Turri, 2022), le politiche universitarie nazionali in Italia non sono state oggetto di una formulazione esplicita e formalmente espressa. I programmi elettorali presentati dai partiti sono vaghi e generici, limitandosi al più a proporre qualche provvedimento bandiera (Capano et al., 2017). In modo speculare, mancano documenti di indirizzo politico formulati in modo esplicito. Di certo, la frammentazione dei Governi (si sono succeduti 19 ministri per l'università dal 1993 al 2025, di cui 10 nel periodo 2009-2025) non ha favorito le condizioni per l'implementazione di politiche di lungo periodo (per l'elenco dei ministri dell'università, si veda la tabella 8 in appendice).

*Debole allineamento tra politiche e criteri di allocazione delle risorse.* A fronte di un indirizzo politico poco definito (Capano et al., 2017), l'allineamento con i criteri di allocazione delle risorse è debole e affidato maggiormente a interventi di dettaglio, oggetto di frequenti revisioni, come illustrato nel capitolo 3. In particolare, l'effetto dei meccanismi valutativi è stato consapevolmente diluito per evitare di scaricare tensioni finanziarie troppo repentine sui soggetti finanziati. Le analisi condotte nel capitolo 4 mettono in evidenza uno sforzo per limitare le variazioni di finanziamento specie in relazione al numero di docenti, ovvero alla principale voce di costo di ogni ateneo. In questa logica, può essere interpretato prima il debole ricorso alla quota di riequilibrio e poi, a partire dal 2011, la presenza di meccanismi perequativi che non consentono variazioni di finanziamento eccessive rispetto all'anno precedente. In assenza di politiche esplicite, il disegno è, pertanto, incrementale e volutamente inerziale. L'esperienza oltre Manica è differente: le assegnazioni del RAE/REF sono attribuite, per il 75%, a meno del 25% delle istituzioni che hanno un marcato orientamento alla ricerca (Barbato e Turri, 2022) in una logica in cui la specializzazione tra gli atenei è volutamente incentivata dal sistema di finanziamento. Nel caso italiano, invece, proprio il disegno adottato dai meccanismi di finanziamento attenua l'impatto sugli atenei.

*Debole allineamento tra criteri di allocazione delle risorse e i criteri di valutazione.* In presenza di un forte legame tra i meccanismi di finanziamento e i criteri di valutazione, la valutazione è strumentale alle logiche distributive desiderate. Detto in altri termini, una volta identificato l'obiettivo di policy che si intende perseguire tramite un meccanismo di PBF, il sistema di valutazione dovrebbe svilupparsi in stretta coerenza. La gestione e l'impianto metodologico del RAE/REF sono funzionali agli obiettivi di policy che il sistema di valutazione assume e l'Agenzia di valutazione ha un ruolo strumentale al soggetto finanziatore. In Italia, viceversa, l'ANVUR gode di uno status giuridico che assicura indipendenza rispetto al Ministero e opera in base a principi di autonomia e imparzialità. Come notano Capano e Turri (2017), vi è una contraddizione tra lo status giuridico dell'ANVUR, caratterizzato da forte autonomia, e l'utilizzo sistematico dei referti valutativi dell'Agenzia per il finanziamento degli atenei. Per lo meno, vi è la sottovalutazione della rilevanza della stretta coerenza tra gli obiettivi di policy e i meccanismi operativi per raggiungerli. In assenza di una chiara e intellegibile coerenza tra il modello del finanziatore (Ministero) e il processo di valutazione (ANVUR), le università hanno maggiore difficoltà a orientarsi. In questo contesto, infatti, gli atenei non comprendono a fondo quali siano le leve e le iniziative da implementare sia per migliorare le performance da un punto di vista del modello di finanziamento sia rispetto alle proprie specificità e missioni, maggiormente legate ai meccanismi valutativi.

Queste tre peculiarità che connotano il rapporto tra il FFO e le performance della ricerca possono essere riconosciute anche in relazione al legame tra il FFO e le performance della didattica. Anche in questo caso, mancano indirizzi politici formalizzati, i criteri di allocazione delle risorse sono applicati con avvertenze che ne attenuano l'impatto (come la considerazione degli studenti entro un anno fuori corso per il calcolo del costo standard) e l'allineamento tra i criteri di allocazione delle risorse e i criteri di valutazione è debole (nel caso dei meccanismi di accreditamento periodico è anzi, di fatto, inesistente). Proprio la presenza di queste peculiarità ha diluito nel tempo e stemperato gli effetti del sistema di finanziamento sugli agenti e, pertanto, depotenziato la capacità di indirizzo dei meccanismi di finanziamento. Emerge un uso del PBF intenzionalmente attutito o comunque attenuato, attento a procedere in modo incrementale; una decisione in parte indotta dalle caratteristiche strutturali del sistema istituzionale italiano e in parte da volontà legislative che hanno voluto limitare l'impatto delle scelte e dilazionarne i suoi effetti sui bilanci degli atenei. Quanto illustrato nei capitoli precedenti mostra con chiarezza l'andamento incrementale della quota premiale del FFO. Anche quando le misure connesse alla performance hanno preso piede in modo considerevole, il limitato allineamento tra politiche, criteri di allocazione delle risorse e criteri di valutazione, oggetto peraltro di continue modifiche e aggiustamenti, ha attenuato la percezione della trasformazione in atto.

### 5.3 Reattività delle istituzioni finanziate

Per il ministero, i meccanismi di finanziamento, come si è visto, sono strumenti per orientare i comportamenti degli atenei. In modo speculare, i meccanismi che determinano le entrate rappresentano incentivi per le istituzioni finanziate a mutare il proprio operato.

Gli atenei devono, anzitutto, comprendere la logica alla base del sistema di finanziamento. Come si è già argomentato, questo dipende anche dalla chiarezza e dalla rilevanza dei meccanismi di ripartizione adottati. Tanto più i PBF presentano una struttura semplice e riconoscibile, con pochi e chiari indicatori, quanto maggiore sarà la loro capacità di condizionare l'operato del soggetto finanziato (Bennetot Pruvot e Estermann, 2022).

Le lenti interpretative offerte dalla *Resource dependence theory* (RDT) aiutano a comprendere come questo processo, dal punto di vista dell'istituzione finanziata, non sia subito passivamente, ma, invece, avvenga mediante processi di rielaborazione e di cambiamento organizzativo. In ambito valutativo, questi processi sono denominati *reattività* ovvero la capacità dei valutati di riflettere sul proprio operato e di mutare il proprio comportamento come reazione alla valutazione (Espeland e Sauder, 2007).

Dato che coloro che vengono valutati reagiscono agli incentivi e alle pressioni delle pratiche di valutazione, il processo di reattività migliora e indirizza i comportamenti degli atenei (Espeland e Sauder, 2007), modificandone le performance. La *Legitimacy theory* (LT) consente un ulteriore passaggio interpretativo, aiutando a comprendere come la spinta ad assecondare gli incentivi dei sistemi di finanziamento non si limiti a considerazioni di mera razionalità e di massimizzazione delle funzioni di utilità economica, ma si nutra anche della volontà di acquisire legittimazione nell'ambiente esterno di riferimento interagendo con i processi di creazione interna del consenso.

Affinché si attivino processi di reattività, gli atenei devono, anzitutto, attrezzarsi per comprendere i meccanismi di allocazione delle risorse e presidiare con attenzione le procedure valutative a essi connesse. Per quanto possa sembrare scontato, non si tratta di una pratica semplice né facile da attuare. Mentre tutti gli atenei possiedono unità organizzative che si occupano degli aspetti finanziari e contabili connessi al FFO, non altrettanto diffusa è la presenza di competenze in grado di analizzare le determinanti delle entrate e di rappresentare in modo efficace agli Organi di governo quali performance dell'ateneo abbiano determinato l'ammontare del finanziamento e in che misura vi abbiano contribuito.

Non si tratta di competenze storicamente presenti negli atenei, poiché prima del 1993 tali competenze erano superflue e ancora per alcuni anni a seguire, come illustrato, l'ammontare di risorse statali allocato sulla base di parametri di performance, o comunque non storici, è rimasto minoritario. Alcuni fattori sono necessari per poter effettuare un'analisi delle entrate che non si limiti a

registrare quanto ottenuto, ma che, invece, sia in grado di essere predittiva e quindi di informare gli organi decisionali di come le scelte condizioneranno l'andamento del FFO.

- *Capacità manageriali nei vertici di ateneo* tanto accademici quanto amministrativi, con l'attivazione di processi decisionali in logica *evidence-based* ovvero l'adozione di un metodo di governo basato su indirizzi strategici che considerino la relazione esistente tra decisioni assunte nel presente e conseguenze di quelle decisioni nel futuro. Questo comporta processi decisionali informati con apposite istruttorie preventive basate sull'analisi di dati appositamente elaborati. Presuppone, soprattutto, una disponibilità ad assumere decisioni sulla base di criteri *data-driven* e una cultura di governo e manageriale sensibile in proposito. Si tratta di un cambiamento importante in organizzazioni che, di norma, affidano gli incarichi di vertice accademici a pari senza una specifica pregressa preparazione amministrativa.
- *Capacità interne di project management e portfolio management* allo scopo di individuare e gestire i progetti interni all'amministrazione raggiungendo gli obiettivi di performance che gli atenei si prefiggono in una logica di "portafoglio complessivo", capace di operare sulla base di linee strategiche distintive. Le università hanno intrapreso un percorso di gestione delle performance attraverso il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO). Pur essendo una attività ormai consolidata, non si ravvede ancora la capacità di misurare concretamente l'impatto dei progetti di innovazione strategica e amministrativa, poiché la cultura del project management è ancora debole. Se, infatti, da un lato i PIAO propongono generalmente progetti "mascherati" da obiettivi, dall'altro, però, non esistono sistemi informativi per la gestione dei progetti in una logica complessiva di ateneo, collegati a indicatori di performance; soprattutto, la cultura organizzativa è più orientata alla gestione del contingente che non a ottenere obiettivi di cambiamento e di performance.
- *Capacità di data analysis* che consenta la raccolta, aggregazione e integrazione di dati sia interni sia esterni al fine di renderli disponibili per il supporto delle decisioni di governo dell'ateneo. Un elemento particolarmente rilevante a questo proposito è la capacità di integrare il presidio e la lettura dei dati. Ogni ateneo ha sistemi informativi a presidio delle principali aree dell'ateneo (didattica, ricerca, terza missione, personale, contabilità, patrimonio, ecc.) e la difficoltà è riuscire a integrare questi dati per fornire informazioni univoche al decisore. Un esempio può aiutare a comprendere la rilevanza di questa materia. La quantità di docenza a contratto è un dato utile per assumere decisioni in materia di didattica, ha valenza per l'accreditamento dei corsi di studio e rappresenta una voce di un certo rilievo nei bilanci degli atenei. Ebbene, l'informazione sulla consistenza della didattica a contratto è, di norma, un processo che attraversa diversi applicativi.

Dalla fase concorsuale fino alla liquidazione dell'incarico, ciascuna fase del processo modifica una o più basi di dati, anche in funzione dell'organizzazione dell'ateneo (accentrata, decentrata, ecc.) e delle unità organizzative coinvolte, come ad esempio Risorse Umane, Contabilità, Didattica. Un processo consapevole consentirebbe di conseguenza un presidio avanzato del dato, pur preservando le specificità delle diverse fonti. Per fare questo è necessario avvicinare, nell'organizzazione, le figure di statistico alle figure di *business analyst*, elevando la funzione dei Sistemi Informativi.

- *Capacità di data mining* ovvero l'estrazione dai dati di informazioni utili per effettuare analisi predittive. In questo senso, è fondamentale la capacità di elaborare in modo tempestivo i dati relativi ai propri processi e stimare come essi potranno posizionare l'ateneo nei riparti dei finanziamenti ministeriali e nelle procedure valutative. I dati tramite i quali viene assegnato il FFO sono, infatti, estratti da banche nazionali dove confluiscono i dati conferiti dai vari atenei. Poiché i dati devono essere armonizzati e validati, questo processo richiede alcuni mesi e, di conseguenza, il dato nazionale è disponibile con una certa latenza rispetto a quello locale. In caso di procedure valutative (si pensi alla VQR), il ritardo dipende dai tempi delle procedure valutative stesse, che hanno scadenze temporali proprie e possono arrivare a diversi anni. Con adeguate capacità di *data mining*, è possibile stimare l'andamento dell'ateneo nelle procedure di finanziamento e in quelle valutative. Ad esempio, è possibile presumere, sulla base dei dati delle immatricolazioni e delle carriere, l'andamento della quota di finanziamento connessa al costo standard oppure, sulla base delle pubblicazioni prodotte dai docenti, il trend (con gradi di approssimazione più o meno elevati) dell'ateneo nelle future procedure valutative.
- *Adeguate presidio organizzativo del dato* con l'adozione di modelli organizzativi (nodi di rete a responsabilità distribuita) che coniughino capacità di analisi a livello di ateneo con nodi a responsabilità distribuita nelle unità organizzative dove il dato viene concretamente gestito (dipartimenti, segreterie studenti, uffici dell'amministrazione centrale, ecc.) in grado di avere una conoscenza approfondita del dato stesso, delle modalità con cui esso è generato e delle valenze operative a esso connesse. Un approccio reticolare capace di seguire il dato, consentendo interpretazioni esperte, da parte di chi presidia direttamente le diverse tipologie dei fenomeni, per comprenderne la valenza sulle performance di ateneo e sul finanziamento atteso.
- *Un uso più consapevole della contabilità economico-patrimoniale*. Benché introdotta dalla legge 240/2010, la gestione del bilancio risente ancora di logiche proprie della contabilità finanziaria. Il bilancio preventivo è spesso approvato sulla base di ipotesi conservative finalizzate a garantire la copertura delle spese ineludibili. La previsione delle spese più discrezionali, e pertanto connesse all'ottenimento di obiettivi strategici di innovazione, è in

molti casi demandata agli assestamenti di bilancio. La disponibilità dei dati relativi al FFO, con grande ritardo rispetto all'inizio dell'esercizio, favorisce questa pratica che, tuttavia, ha le sue radici nella presenza di vincoli governativi per il contenimento della spesa (il cosiddetto “fabbisogno di cassa” che limita la possibilità di ogni università di effettuare prelievi dalla Tesoreria Unica per finanziare spese correnti), ma anche nella cultura amministrativa e gestionale degli atenei come dimostra la ancora iniziale diffusione del controllo di gestione e della contabilità analitica<sup>1</sup>.

Queste capacità manageriali, organizzative e di analisi del dato sono preliminari affinché le organizzazioni finanziate attivino processi di reattività nella direzione di massimizzare la propria capacità di attrarre finanziamenti ministeriali.

Tanto più l'assegnazione è importante come ammontare e trasparente nei criteri di allocazione, quanto maggiore diventa l'incentivo per le università a mutare di conseguenza le proprie prestazioni. In altre parole, tanto più l'equilibrio finanziario e la capacità di spesa immediata di un ateneo dipendono dall'andamento del PBF quanto maggiore sarà l'attenzione riposta nel modificare le proprie performance sulla base degli incentivi presenti nel meccanismo di finanziamento. Il processo di reattività è insito nei meccanismi di finanziamento basati sulle performance e anzi possiamo dire che è la finalità primaria, anche se talvolta implicita, di questi sistemi.

I processi di reattività, tuttavia, devono tenere conto delle elaborazioni e delle risposte strategiche dei soggetti valutati. La tabella 5.1 riporta i dati dell'andamento della programmazione locale di ateneo in riferimento alle lauree triennali per il territorio milanese, lombardo e nazionale.

Risulta evidente che gli atenei hanno effettuato scelte differenti che certamente hanno avuto implicazioni sulle entrate derivanti dal costo standard. Visto che la componente del FFO legata al costo standard è connessa al numero di studenti e dovrebbe fornire incentivi ad ampliare la platea di studenti, il comportamento difforme degli atenei segnala propensioni differenti ad assecondare l'incentivo. La spinta ad aumentare il numero di studenti sembra manifestarsi maggiormente per alcuni atenei piuttosto che per altri.

---

1 Coran, Donna e Sostero (2023), nel loro esame del profilo economico del sistema universitario italiano, si soffermano sulla difficoltà della contabilità economico-patrimoniale nel produrre i benefici attesi anche per via delle limitazioni connesse alla logica finanziaria con cui è trasferito il FFO. Secondo gli autori, ciò è ben esemplificato dalla difficoltà di ritrovare un collegamento immediato tra la quota di FFO stanziata nei decreti ministeriali e quanto riportato in riferimento a un determinato esercizio nel bilancio di ateneo.

**Tabella 5.1:** Andamento della programmazione locale di ateneo 2011-2022 (percentuale di lauree triennali con programmazione locale). Fonte: Bratti e Lippo (2023).

Anno	Milano	Lombardia (Milano esclusa)	Italia (Lombardia esclusa)
2011	26,7%	11,7%	17,4%
2012	27,6%	10,6%	18,6%
2013	30,5%	10,6%	20,3%
2014	33,1%	14,5%	21,4%
2015	34,0%	12,0%	20,5%
2016	35,5%	13,8%	19,8%
2017	36,9%	15,6%	20,2%
2018	36,6%	13,9%	20,6%
2019	37,1%	14,5%	20,6%
2020	37,3%	18,2%	19,7%
2021	35,8%	18,2%	20,0%
2022	43,7%	18,1%	20,2%

Il tema degli incentivi e della reattività deve essere trattato anche in relazione al *gaming* che, come si è detto, costituisce una forma di reattività intenzionale e strategica, attraverso la quale si utilizzano a proprio vantaggio le regole e gli indicatori dei sistemi di misurazione della performance, ricorrendo anche a comportamenti opportunistici e forme di manipolazione dei dati. Questo può significare anche ridurre intenzionalmente la performance negli aspetti che non vengono misurati per concentrarsi su ambiti oggetto della rilevazione e comunque realizzare il target, trascurando il fine e la motivazione di fondo che lo ispira e lo giustifica (Bevan e Hood, 2006; Rebora et al., 2017). I sistemi di finanziamento basati su indicatori di performance sono, tuttavia, anche esposti a processi di apprendimento negativo (*perverse* o *negative learning*), ovvero alla manipolazione fraudolenta degli indicatori da parte di taluni operatori, come ad esempio la trasmissione di dati non veritieri (van Thiel e Leeuw, 2002; Rebora et al., 2017). Nel 2022, negli Stati Uniti, vi è stato un ampio dibattito sull'accuratezza e sull'attendibilità dei ranking universitari, in seguito a segnalazioni sulla veridicità dei dati forniti da un importante ateneo<sup>2</sup>.

Un ulteriore elemento da considerare è la possibilità, per il soggetto finanziato, di ricorrere a entrate alternative o comunque di integrare il finanziamento statale con altre entrate. In Italia, la capacità degli atenei statali di attrarre risorse proprie risente in modo molto marcato di vincoli legislativi e del posizionamento

2 Hartcollis A., 2022. U.S. News Dropped Columbia's Ranking, but Its Own Methods Are Now Questioned. *The New York Times*. Disponibile su: <https://www.nytimes.com/2022/09/12/us/columbia-university-us-news-ranking.html>

territoriale. I proventi della didattica per studente (valore medio 2020 pari a 1.221 euro) evidenziano differenze sensibilissime tra le aree: 1.427 euro per il Nord-Ovest, 1.489 per il Nord-Est, 1.187 per il Centro, 935 per il Sud e 871 per le Isole (Coran et al., 2023). Secondo ANVUR, il rapporto è anche più sbilanciato: «nel 2022 l'importo delle entrate per studente derivante dal pagamento delle tasse negli atenei delle regioni del Nord è pari al doppio di quello delle Isole, di circa il 30% superiore a quello del Centro e del 60% rispetto a quello del Sud» (ANVUR, 2023, p. 87).

**Tabella 5.2:** Indicatori economici relativi alla didattica anno 2020 (per area geografica). Fonte: Coran, Donna e Sostero (2023).

Indicatore	Misura	Nord- ovest	Nord- est	Centro	Sud	Isole
Proventi della didattica per studente (valori in euro)	Proventi della didattica / n. studenti iscritti	1.427	1.489	1.187	935	871
Rilevanza costi per il sostegno agli studenti	(Costi per il sostegno agli studenti + costi diritto allo studio al netto dei relativi proventi) / totale proventi operativi	12,9%	12,6%	11,1%	11,0%	12,6%
Contributo ministeriale per studente (valori in euro)	Quota base FFO / n. studenti iscritti	2.607	2.558	2.713	2.756	3.017
Rapporto studenti per dipendente	N. studenti iscritti / n. dipendenti	16,5%	14,1%	14,3%	15,7%	13,7%
Rapporto studenti per personale docente	N. studenti iscritti / n. docenti e ricercatori	31,2%	28,2%	28,9%	28,8%	26,7%

È evidente che taluni atenei possono contare su fonti di finanziamento alternative in misura maggiore di altri e che tale possibilità dipende, tra l'altro, dal territorio in cui l'ateneo ha sede e anche dal mix disciplinare erogato (anche in relazione alla presenza di studenti con differente capacità reddituale). Peraltro, le università sono esposte a economie associate ovvero al fatto che i principali investimenti di ricerca, così come gli studenti più promettenti e con possibilità di mobilità maggiore, tendono a concentrarsi nelle sedi più reputate e ricche di risorse. In questi contesti, l'ottenimento di livelli elevati di performance e la maggior capacità di attrazione dei finanziamenti statali, oltre a portare vantaggi economici diretti, contribuisce ad accrescere la legittimazione e ad attirare ulteriori entrate economiche. Come si è visto, si tratta del cosiddetto effetto San Matteo (*Matthew effect*), ovvero il rafforzamento delle istituzioni più forti, concentrando in esse il finanziamento a svantaggio di quelle con performance più limitate. Il governo del Regno Unito ha adottato esplicitamente politiche di questo tipo, favorendo l'allocatione di quote rilevanti di finanziamento a un numero ridotto di università considerate campioni nazionali. In Italia, manca

soprattutto una regia complessiva. Da una parte, i livelli effettivi di tassazione sono molto differenti tra i territori e gli atenei. Dall'altra, permane un limite nel livello di tassazione (le tasse non possono superare il 20% del FFO): limite che peraltro imporrebbe, in modo del tutto illogico per gli equilibri di bilancio, in caso di contrazione del finanziamento statale, la diminuzione delle tasse universitarie.

A livello di istituzioni, le forze prese in considerazione dalla RDT e dalla LT sembrano favorire la ricerca, da parte degli atenei, della massimizzazione dei criteri di PBF per assicurarsi maggiori entrate finanziarie e per acquisire più legittimazione. Le due teorie contribuiscono anche a illuminare la valenza interna che la reattività ha sulle relazioni inter-organizzative nelle istituzioni finanziate. In ambienti caratterizzati da sistemi di governance bottom-up e assembleari, gli algoritmi associati ai sistemi di finanziamento ministeriale assumono forti valenze interne, con la duplice motivazione che in questo modo si condividono gli obiettivi di performance assunti a livello di ateneo in tutte le unità organizzative e che tali meccanismi di ripartizione sono mutuati da esigenze esterne, pertanto il loro impiego gode di una legittimazione esterna. Una vasta letteratura sottolinea che, a fronte di una misurazione esterna ritenuta rilevante, l'istituzione valutata e il suo personale attivano processi riflessivi atti a modificare il proprio operato per massimizzare l'esito di tale valutazione (Espeland e Sauder 2007; Sauder e Espeland, 2009). La reattività è connessa a conseguenze sui comportamenti di istituzioni e personale accademico fino a modificare e comunque influire sull'identità accademica stessa (Sauder e Espeland, 2009; Marginson, 2014; Kaidesoja, 2022). Studi recenti dimostrano, inoltre, che non si tratta solo di un processo verticale dove gli incentivi extra-organizzativi influenzano i comportamenti degli accademici, ma che vi sia un ruolo importante ricoperto anche dai processi orizzontali intra-organizzativi connessi alla pressione e alla legittimazione tra pari (Gerdin e Englund, 2022). Non è così raro assistere al ribaltamento dei meccanismi di finanziamento esterno sulle modalità di allocazione interne delle risorse. Nel transitare dalla dimensione esterna (meccanismo di finanziamento ministeriale) alla dimensione interna (sistema di allocazione delle risorse interateneo), gli algoritmi sono, però, soggetti a logoramento e deterioramento, esponendosi all'attivazione di fenomeni di reattività disfunzionale o di *gaming*. Se, infatti, è opportuno avere incentivi di sistema che possano premiare la regolarità delle carriere degli studenti (anche a fronte di un tasso di laureati triennali in corso drammaticamente fermo al 38% a livello nazionale), al contrario non è appropriato introdurre sistemi premiali per i docenti o per il personale tecnico-amministrativo basati sul tasso di superamento degli esami. Allo stesso modo, i risultati della VQR hanno una valenza per le strutture di ricerca, mentre, date le regole adottate dall'esercizio di valutazione, il risultato del singolo docente non è opportuno sia oggetto di specifiche misure premiali.

## 5.4 Alcune proposte per favorire un utilizzo più consapevole del PBF e affrontare le sfide future

Pur senza mutare l'assetto istituzionale che caratterizza il sistema universitario italiano, vi sono spazi per rendere più incisiva la capacità di indirizzo degli attuali sistemi di finanziamento. L'opportunità di rafforzare l'impatto del FFO con una maggiore consapevolezza degli attori è particolarmente importante, considerando tre grandi differenti transizioni che il sistema universitario italiano si appresta a vivere.

La prima e più immediata transizione è rappresentata dalla fase post Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in cui verranno meno i finanziamenti straordinari che hanno caratterizzato il periodo 2022-2025.

Il PNRR consente all'Italia di destinare circa 200 miliardi di euro per lo sviluppo di linee di intervento ritenute strategiche per l'intero sistema Paese, articolate in aree tematiche e declinate in specifiche misure operative riguardanti digitalizzazione, transizione ecologica, infrastrutture e mobilità sostenibili, istruzione e ricerca, inclusione e coesione, salute. Per l'istruzione e la ricerca, il PNRR stanziava oltre 30 miliardi di euro (pari a circa il 15% dell'ammontare totale delle risorse). In ambito universitario, i principali interventi riguardano il potenziamento delle attività di orientamento scuola-università, il miglioramento dei servizi di housing studentesco, la riorganizzazione delle classi di laurea e dei dottorati di ricerca e la promozione dell'azione combinata di atenei e tessuto produttivo. In particolare, tra gli interventi più innovativi e più rilevanti anche in termini di risorse economiche messe a disposizione, vi sono la creazione di partenariati estesi (1,61 miliardi di euro), di centri nazionali (1,6 miliardi di euro), di ecosistemi dell'innovazione (1,3 miliardi di euro), nonché il rafforzamento delle infrastrutture di ricerca e innovazione (1,58 miliardi di euro) per stimolare una maggiore interazione fra soggetti pubblici e privati nel campo della ricerca.

La sfida per gli atenei è duplice: da un lato assorbire lo scarto negativo di risorse disponibili con il termine dei finanziamenti del PNRR, dall'altro mantenere le progettualità e il capitale umano<sup>3</sup> e tecnologico che le progettazioni legate al PNRR hanno generato. Non vi è dubbio che il PNRR abbia indirizzato l'attività degli atenei verso specifiche direzioni, quali la collaborazione interistituzionale tra atenei e centri di ricerca, l'innovazione didattica, il raccordo tra la formazione dottorale e le esigenze del mercato del lavoro, la connessione della ricerca scientifica con il sistema produttivo e della trasformazione della società. Alcuni autori hanno notato (Regini e Ghio, 2022; Nobili et al., 2022) che questo ha, di fatto, introdotto modalità decisionali e organizzative nuove per gli atenei

3 Sulla base degli ultimi dati disponibili (luglio 2024), sono presenti presso gli atenei statali (57 università statali considerate) 7.921 ricercatori a tempo determinato di tipo A (RTD-A), in parte considerevole riconducibili alle progettazioni attivate per il PNRR.

italiani. Affinché tutto ciò non venga disperso, è importante che una forte capacità di stimolo e di indirizzo venga mantenuta anche dopo la fine del PNRR. Non si tratta di limitare l'autonomia dell'iniziativa accademica degli atenei, che il FFO tende a preservare, ma piuttosto di temperare questa autonomia a una responsabilizzazione su ambiti che la trasformazione sociale ed economica in atto richiede e che altrimenti la dinamica bottom-up, consensuale e conservativa delle comunità accademiche, pur riconoscendone il valore, fatica ad affrontare.

Una seconda transizione che le università italiane e l'intero sistema di istruzione terziaria dovranno affrontare è quella della digitalizzazione della formazione terziaria (Bratti e Turri, 2024). La sfida per le università statali è molto significativa. Solo il 2,2% degli studenti che decidono di intraprendere un percorso di formazione a distanza sceglie un'università statale (o non statale non telematica). Si tenga conto che più del 50% di chi decide di intraprendere una laurea triennale o magistrale dopo i 35 anni sceglie un corso di studio erogato in modalità telematica e, anche tra gli under 25, circa l'11% di chi si iscrive a una laurea triennale sceglie un percorso telematico<sup>4</sup>. Le università statali hanno mostrato difficoltà a rispondere adeguatamente alla domanda di formazione che proviene da coloro che hanno specifiche connotazioni o anagrafiche o di background formativo<sup>5</sup>. A prescindere da eventuali comportamenti opportunistici/impropri che possono essere attribuiti agli atenei telematici, una parte di responsabilità risiede certamente nella poca reattività degli atenei statali all'evoluzione delle esigenze degli studenti. Opportuni incentivi sul finanziamento statale potrebbero creare le premesse per una maggior attenzione delle università statali a questa modalità di erogazione della didattica ovvero al segmento di utenza che prevalentemente si rivolge al canale telematico.

La terza e ultima transizione che caratterizzerà il sistema universitario è quella demografica ed è quella che probabilmente nel medio periodo genererà gli effetti più rilevanti su tutta l'istruzione terziaria. Francesco Billari ha descritto (2023) la situazione che ci attende nei prossimi anni, caratterizzata dagli effetti di una crescente longevità e di una bassissima fertilità con un progressivo decremento della popolazione e un aumento dell'età media della stessa. In questo orizzonte, non si può non condividere l'affermazione di Billari che non possiamo permetterci un'istruzione «dei pochi e dei migliori»: diventa, invece, essenziale passare da un modello selettivo ed elitario di istruzione a uno che accanto a formare i migliori si pone l'obiettivo di attrarre percentuali crescenti di diplomati, di rafforzare l'orientamento e il diritto allo studio, di ridurre la dispersione, di favorire la formazione degli immigrati e di studenti con background più fragile. Insomma, occorre che l'università, specie quelle statali che, data la loro natura,

---

4 Dati riferiti all'a.a. 2023/2024.

5 Una possibile inversione di tendenza è rappresentata dall'investimento 3.4 "Didattica e competenze universitarie avanzate" della Missione 4 Componente 1 del PNRR, che prevede la costituzione di tre *Digital education hub* (DEH).

sono chiamate a creare valore per la collettività, si facciano carico di accompagnare, mitigare e indirizzare le trasformazioni sociali ed economiche che in modo tanto marcato ci apprestiamo a vivere. Si tratta di un obiettivo realistico solo a patto di potenziare la capacità di indirizzo verso finalità pubbliche dell'operato degli atenei statali favorendo la compresenza nel sistema universitario di *provider* differentemente specializzati, operazione che richiede un utilizzo forte e consapevole dei meccanismi di finanziamento.

A queste transizioni si è associata una incombente dinamica che rafforza l'urgenza di una maggior consapevolezza nella gestione del FFO. La ripresa dei fenomeni inflattivi nel 2022 e 2023 e l'allentamento dei vincoli al turnover, che avevano caratterizzato la seconda decade del XXI secolo, hanno portato a una forte crescita dei costi degli atenei e in particolare del costo del personale docente, che in assenza di un governo consapevole rischia di irrigidire i bilanci delle università, le quali vedranno chiudersi ogni spazio di reale autonomia. Come illustrato nel capitolo 4, già nel 2021, il rapporto FFO reale/docente (totali) è iniziato a de-crescere. In assenza di una robusta dinamica crescente del FFO, che i vincoli di finanza pubblica rendono non facile, la situazione rischia di assumere contorni drammatici anche per il paradosso che le entrate da contribuzione studentesca sono vincolate al FFO e pertanto in assenza di una crescita del Fondo anche le entrate da contribuzione dovrebbero seguire lo stesso andamento, esponendo al rischio di dissesto l'intero comparto. La piena considerazione delle summenzionate transizioni e delle contingenze in relazione alla progressiva rigidità dei bilanci degli atenei porta a formulare alcune proposte per un utilizzo del FFO maggiormente finalizzato a generare effetti sul sistema universitario. Occorre una maggiore consapevolezza, sia per il Ministero che per gli Atenei, di operare in presenza di un sistema di finanziamento di tipo PBF.

Anzitutto, **incrementare l'aggiornamento, l'accuratezza e l'accessibilità delle informazioni delle performance rilevate**, anche avvalendosi dei significativi passi in avanti compiuti negli ultimi anni dalla *Information Technology* e dalla *Data Analysis/Data Science*. Potenziare il servizio di statistica del Ministero e dei relativi database (gestione dell'Anagrafe nazionale degli studenti della formazione superiore, dell'Anagrafe nazionale delle ricerche, ecc.), rafforzando la collaborazione con il CINECA e promuovendo:

- cataloghi, metadati e definizioni degli indicatori condivisi e facilmente comprensibili nelle modalità di calcolo;
- database pubblici prontamente aggiornati sulle principali caratteristiche e performance del sistema universitario nazionale con accesso pubblico ai dati, al fine di facilitare un dibattito informato sui temi dell'istruzione terziaria e della ricerca e di favorire, mediante l'utilizzo plurimo dei dati, processi condivisi di validazione e trasparenza;

- il rafforzamento della rete di referenti statistici in ogni ateneo, con l'intento di promuovere non solo la trasmissione puntuale e accurata dei dati, ma altresì una cultura dell'analisi del dato favorendo processi *evidence-based* a livello di ateneo;
- avviare percorsi di crescita del personale statistico degli Atenei e del Ministero, con il supporto di CINECA, verso un profilo di *data scientist* e *data architect* per rafforzare la capacità di interpretazione dei dati, di presentazione e di correlazione di diversi fenomeni interni o esterni al sistema (ad esempio, con i dati ISTAT, ANPR, Almalaurea, INDIRE).

Tutto ciò potrebbe avvalersi di un unico sistema informativo direzionale ministeriale, che integri al meglio i modelli di finanziamento con la valutazione, mediante un approccio olistico e comprensivo di tutti i fattori esogeni ed endogeni che influenzano i modelli di finanziamento e valutazione, come ad esempio PRO3 e costo standard. Queste rappresentazioni, opportunamente semplificate, potrebbero supportare e promuovere i processi di analisi interni a ogni amministrazione universitaria.

In secondo luogo, si potrebbe valutare l'opportunità di **introdurre incentivi più espliciti per l'attribuzione di risorse in coerenza con policy di lungo periodo ampiamente riconosciute e, pertanto, sperabilmente stabili.**

In particolare, in materia di didattica (premessi che tutte le statistiche internazionali sottolineano da tempo il basso numero di laureati triennali e, nonostante questo, l'ultimo rapporto dell'ANVUR segnala percentuali di abbandono molto significative, soprattutto per gli studenti con background scolastico e familiare più fragile) si potrebbero attivare misure, anzitutto, per riconoscere incentivi per l'istruzione di studenti con background scolastico più fragile. Se a questi studenti fosse riconosciuto un finanziamento standard unitario più elevato rispetto a quello degli studenti in condizioni scolastiche e familiari più avvantaggiate, si creerebbe uno stimolo per le università statali a creare condizioni di accesso, di orientamento e percorsi di supporto dedicati a questi studenti finalizzati a prevenire il fenomeno dell'abbandono degli studi. Si supererebbe così la circostanza attuale per cui l'iscrizione di questi studenti è di fatto disincentivata.

In modo analogo, si potrebbe passare dal finanziare il tempo di iscrizione, come di fatto avviene con l'attuale formulazione del costo standard, a finanziare i crediti acquisiti riprendendo, peraltro, una pratica già sperimentata in passato. Attualmente, uno studente di un corso di laurea di primo ciclo è finanziato per quattro anni, benché i corsi abbiano una durata triennale e il finanziamento non tiene conto dei crediti effettivamente acquisiti. Viceversa, finanziando, per le lauree di primo livello, il numero di crediti (o pacchetti minimi di crediti acquisiti per anno) si introdurrebbero forti incentivi per gli atenei a strutturare i percorsi di apprendimento in modo da ridurre la percentuale di abbandoni e i tempi di

conseguimento della laurea. Proposte analoghe a questa vengono di solito duramente osteggiate da alcune parti dell'accademia con l'argomento che rappresenterebbero un incentivo ad abbassare il livello dell'istruzione universitaria. I dati, tuttavia, dimostrano in modo inequivocabile che le università italiane laureano nei trienni pochi studenti (se comparati con altre Nazioni europee) e di norma ben oltre la durata prevista del corso di studio. Orientare maggiormente la didattica alle esigenze di apprendimento degli studenti avrebbe anche il merito di sottolineare lo sforzo del sistema universitario allo sviluppo e alla coesione del Paese, fornendo evidenze con cui contrastare le derive di disinvestimento dal comparto dell'istruzione terziaria.

Il rafforzamento dei meccanismi di PBF e della loro capacità di avere presa sul sistema universitario è stato storicamente osteggiato, più nel dibattito pubblico che nei fatti, a dir la verità, dalla considerazione delle conseguenze distorsive associate a questi meccanismi. In merito a ciò occorre, anzitutto, invertire l'approccio dominante, che si occupa di questi fenomeni solo a posteriori, considerando fisiologica la reattività e pertanto **attivare misure per prevenire e contrastare fenomeni di *gaming*, in particolare presidiando attivamente il mantenimento di spazi di autonomia tra i criteri di finanziamento delle istituzioni e i criteri adottati per il reclutamento e avanzamento del personale accademico**. In secondo luogo, considerare che non tutti gli attori, anche sulla base della loro collocazione territoriale, hanno la medesima possibilità di attivare fonti alternative.

Per quanto riguarda i meccanismi di finanziamento statale, l'effetto San Matteo deve essere considerato come naturale con l'adozione di meccanismi premiali. Si tratta di un fenomeno che va considerato, assecondato qualora in linea con gli indirizzi assunti, oppure mitigato con apposite misure qualora contrastante con gli obiettivi di policy. **I marcati squilibri territoriali presenti in Italia suggeriscono a questo proposito una riflessione sull'opportunità di destinare quote di finanziamento specifiche agli atenei collocati in territori più deboli**. Una misura di questo genere potrebbe favorire l'applicazione di meccanismi di PBF e di costo standard nella consapevolezza che gli atenei collocati in territori più fragili possano accedere a risorse dedicate. L'eventuale misura dovrebbe essere opportunamente modulata per bilanciare la posizione territoriale svantaggiata con il mantenimento di incentivi al miglioramento delle performance.

Sul versante della governance degli atenei occorre **transitare a una cultura di governo e di management consapevole delle trasformazioni intervenute e della rilevanza del sistema di incentivi in essere e fondata su criteri decisionali *evidence-based***. Significativo, a questo proposito, che non abbia trovato, di fatto, alcuna diffusione la possibilità offerta dalla legge Gelmini di

candidare per il ruolo di Rettore anche professori ordinari in servizio presso altri atenei (legge 240/2010, art. 2, co. 1, lett. c), che consentirebbe di valorizzare le esperienze di governo sviluppate durante precedenti mandati rettorali. Non stupisce, peraltro, che qualche ateneo non statale si sia invece avvalso di questa possibilità.

I vertici degli atenei devono dotarsi di strumenti di supporto alle decisioni adeguati al mutato contesto di finanziamento, sviluppando unità organizzative interne, capaci di attivare processi di *data analysis* e di *data mining*, in grado di supportare processi decisionali consapevoli. La governance di ateneo deve comprendere e spiegare la rilevanza degli incentivi imposti dai sistemi di finanziamento, anche in considerazione della possibilità di attivare fonti di finanziamento alternative e sulla base del peso relativo che i criteri di allocazione possiedono.

Sulla base di quanto un'ampia letteratura ormai argomenta, è necessario, inoltre, che i vertici degli atenei si adoperino per adottare cautele nel ribaltamento, sulle unità organizzative interne, dei meccanismi di finanziamento esterni al fine di limitare effetti impropri e di *gaming*. Serve un governo degli atenei consapevole del mutato quadro di riferimento e capace di avvalersi di meccanismi operativi di supporto alla decisione evitando di generare effetti impropri o disfunzionali.

A oltre 30 anni dalla sua costituzione, il potenziale del Fondo di finanziamento ordinario rimane ancora solo in parte espresso. A partire dal 2009 e ancor più dal 2014, la composizione del FFO ha visto crescere, fino a diventare prevalente, la dinamica di finanziamento connessa alle performance determinando un contemporaneo ridimensionamento di quella storica. Dal punto di vista dei meccanismi di finanziamento adottati, si è, pertanto, completata la transizione. Affinché ciò si possa trasmettere in modo più marcato sui comportamenti degli atenei consentendo di esprimere indirizzi di governo del sistema, come illustrato, occorre ora lavorare sulla coerenza, sulla riconoscibilità e sull'accuratezza degli stessi meccanismi. Favorire una maggiore capacità di analisi dei dati a livello ministeriale e di ateneo, rafforzare il raccordo tra meccanismi di finanziamento e policy, specie per la didattica, prevenire i fenomeni distorsivi e favorire processi di governo *evidence-based* con un rafforzamento delle capacità manageriali sono gli assi su cui occorre agire. Solo così è possibile dimostrare di rispondere ai bisogni della società e acquisire l'autorevolezza per attrarre risorse crescenti per il comparto universitario pubblico. La portata delle sfide che aspettano nei prossimi anni le università e il sistema universitario suggerisce di procedere senza indugio e con piena consapevolezza del percorso evolutivo ormai pluridecennale del FFO. In caso contrario, rischia di profilarsi all'orizzonte un piano inclinato di progressivo e ulteriore depauperamento delle risorse pubbliche e di riduzione dell'autonomia universitaria degli atenei statali italiani.

## Appendice 1. Tabelle

**Tabella 1:** Andamento degli stanziamenti annui del FFO in termini nominali e degli stanziamenti rivalutati a prezzi del 2009 (valori in euro) (anni 1994-2025). Fonte: elaborazione propria sui dati di Capano, Regini e Turri (2017), sui DM di ripartizione del FFO e, per il 2025, stato di previsione del bilancio 2025-2027 del MUR (totale università statali).

Anno	FFO nominale*	FFO rivalutato a prezzi 2009 (valori in euro)	Valore FFO reale (2009 = 100)
1994	3.547.532.000,00 €	5.053.378.271,11 €	67,51
1995	3.698.631.000,00 €	4.999.311.460,11 €	66,79
1996	4.669.686.000,00 €	6.076.740.883,04 €	81,18
1997	5.065.436.000,00 €	6.477.951.073,59 €	86,54
1998	5.272.935.000,00 €	6.624.864.887,68 €	88,51
1999	5.401.576.000,00 €	6.681.887.584,82 €	89,27
2000	5.743.265.000,00 €	6.926.617.819,52 €	92,54
2001	6.010.548.000,00 €	7.058.087.349,34 €	94,30
2002	6.209.630.000,00 €	7.118.708.288,15 €	95,11
2003	6.268.368.000,00 €	7.016.105.158,79 €	93,73
2004	6.451.557.000,00 €	7.081.220.967,47 €	94,60
2005	6.847.913.713,57 €	7.388.957.244,77 €	98,72
2006	6.952.846.426,00 €	7.356.768.565,39 €	98,29
2007	7.052.775.587,00 €	7.336.853.302,36 €	98,02
2008	7.443.700.000,00 €	7.501.358.404,34 €	100,22
2009	7.485.098.839,00 €	7.485.098.839,00 €	100,00
2010	7.206.384.974,00 €	7.092.898.596,46 €	94,76
2011	6.935.460.469,00 €	6.649.530.651,01 €	88,84
2012	6.998.459.955,00 €	6.516.256.941,34 €	87,06
2013	6.694.686.504,00 €	6.158.865.229,07 €	82,28
2014	7.010.580.532,00 €	6.437.631.342,52 €	86,01
2015	6.911.188.595,00 €	6.352.195.399,82 €	84,86
2016	6.919.317.619,00 €	6.365.517.588,78 €	85,04
2017	6.981.890.720,00 €	6.352.948.789,81 €	84,87
2018	7.327.189.147,00 €	6.601.071.303,60 €	88,19
2019	7.450.770.950,00 €	6.676.318.055,56 €	89,19
2020	7.875.371.950,00 €	7.075.805.885,00 €	94,53
2021	8.383.445.950,00 €	7.399.334.466,02 €	98,85
2022	8.655.586.950,00 €	7.065.785.265,31 €	94,40

2023	9.204.808.794,00 €	7.129.983.573,97 €	95,26
2024	9.031.544.606,00 €	6.936.670.204,30 €	92,67
2025	9.418.529.689,00 €	7.151.503.180,71 €	95,54

\* Dal 1994 al 2008, si riportano i dati a consuntivo. Dal 2009, i dati riguardano i valori a preventivo. Per il 2025, si è usato lo stato di previsione del bilancio 2025-2027 del MUR.

**Tabella 2.:** Andamento degli stanziamenti annui del FFO in termini nominali, del PIL nominale e indice del rapporto FFO/PIL (anni 1994-2025). Fonte: elaborazione propria sui dati di Capano, Regini e Turri (2017), dati ISTAT, Banca d'Italia, DM di ripartizione del FFO e, per il 2025, stato di previsione del bilancio 2025-2027 del MUR (totale università statali).

Anno	FFO nominale*	PIL nominale** (in milioni di euro)	Valore FFO/PIL** (2009 = 100)
1994	3.547.532.000,00 €	911.901,29	81,75
1995	3.698.631.000,00 €	984.983,40	78,91
1996	4.669.686.000,00 €	1.043.085,80	94,07
1997	5.065.436.000,00 €	1.089.869,20	97,67
1998	5.272.935.000,00 €	1.135.499,50	97,58
1999	5.401.576.000,00 €	1.171.901,40	96,86
2000	5.743.265.000,00 €	1.239.266,30	97,38
2001	6.010.548.000,00 €	1.298.890,20	97,24
2002	6.209.630.000,00 €	1.345.794,20	96,96
2003	6.268.368.000,00 €	1.390.709,60	94,71
2004	6.451.557.000,00 €	1.448.362,70	93,60
2005	6.847.913.713,57 €	1.489.725,50	96,59
2006	6.952.846.426,00 €	1.548.473,40	94,35
2007	7.052.775.587,00 €	1.609.550,80	92,08
2008	7.443.700.000,00 €	1.632.150,80	95,84
2009	7.485.098.839,00 €	1.572.878,30	100,00
2010	7.206.384.974,00 €	1.604.514,50	94,38
2011	6.935.460.469,00 €	1.637.462,90	89,00
2012	6.998.459.955,00 €	1.613.265,00	91,16
2013	6.694.686.504,00 €	1.604.599,10	87,67
2014	7.010.580.532,00 €	1.621.827,20	90,83
2015	6.911.188.595,00 €	1.652.622,30	87,88
2016	6.919.317.619,00 €	1.680.948,10	86,50
2017	6.981.890.720,00 €	1.716.934,70	85,45

2018	7.327.189.147,00 €	1.771.566,00	86,91
2019	7.450.770.950,00 €	1.790.942,00	87,42
2020	7.875.371.950,00 €	1.651.595,00	100,20
2021	8.383.445.950,00 €	1.781.221,00	98,90
2022	8.655.586.950,00 €	1.909.154,00	95,27
2023	9.204.808.794,00 €	2.128.001,00	90,90
2024	9.031.544.606,00 €	2.192.182,00	86,57
2025	9.418.529.689,00 €	2.209.719,46	89,57

\* Dal 1994 al 2008, si riportano i dati a consuntivo. Dal 2009, i dati riguardano i valori a preventivo. Per il 2025, si è usato lo stato di previsione del bilancio 2025-2027 del MUR.

\*\* Per il 2025, si è stimata una crescita del PIL nominale pari allo 0,8% (Ufficio parlamentare di Bilancio, Nota sulla congiuntura, febbraio 2025).

**Tabella 3:** Incidenza (%) delle principali componenti del FFO sul totale dello stanziamento (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (totale università statali).

Anno	Quota storica	Quota costo standard	Quota base (*)	Quota premiale	Intervento perequativo	Risorse vincolate per le università	Totale FFO
2009	84,28%	-	84,28%	6,99%	-	8,73%	100,00%
2010	80,35%	-	80,35%	10,13%	-	9,52%	100,00%
2011	83,60%	-	83,60%	11,90%	1,50%	3,00%	100,00%
2012	79,50%	-	79,50%	13,00%	1,50%	6,00%	100,00%
2013	80,80%	-	80,80%	12,20%	1,40%	5,60%	100,00%
2014	58,50%	14,00%	72,50%	17,30%	1,50%	8,70%	100,00%
2015	53,60%	17,40%	71,00%	20,00%	1,50%	7,50%	100,00%
2016	50,00%	18,60%	68,60%	20,80%	2,80%	7,80%	100,00%
2017	47,40%	18,40%	65,80%	22,00%	2,10%	10,10%	100,00%
2018	41,60%	18,80%	60,40%	23,10%	2,00%	14,50%	100,00%
2019	37,70%	20,20%	57,90%	24,00%	2,40%	15,70%	100,00%
2020	32,60%	20,90%	53,50%	24,70%	2,20%	19,60%	100,00%
2021	28,50%	21,50%	50,00%	26,50%	2,10%	21,40%	100,00%
2022	25,50%	23,10%	48,60%	27,00%	1,70%	22,70%	100,00%
2023	22,90%	23,90%	46,80%	27,20%	1,60%	24,40%	100,00%
2024	20,40%	24,73%	45,13%	26,98%	1,53%	26,36%	100,00%

\*Data dalla somma della quota storica e della quota costo standard.

Anno	Chiamati docenti	Chiamate docenti (%)	Programma Montalcini	Programma Montalcini (%)	Interventi studenti	Interventi studenti (%)	Interventi disposizioni legislative*	Interventi disposizioni legislative (%)	Totale risorse vincolate per le università (%)
2009	8.500.000	0,11%	-	-	6.000.000	0,08%	127.256.000	5,80%	8,73%
2010	1.000.000	0,01%	5.000.000	0,07%	6.000.000	0,08%	148.780.580	2,08%	9,52%
2011	1.000.000	0,01%	5.000.000	0,07%	6.000.000	0,09%	45.840.000	0,66%	3,00%
2012	1.500.000	0,02%	5.000.000	0,07%	15.500.000	0,22%	267.934.525	3,83%	6,00%
2013	5.000.000	0,07%	10.000.000	0,15%	6.500.000	0,10%	226.078.716	3,38%	5,60%
2014	3.500.000	0,05%	5.000.000	0,07%	6.500.000	0,09%	446.644.890	6,37%	8,70%
2015	10.000.000	0,14%	5.000.000	0,07%	6.500.000	0,09%	419.493.058	6,07%	7,50%
2016	10.000.000	0,15%	5.000.000	0,07%	6.500.000	0,09%	486.234.478	7,06%	7,80%
2017	14.000.000	0,20%	5.000.000	0,07%	266.629.114	3,82%	330.505.364	4,73%	10,10%
2018	14.000.000	0,19%	5.500.000	0,08%	336.629.114	4,59%	625.368.638	8,53%	14,50%
2019	17.000.000	0,23%	5.500.000	0,07%	347.500.000	4,67%	737.162.716	9,92%	15,70%
2020	16.500.000	0,21%	7.000.000	0,09%	528.000.000	6,70%	935.793.716	11,88%	19,60%
2021	20.000.000	0,24%	8.500.000	0,10%	637.200.000	7,60%	1.090.919.000	13,01%	21,40%
2022	20.000.000	0,23%	8.500.000	0,10%	531.000.000	6,13%	1.350.460.000	15,60%	22,70%
2023	12.000.000	0,13%	8.500.000	0,09%	586.000.000	6,37%	1.578.116.000	17,14%	24,40%
2024	10.000.000	0,11%	8.500.000	0,09%	584.000.000	6,47%	1.719.146.000	19,03%	26,36%

\*Dal 2021 al 2024, sono inclusi anche gli incrementi della quota base disposti da specifiche disposizioni di legge.

**Tabella 4:** Valori nominali e incidenza (%) delle principali risorse vincolate per le università (Chiamate docenti, Programma Montalcini, Interventi a favore degli studenti, Interventi previsti da disposizioni legislative) e incidenza (%) del totale delle risorse vincolate per le università sul totale del FFO (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (totale università statali).

**Tabella 5:** Principali misure con vincolo di destinazione per le università contenute in “Interventi a favore degli studenti” e “Interventi previsti da disposizioni legislative” presenti nei DM di ripartizione del FFO (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione sui DM di ripartizione del FFO (totale università statali).

Anno	Principali misure contenute negli interventi a favore degli studenti	Principali misure contenute negli interventi previsti da disposizioni legislative
2009*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità</li> </ul>	-
2010*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità</li> </ul>	-
2011*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità</li> </ul>	-
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> <li>• Fondo per il merito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• quota annua programmi d'ateneo</li> <li>• borse <i>post lauream</i></li> <li>• Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• quota annua programmi d'ateneo</li> <li>• borse <i>post lauream</i></li> <li>• Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• quota annua programmi d'ateneo</li> <li>• borse <i>post lauream</i></li> <li>• Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> <li>• borse <i>post lauream</i></li> <li>• Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti</li> <li>• piani pluriennali interventi integrati orientamento pre-universitario, sostegno didattico e di tutorato</li> <li>• compensazione minor gettito da contribuzione studentesca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• quota annua programmi d'ateneo</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> </ul>

Anno	Principali misure contenute negli interventi a favore degli studenti	Principali misure contenute negli interventi previsti da disposizioni legislative
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> <li>• borse <i>post lauream</i></li> <li>• Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti</li> <li>• piani pluriennali interventi integrati orientamento pre-universitario, sostegno didattico e di tutorato</li> <li>• compensazione minor gettito da contribuzione studentesca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• quota annua programmi d'ateneo</li> <li>• Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> <li>• borse <i>post lauream</i></li> <li>• Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti</li> <li>• piani pluriennali interventi integrati orientamento pre-universitario, sostegno didattico e di tutorato</li> <li>• compensazione minor gettito da contribuzione studentesca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• quota annua programmi d'ateneo</li> <li>• Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> </ul>
2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> <li>• borse <i>post lauream</i></li> <li>• Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti</li> <li>• piani pluriennali interventi integrati orientamento pre-universitario, sostegno didattico e di tutorato</li> <li>• compensazione minor gettito da contribuzione studentesca</li> <li>• proroga dottorandi con borsa di studio (causa stato emergenza COVID-19)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• quota annua programmi d'ateneo</li> <li>• Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> <li>• progressioni carriera ricercatori a tempo indeterminato in possesso di ASN</li> <li>• sostegno passaggio al regime scatti biennali per docenza universitaria</li> <li>• risorse per esigenze straordinarie connesse allo stato di emergenza COVID-19</li> </ul>
2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> <li>• borse <i>post lauream</i></li> <li>• Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti</li> <li>• piani pluriennali interventi integrati orientamento pre-universitario, sostegno didattico e di tutorato</li> <li>• compensazione minor gettito da contribuzione studentesca</li> <li>• proroga dottorandi con borsa di studio (causa stato emergenza COVID-19)</li> <li>• ulteriori attività di orientamento, tutorato e inclusione degli studenti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• quota annua programmi d'ateneo</li> <li>• Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> <li>• progressioni carriera ricercatori a tempo indeterminato in possesso di ASN</li> <li>• sostegno passaggio al regime scatti biennali per docenza universitaria</li> <li>• risorse per esigenze straordinarie connesse allo stato di emergenza COVID-19</li> </ul>

Anno	Principali misure contenute negli interventi a favore degli studenti	Principali misure contenute negli interventi previsti da disposizioni legislative
2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> <li>• borse <i>post lauream</i></li> <li>• Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti</li> <li>• piani pluriennali interventi integrati orientamento pre-universitario, sostegno didattico e di tutorato</li> <li>• compensazione minor gettito da contribuzione studentesca</li> <li>• sostegno agli studenti fuori sede</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• quota annua programmi d'ateneo</li> <li>• Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> <li>• progressioni carriera ricercatori a tempo indeterminato in possesso di ASN</li> <li>• sostegno passaggio al regime scatti biennali per docenza universitaria</li> <li>• valorizzazione del personale tecnico-amministrativo delle università</li> </ul>
2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> <li>• borse <i>post lauream</i></li> <li>• Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti</li> <li>• piani pluriennali interventi integrati orientamento pre-universitario, sostegno didattico e di tutorato</li> <li>• compensazione minor gettito da contribuzione studentesca</li> <li>• sostegno al benessere degli studenti (inclusione, benessere psicologico, ecc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• quota annua programmi d'ateneo</li> <li>• Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> <li>• progressioni carriera ricercatori a tempo indeterminato in possesso di ASN</li> <li>• sostegno passaggio al regime scatti biennali per docenza universitaria</li> <li>• valorizzazione del personale tecnico-amministrativo delle università</li> </ul>
2024**	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sostegno agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)</li> <li>• borse <i>post lauream</i></li> <li>• Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti</li> <li>• piani pluriennali interventi integrati orientamento pre-universitario, sostegno didattico e di tutorato</li> <li>• compensazione minor gettito da contribuzione studentesca</li> <li>• sostegno al benessere degli studenti (inclusione, sportelli anti violenza, servizi di supporto, ecc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• piani straordinari per l'assunzione di personale universitario</li> <li>• quota annua programmi d'ateneo</li> <li>• Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza</li> <li>• oneri funzionamento commissioni Abilitazione scientifica nazionale (ASN)</li> <li>• progressioni carriera ricercatori a tempo indeterminato in possesso di ASN</li> </ul>

\*Dal 2009 al 2011, il DM di ripartizione del FFO non prevede l'articolo "Interventi previsti da disposizioni legislative"; tuttavia, sono comunque presenti misure con vincolo di destinazione per le università (es. interventi per studenti con disabilità, integrazione assegni di ricerca, reclutamento straordinario di docenti).

\*\*Nel 2024, i piani straordinari per l'assunzione di personale universitario e le risorse per le progressioni di carriera dei ricercatori a tempo indeterminato in possesso di ASN sono collocati in un apposito articolo ("Piani straordinari di reclutamento") del DM di ripartizione del FFO.

**Tabella 6:** Numero di studenti iscritti presso 57 università statali (anni 2009-2024) e popolazione italiana di età compresa tra i 19 e i 24 anni. Fonte: Portale dei dati dell'istruzione superiore (57 università statali considerate), dati ISTAT (dati del 2024 stimati), <https://demo.istat.it/>.

Anno	Numero di studenti iscritti *				Popolazione italiana tra 19 e 24 anni
	Nord	Centro	Sud e Isole	Totale	
2009	607.368	433.863	637.259	1.678.490	3.637.433
2010	606.730	421.694	624.039	1.652.463	3.657.248
2011	624.759	411.074	624.112	1.659.945	3.678.894
2012	620.027	400.520	598.844	1.619.391	3.709.805
2013	608.450	382.228	572.435	1.563.113	3.717.112
2014	602.869	370.366	549.417	1.522.652	3.678.722
2015	601.371	364.798	529.041	1.495.210	3.632.335
2016	604.945	358.194	506.767	1.469.906	3.586.047
2017	613.974	359.755	496.428	1.470.157	3.559.722
2018	631.874	357.839	487.863	1.477.576	3.548.347
2019	640.597	358.055	480.362	1.479.014	3.547.842
2020	656.260	358.445	476.273	1.490.978	3.546.632
2021	674.250	365.659	479.389	1.519.298	3.533.622
2022	681.692	367.363	469.932	1.518.987	3.490.631
2023	680.419	365.430	461.515	1.507.364	3.515.499
2024	691.077	375.973	472.502	1.539.552	3.553.774

\* L'estrazione dei dati MUR è avvenuta nel novembre 2024.

**Tabella 7:** Numero di docenti totali e a tempo indeterminato presso 57 università statali (anni 2009-2024). Fonte: rielaborazione MHEO su dati MUR, Ufficio Statistica e Studi (docenti totali) e CINECA (docenti a tempo indeterminato).

Anno	Numero di docenti totali				Numero di docenti a tempo indeterminato			
	Nord	Centro	Sud e Isole	Totale	Nord	Centro	Sud e Isole	Totale
2009	22.840	15.203	19.306	57.349	22.713	15.203	19.229	57.261
2010	21.711	14.321	18.230	54.262	21.711	14.319	18.229	54.261
2011	21.747	14.140	17.992	53.879	21.468	13.787	17.709	52.964
2012	21.585	13.724	17.754	53.063	20.926	13.341	17.246	51.513
2013	21.275	13.384	17.491	52.150	20.354	12.929	16.787	50.070
2014	20.948	13.082	17.034	51.064	19.793	12.440	16.193	48.426
2015	20.609	12.691	16.689	49.989	19.252	11.967	15.664	46.883
2016	20.591	12.605	16.534	49.730	18.678	11.534	15.199	45.411
2017	20.569	12.422	16.262	49.253	18.193	11.185	14.730	44.108
2018*	21.059	12.326	16.233	49.618	18.100	10.900	14.450	43.450
2019	21.554	12.445	16.617	50.616	18.045	10.749	14.220	43.014
2020	21.885	12.356	16.900	51.141	18.037	10.505	13.942	42.484
2021	22.674	12.628	17.373	52.675	18.409	10.491	14.014	42.914
2022	24.210	13.248	18.071	55.529	18.830	10.532	14.131	43.493
2023	25.585	13.663	18.901	58.149	19.019	10.423	14.118	43.560
2024	25.882	13.761	19.094	58.737	19.493	10.544	14.294	44.331

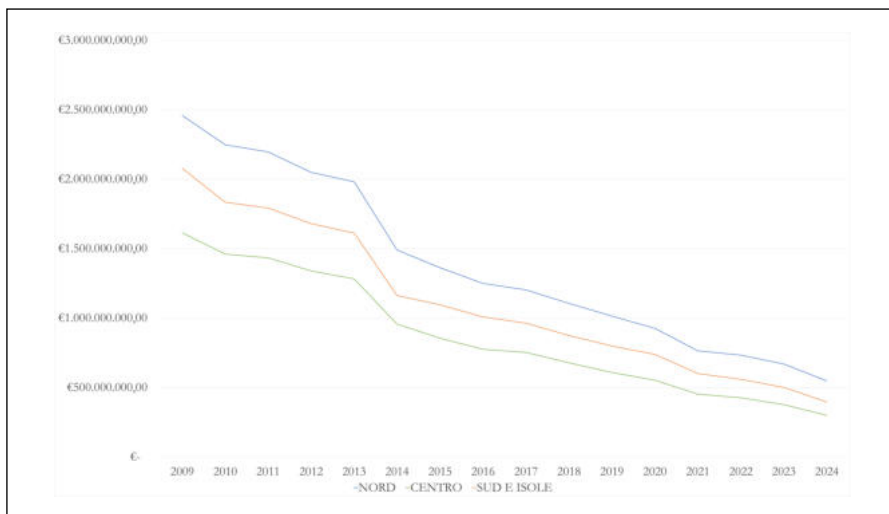
\*I dati 2018 sono stimati.

**Tabella 8:** Ministri per l'università (anni 1993-2025).

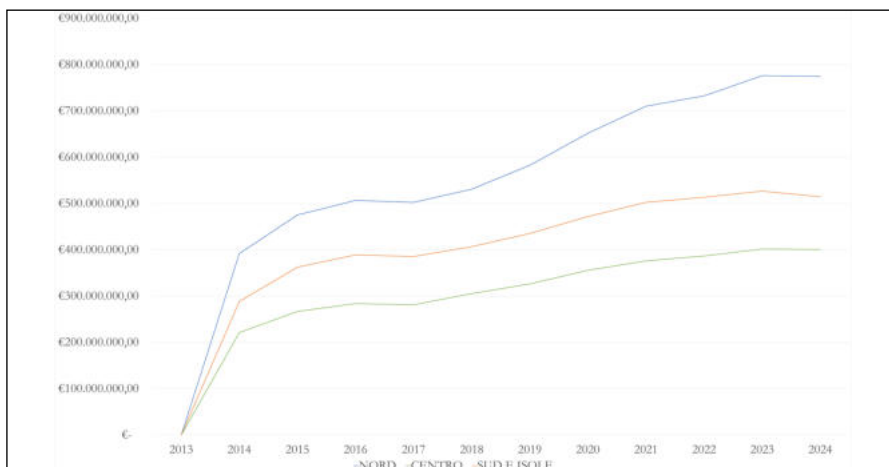
Fonte: Presidenza del Consiglio dei ministri.

<b>Anno</b>	<b>Ministero di riferimento</b>	<b>Ministro</b>
1993	Ministero università e ricerca scientifica e tecnologica	Alessandro Fontana
1993	Ministero università e ricerca scientifica e tecnologica	Luigi Berlinguer
1993-1994	Ministero università e ricerca scientifica e tecnologica	Umberto Colombo
1994-1995	Ministero università e ricerca scientifica e tecnologica	Stefano Podestà
1995-1996	Ministero università e ricerca scientifica e tecnologica	Giorgio Salvini
1996-1998	Ministero istruzione, università e ricerca scientifica e tecnologica	Luigi Berlinguer
1998-2001	Ministero università e ricerca scientifica e tecnologica	Ortensio Zecchino
2001-2006	Ministero istruzione, università e ricerca	Letizia Moratti
2006-2008	Ministero università e ricerca	Fabio Mussi
2008-2011	Ministero istruzione, università e ricerca	Mariastella Gelmini
2011-2013	Ministero istruzione, università e ricerca	Francesco Profumo
2013-2014	Ministero istruzione, università e ricerca	Maria Chiara Carrozza
2014-2016	Ministero istruzione, università e ricerca	Stefania Giannini
2016-2018	Ministero istruzione, università e ricerca	Valeria Fedeli
2018-2019	Ministero istruzione, università e ricerca	Marco Bussetti
2019	Ministero istruzione, università e ricerca	Lorenzo Fioramonti
2020-2021	Ministero università e ricerca	Gaetano Manfredi
2021-2022	Ministero università e ricerca	Maria Cristina Messa
dal 2022	Ministero università e ricerca	Anna Maria Bernini

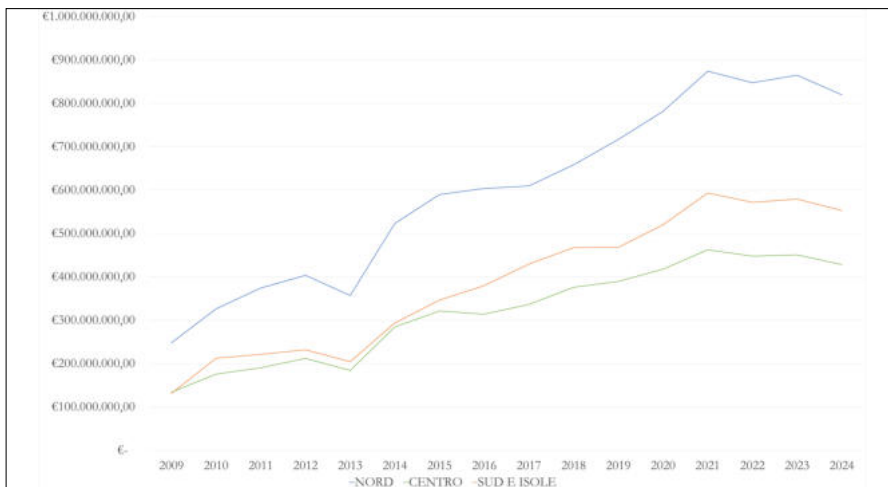
## Appendice 2. Figure



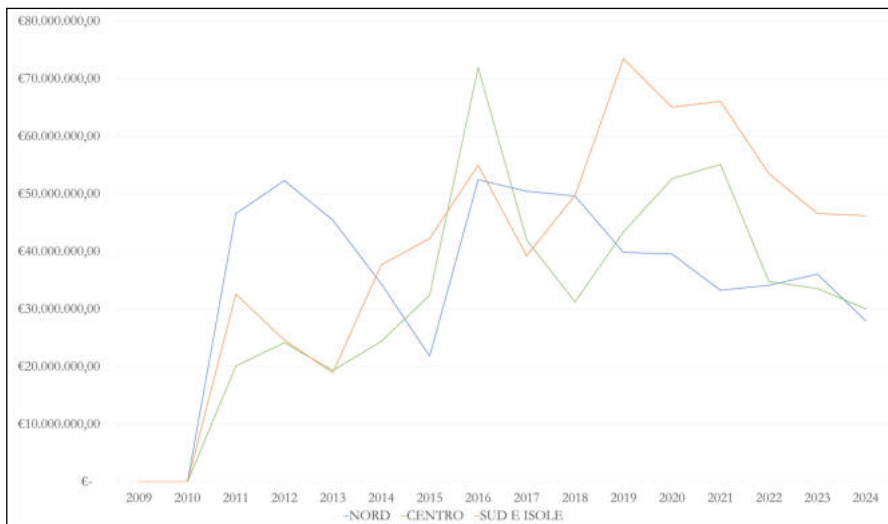
**Figura 1:** Andamento della quota storica del FFO reale (2009) per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



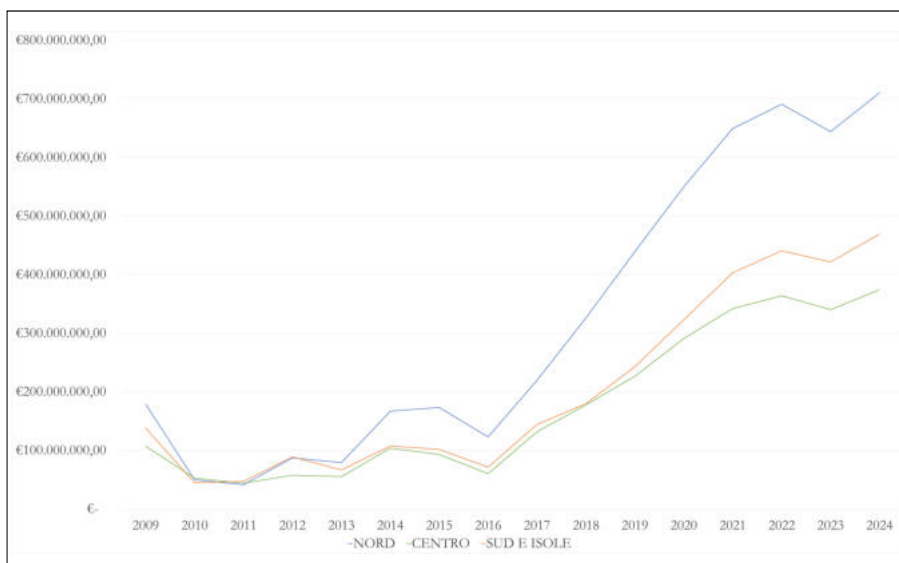
**Figura 2:** Andamento della quota costo standard del FFO reale (2009) per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2013-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



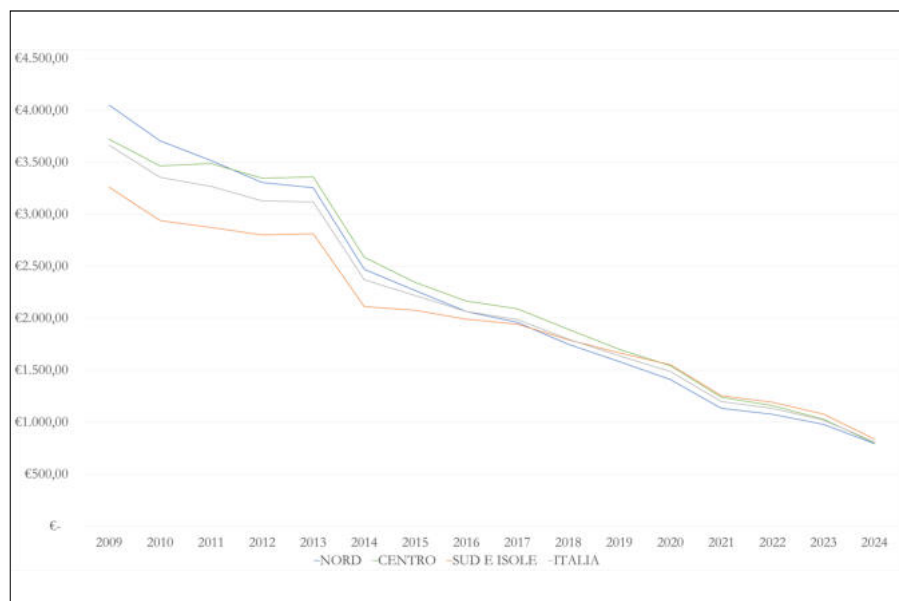
**Figura 3:** Andamento della quota premiale del FFO reale (2009) per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



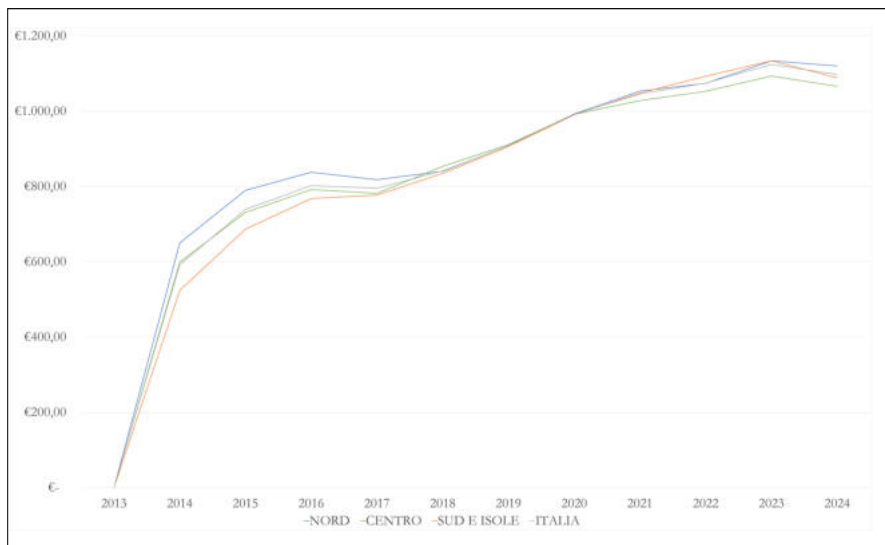
**Figura 4:** Andamento dell'intervento perequativo del FFO reale (2009) per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



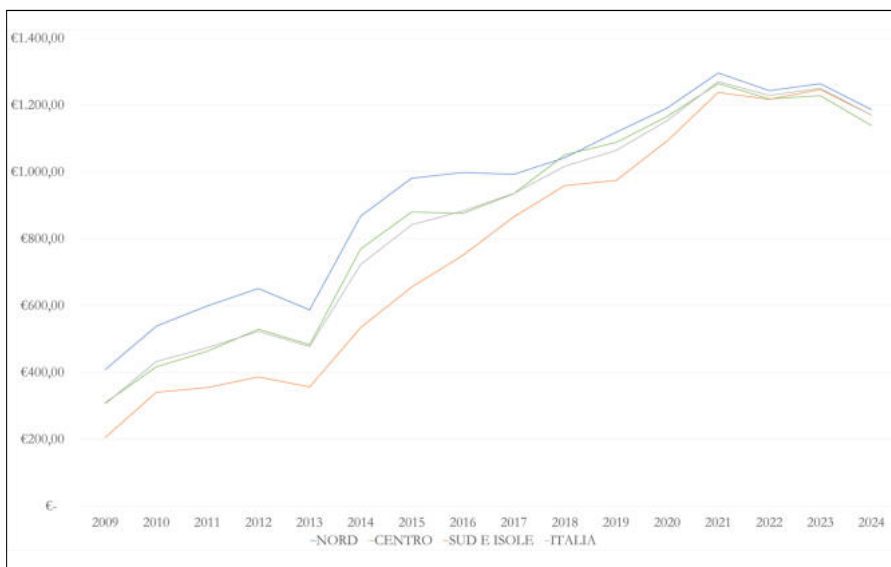
**Figura 5:** Andamento delle risorse vincolate per le università del FFO reale (2009) per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



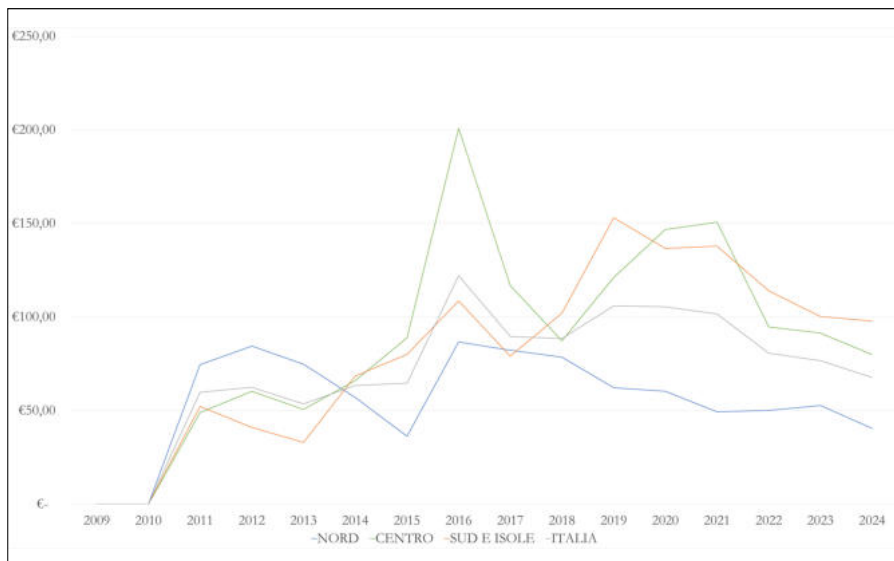
**Figura 6:** Andamento della quota storica del FFO reale (2009) per studente per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



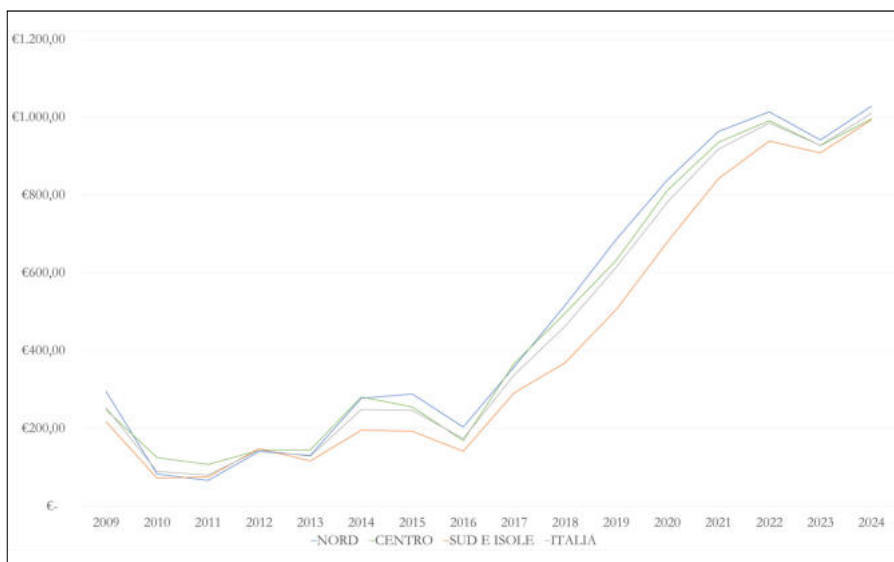
**Figura 7:** Andamento della quota costo standard del FFO reale (2009) per studente per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2013-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



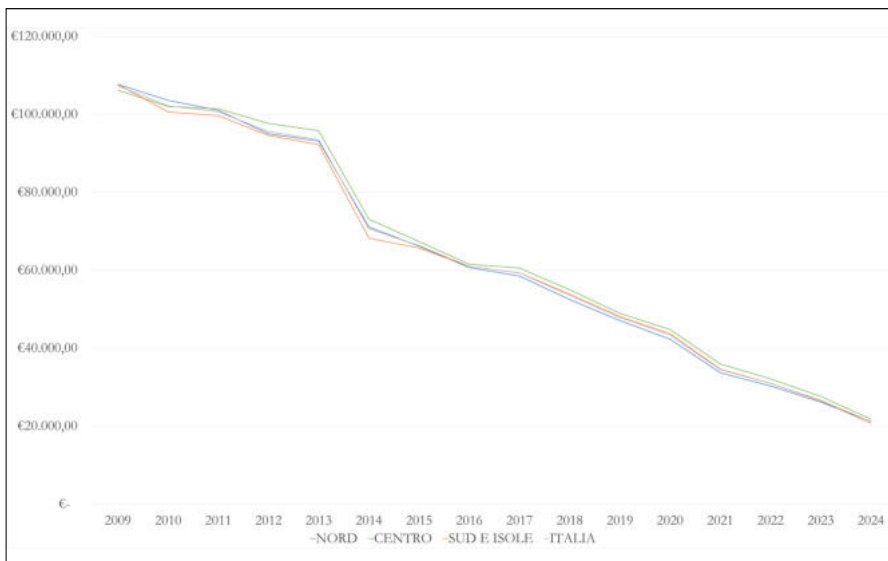
**Figura 8:** Andamento della quota premiale del FFO reale (2009) per studente per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



**Figura 9:** Andamento dell'intervento perequativo del FFO reale (2009) per studente per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

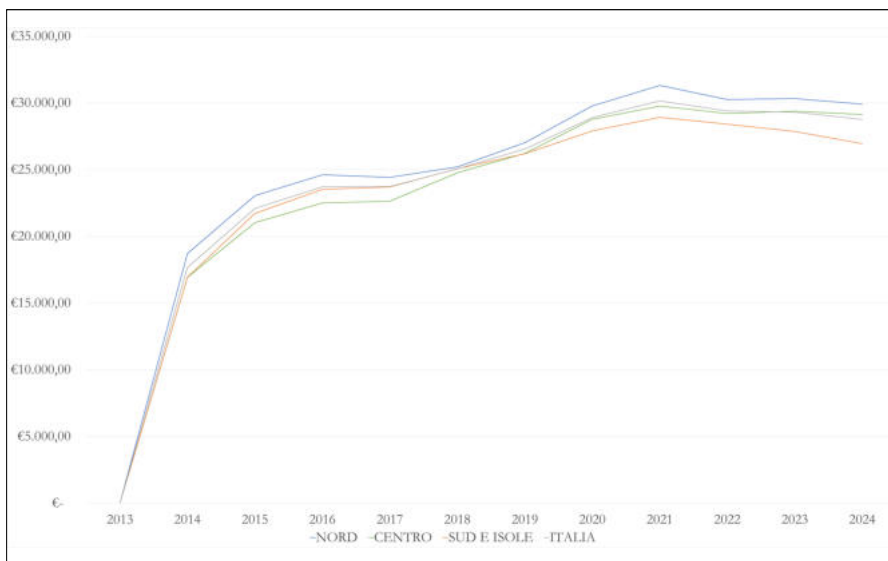


**Figura 10:** Andamento delle risorse vincolate per le università del FFO reale (2009) per studente per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



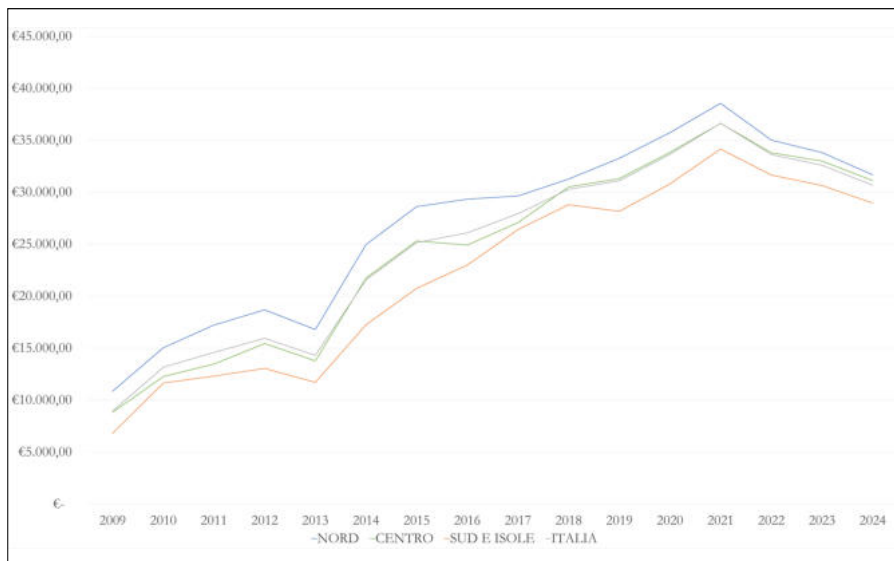
**Figura 11:** Andamento della quota storica del FFO reale (2009) per docente (totali) per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024).

Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



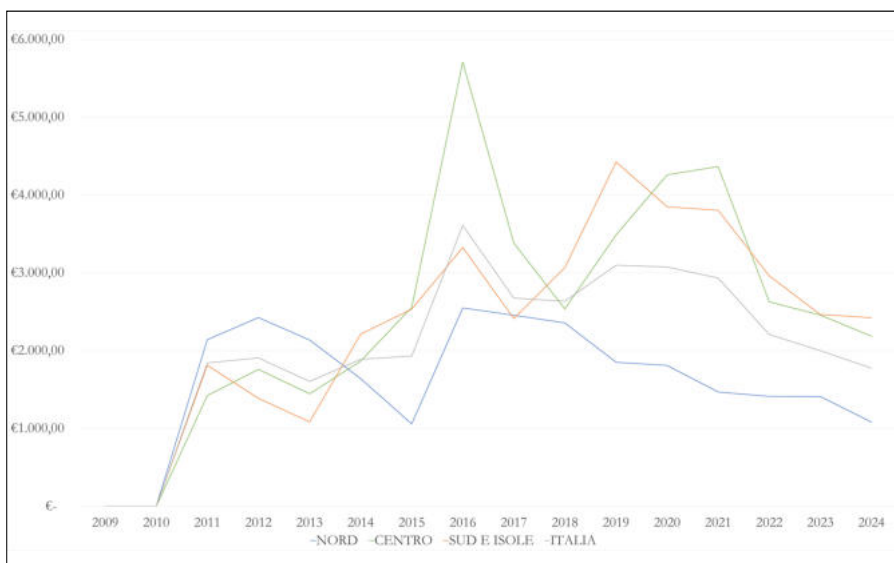
**Figura 12:** Andamento della quota costo standard del FFO reale (2009) per docente (totali) per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2013-2024).

Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



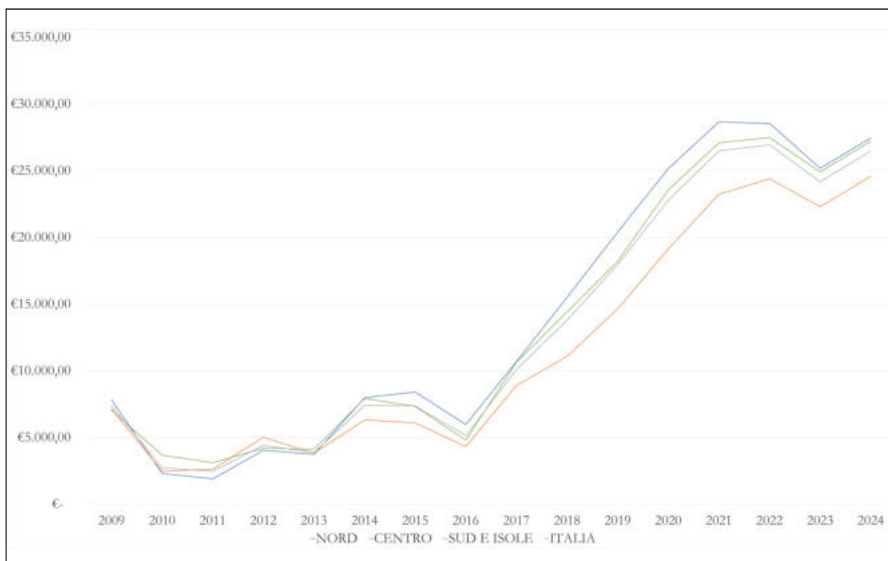
**Figura 13:** Andamento della quota premiale del FFO reale (2009) per docente (totali) per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024).

Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

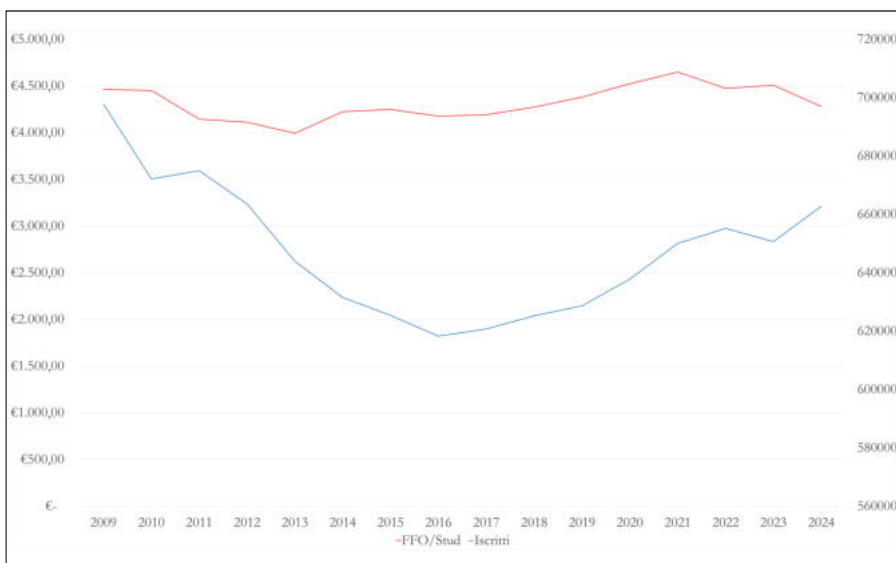


**Figura 14:** Andamento dell'intervento perequativo del FFO reale (2009) per docente (totali) per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024).

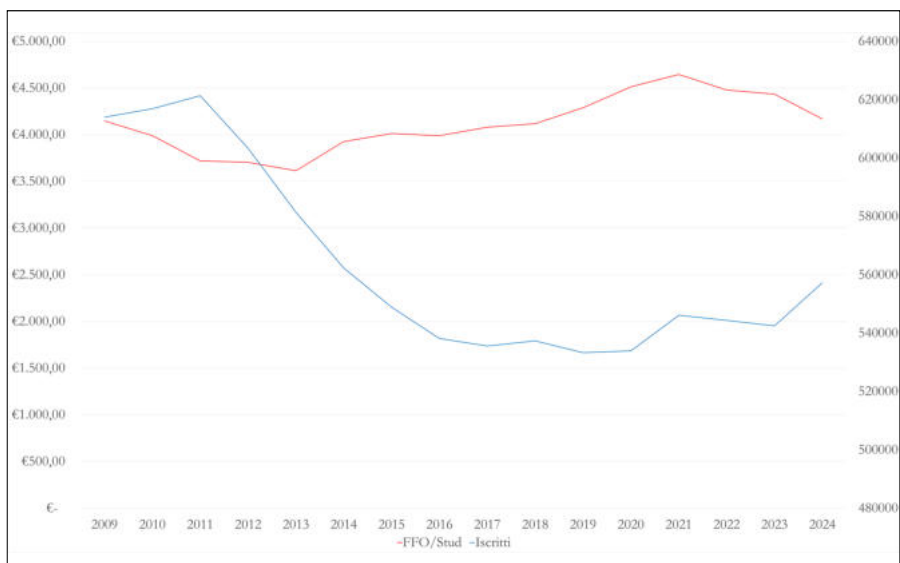
Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



**Figura 15:** Andamento delle risorse vincolate per le università del FFO reale (2009) per docente (totali) per suddivisione territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



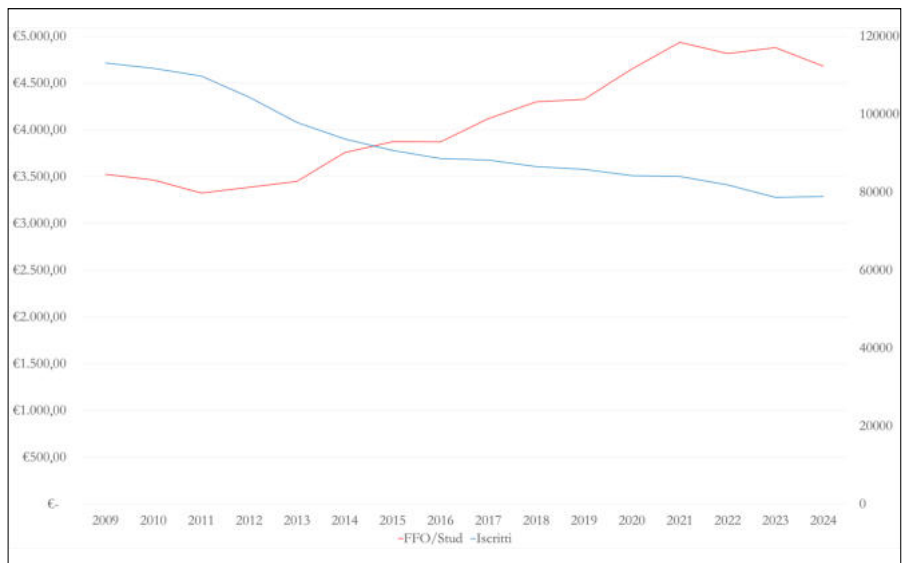
**Figura 16:** Andamento del FFO reale (2009) per studente e del numero di studenti iscritti presso atenei mega (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



**Figura 17.** Andamento del FFO reale (2009) per studente e del numero di studenti iscritti presso atenei grandi (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



**Figura 18:** Andamento del FFO reale (2009) per studente e del numero di studenti iscritti presso atenei medi (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).



**Figura 19:** Andamento del FFO reale (2009) per studente e del numero di studenti iscritti presso atenei piccoli (anni 2009-2024). Fonte: elaborazione propria sui DM di ripartizione del FFO (57 università statali considerate).

## Riferimenti bibliografici

- Aagaard, K. (2018). Performance-based research funding in Denmark: The adoption and translation of the Norwegian model. *Journal of Data and Information Science*, 3(4), 20-30.
- Aagaard, K., Bloch, C., & Schneider, J. W. (2015). Impacts of performance-based research funding systems: The case of the Norwegian Publication Indicator. *Research evaluation*, 24(2), 106-117.  
DOI: <https://doi.org/10.1093/reseval/rvv003>.
- Adam, E. (2020). 'Governments base performance-based funding on global rankings indicators': A global trend in higher education finance or a global rankings literature fiction? A comparative analysis of four performance-based funding programs. *International Journal of Educational Development*, 76, 102197.  
DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2020.102197>
- Agasisti, T., & Catalano, G. (2007). Efficienza ed equità nel sistema universitario italiano: gli effetti di quindici anni di riforme. *XIX Conferenza della Società italiana di economia pubblica (SIEP). Pavia 13-14 settembre 2007*.
- Agasisti, T., Abalmasova, E., Shibanova, E., & Egorov, A. (2022). The causal impact of performance-based funding on university performance: quasi-experimental evidence from a policy in Russian higher education. *Oxford Economic Papers*, 74(4), 1021-1044. DOI: <https://doi.org/10.1093/oep/gpab039>
- Albrecht, D., & Ziderman, A. (1992). *Funding Mechanisms for Higher Education: Financing for Stability, Efficiency, and Responsiveness. World Bank Discussion Papers*. The World Bank, Washington.
- Anderson, D., Johnson, R., & Milligan, B. (1996). *Performance-Based Funding of Universities. Commissioned Report No. 51*. National Board of Employment, Education and Training – Higher Education Council. Australian Government Publishing Service, Canberra.
- ANVUR (2023). *Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca*. Roma.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.20367/9788832041040>.
- Arnold, E., Simmonds, P., Farla, K., Kolarz, P., Mahieu, B., & Nielsen, K. (2018). *Review of the Research Excellence Framework. Evidence Report*. Technopolis, Brighton.
- Arrow, K. (1985). The Economics of Agency. In J. Pratt & R. Zeckhauser (eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*, (pp. 37-51), Harvard Business School Press, Boston.
- Baker, I. (2024). Institutional Logics as a Theoretical Framework: A Comparison of Performance Based Funding Policies in the United Kingdom, Germany, and France. *Higher Education Policy*, 37(1), 73-88.  
DOI: <https://doi.org/10.1057/s41307-022-00295-9>

- Banfi, A., & Viesti, G. (2015). “Meriti” e “bisogni” nel finanziamento del sistema universitario italiano. *Fondazione RES, Istituto di Ricerca su Economia e Società in Sicilia*.
- Banfi, A., & Viesti, G. (2017). Il finanziamento delle università italiane (2008-2015). Una politica assai discutibile. *Scuola Democratica*, 8(2), 299-318.
- Barbato, G., & Turri, M. (2022). An Analysis of Methodologies, Incentives, and Effects of Performance Evaluation in Higher Education: The English Experience. In E. Caperchione & C. Bianchi (eds.), *Governance and Performance Management in Public Universities*. SIDREA Series in Accounting and Business Administration (pp. 49-68). Springer, Cham.
- Barbato, G., Grané, A., Salini, S., & Turri, M. (2023). The diversity of the English higher education system: a multilevel quantitative analysis. *Studies in Higher Education*, 48(9), 1377-1398.  
DOI: <https://doi.org/10.1080/03075079.2023.2199761>
- Barnetson, R. J. (1999). A Review of Alberta’s Performance-based Funding Mechanism. *Quality in Higher Education*, 5(1), 37-50.  
DOI: <https://doi.org/10.1080/1353832990050104>
- Bence, V., & Oppenheim, C. (2005). The evolution of the UK’s research assessment exercise: Publications, performance and perceptions. *Journal of Educational Administration and History*, 37(2), 137-155.  
DOI: <https://doi.org/10.1080/00220620500211189>
- Bennetot Pruvot, E., Claeys-Kulik, A.-L., & Estermann, T. (2015). Strategies for efficient funding of universities in Europe. In A. Curaj, L. Matei, R. Pricopie, J. Salmi, & P. Scott (eds.), *The European higher education area: Between critical reflections and future policies* (pp. 153-168). Springer, Cham.
- Bennetot Pruvot, E., & Estermann, T. (2022). *Allocating core public funding to universities in Europe: state of play & principles*. European University Association, Brussels.
- Bennetot Pruvot, E., Estermann, T., & Kupriyanova, V. (2020). *Public Funding Observatory. Report 2019/20*. European University Association, Brussels.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What’s measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538  
DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600>.
- Billari, F. C. (2023). *Domani è oggi: il nostro futuro tra demografia e istruzione*. Egea, Milano.
- Bratti, M., & Lippo, E. (2023). *I Rapporto MHEO - Dimensioni, dinamiche e attrattività dell’Istruzione superiore terziaria a Milano e in Lombardia*. Milano University Press, Milano. DOI: <https://doi.org/10.54103/mheo.137>
- Bratti, M., & Turri, M. (2024). *II Rapporto MHEO - Istruzione terziaria: caratteristiche degli studenti, regolarità ed equità*. Milano University Press, Milano.  
DOI: <https://doi.org/10.54103/mheo.179>
- Braun, D., & Guston, D. H. (2003). Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science and Public Policy*, 30(5), 302-308.

- DOI: <https://doi.org/10.3152/147154303781780290>.
- Buckle, R. A., Creedy, J., & Ball, A. (2021). Fifteen years of a PBRFS in New Zealand: incentives and outcomes. *Australian Economic Review*, 54(2), 208-230.  
DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8462.12415>.
- Burke, J. C. & Serban, A. M. (1998). *Current status and future prospects of performance funding and performance budgeting for public higher education: The second survey*. The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, Albany.
- Butler, L. (2003). Explaining Australia's increased share of ISI publications — the effects of a funding formula based on publication counts. *Research Policy*, 32(1), 143-155. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00007-0](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00007-0).
- Capano, G., & Turri, M. (2017). Same governance template but different agencies: Types of evaluation agencies in higher education. Comparing England, France, and Italy. *Higher Education Policy*, 30, 225-243.  
DOI: <https://doi.org/10.1057/s41307-016-0018-4>.
- Capano, G., Regini, M., & Turri, M. (2017). *Changing governance in universities: Italian higher education in comparative perspective*. Palgrave Macmillan, London.
- Carlsson, H. (2009). Allocation of research funds using bibliometric indicators—asset and challenge to Swedish higher education sector. *InfoTrend*, 64(4), 82-88.
- Cattaneo, M., Meoli, M., & Signori, A. (2016). Performance-based funding and university research productivity: The moderating effect of university legitimacy. *The Journal of Technology Transfer*, 41, 85-104.  
DOI: <https://doi.org/10.1007/s10961-014-9379-2>.
- Catturi, G., & Mussari, R. (2003). Il finanziamento del sistema pubblico universitario dal dopoguerra all'autonomia. In *Annali di storia delle università italiane*, 7/2003, (pp. 9-27). Clueb, Bologna.
- Cavanaugh, J. C., & Garland, P. (2012). Performance funding in Pennsylvania. *Change: The Magazine of Higher Learning*, 44(3), 34-39.  
DOI: <https://doi.org/10.1080/00091383.2012.672913>.
- CHEPS-ICF (2023). Final report of the study on the state and effectiveness of national funding systems of higher education to support the European universities initiative. Volume I. Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture of the European Commission. DOI: <https://doi.org/10.2766/885757>.
- Claeys-Kulik, A.-L., & Estermann T. (2015). *DEFINE Thematic Report: Performance-Based Funding of Universities in Europe*. European University Association, Brussels.
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario – CNVSU (2003). *Il riparto della quota di riequilibrio e degli incentivi a valere sul FFO dal 1995 al 2002 e ipotesi per gli interventi del 2003*. Doc 2/03. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Roma.
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario – CNVSU (2004). *Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione "teorica" del FFO alle università statali*. Doc 1/04. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Roma.

- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario – CNVSU (2005). *Il modello per la ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) all'interno del sistema universitario: riflessioni a valle dell'applicazione sperimentale prevista dal D.M. 28 luglio 2004*. Doc 4/05. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Roma.
- Commissione tecnica per la finanza pubblica – CTFP (2007). *Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario*. Doc. 2007/3 BIS. Ministero dell'economia e delle finanze, Roma.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica – CTSP (1996). *Razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica: le raccomandazioni della CTSP (anni 1992-1995)*. Ministero del tesoro, Roma.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica – CTSP (1997). *Rapporto annuale sull'attività ed i risultati conseguiti nel 1996*. CR. 5/97. Ministero del tesoro, Roma.
- Coran, G., Donna, G. & Sostero, U. (2023). *Il profilo economico, patrimoniale e finanziario del sistema universitario italiano. Analisi dei bilanci degli atenei statali nel triennio 2018-2020*. Milano University Press, Milano. DOI: <https://doi.org/10.54103/mheo.146>.
- Coupet, J. (2013). Historically Black colleges and universities and resource dependence: a Chow test of production functions. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 35(4), 355-369.  
DOI: <https://doi.org/10.1080/1360080X.2013.812054>.
- Davis, G. F., & Cobb, J. A. (2010). Resource dependence theory: Past and future. In C. Bird Schoonhoven & F. Dobbin (eds.), *Stanford's organization theory renaissance, 1970-2000*, (pp. 21-42), Emerald Group Publishing Limited, Bingley.  
DOI: [https://doi.org/10.1108/S0733-558X\(2010\)0000028006](https://doi.org/10.1108/S0733-558X(2010)0000028006).
- de Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K. & Vossensteyn, H. (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. *CHEPS, Enschede*.
- de Rijcke, S., Wouters P. F., Rushforth A. D., Franssen T. P., & Hammarfelt, B. (2016). Evaluation practices and effects of indicator use – a literature review. *Research Evaluation*, 25(2), 161-169.  
DOI: <https://doi.org/10.1093/reseval/rvv038>.
- Deegan, C. M. (2019). Legitimacy theory: Despite its enduring popularity and contribution, time is right for a necessary makeover. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(8), 2307-2329.  
DOI: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-08-2018-3638>
- Deegan, C., & Rankin, M. (1996). Do Australian companies report environmental news objectively? An analysis of environmental disclosures by firms prosecuted successfully by the Environmental Protection Authority. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 9(2), 50-67.  
DOI: <https://doi.org/10.1108/09513579610116358>.

- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892-909. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>
- Dohmen, D. (2016). Performance-based funding of universities in Germany-an empirical analysis. *Investigaciones de Economía de la Educación*, 11, 111-132.
- Donna, G. (2018). *L'università che crea valore pubblico: modelli di strategia, governance, organizzazione e finanza per gli atenei italiani*. Il Mulino, Bologna.
- Dougherty, K. J., & Natow, R. S. (2020). Performance-based funding for higher education: how well does neoliberal theory capture neoliberal practice? *Higher Education*, 80(3), 457-478. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00491-4>
- Dougherty, K. J., Jones, S. M., Lahr, H., Natow, R. S., Pheatt, L., & Reddy, V. (2014). Performance funding for higher education: Forms, origins, impacts, and futures. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 655(1), 163-184.  
DOI: <https://doi.org/10.1177/0002716214541>
- Dougherty, K. J., Natow, R. S., Bork, R. J. H., Jones, S. M., & Vega, B. E. (2011). The politics of performance funding in eight states: Origins, demise, and change. *CCRC – Columbia University*.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., & Tinkler J., (2006). New Public Management is dead – long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Emerson, R. M. (1962). Power-Dependence Relations. *American Sociological Review* 27(1), 31-41.
- Engels, T. C. E., & Guns, R. (2018). The Flemish performance-based research funding system: A unique variant of the Norwegian model. *Journal of Data and Information Science*, 3(4), 45-60. DOI: <https://doi.org/10.2478/jdis-2018-0020>
- Espeland, W. N., & Sauder, M. (2007). Rankings and reactivity: how public measures recreate social worlds. *American Journal of Sociology*, 113(1), 1-40.  
DOI: <https://doi.org/10.1086/517897>.
- Estermann, T., & Claeys-Kulik, A.-L. (2016). Performance-based funding of universities in Europe. *International Higher Education*, 85, 31-33.  
DOI: <https://doi.org/10.6017/ihe.2016.85.9250>.
- Estermann, T., Bennetot Pruvot, E., & Claeys-Kulik, A.-L. (2013). *Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe*. DEFINE interim report.
- Ferlie, E., & Andresani, G. (2008). United Kingdom from Bureau Professionalism to New Public Management. In C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie & E. Ferlie (eds.) *University Governance. Western European Comparative Perspectives* (pp. 177-196). Springer, Dordrecht.
- Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher Education*, 56(3), 325-348  
DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-008-9125-5>.

- Fisher, C., & Downes, B. (2008). Performance measurement and metric manipulation in the public sector. *Business Ethics, the Environment & Responsibility*, 17(3), 245-258. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8608.2008.00534>.
- Fowles, J. (2014). Funding and focus: Resource dependence in public higher education. *Research in Higher Education*, 55(3), 272-287. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11162-013-9311>.
- Frølich, N. (2011). Multi-layered accountability. Performance-based funding of universities. *Public Administration*, 89(3), 840-859. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01867>.
- Gerdin, J., & Englund, H. (2022). Vertical, horizontal, and self control in academia: Survey evidence on their diverging effects on perceived researcher autonomy and identity. *The British Accounting Review*, 54(5). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.bar.2021.101055>.
- Geuna, A., & Martin, B. R. (2003). University research evaluation and funding: An international comparison. *Minerva*, 41(4), 277-304. DOI: <https://doi.org/10.1023/B:MINE.0000005155.70870.bd>
- Geuna, A., & Sylos Labini, M. (2013). Il finanziamento pubblico delle università italiane: venti anni di riforme incompiute. *Università di Torino, Working Paper Series*, 19/13.
- Giarda P., Petretto A., Catalano G., & Silvestri P. (1996), La standardizzazione di costi nel sistema universitario italiano, *Politica Economica*, 12(1), 3-48.
- Giarda, P. (2006). Il finanziamento delle università. *Economia pubblica*, 3/4, 1-26.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1).
- Henkel, M. (1999). The modernization of research evaluation: The case of the UK. *Higher Education*, 38(1), 105-122. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1003799013939>.
- Herbst, M. (2007). *Financing Public Universities. The Case of Performance Funding*. Springer, Dordrecht. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5560-7>
- Hicks, D. (2009). Evolving regimes of multi-university research evaluation. *Higher Education*, 57, 393-404. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-008-9154-0>
- Hicks, D. (2010). Overview of models of performance-based research funding systems. In OECD (eds.), *Performance-Based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions: Workshop proceedings* (pp. 23-52). DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094611-en>.
- Hicks, D. (2012). Performance-based university research funding systems. *Research Policy*, 41(2), 251-261. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.09.007>
- Hillman, A. J., Withers, M. C., & Collins, B. J. (2009). Resource dependence theory: A review. *Journal of Management*, 35(6), 1404-1427. DOI: <https://doi.org/10.1177/0149206309343469>.

- Hillman, N. W., Hicklin Fryar, A., & Crespín-Trujillo, V. (2018). Evaluating the impact of performance funding in Ohio and Tennessee. *American Educational Research Journal*, 55(1), 144-170. DOI: <https://doi.org/10.3102/0002831217732951>
- Hillman, N. W., Tandberg, D. A., & Fryar, A. H. (2015). Evaluating the impacts of “new” performance funding in higher education. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(4), 501-519. DOI: <https://doi.org/10.3102/0162373714560224>
- Hillman, N., Kelchen, R. & Goldrick-Rab, S. (2013). Recommendations for the Effective and Equitable Implementation of Performance-Based Funding for Wisconsin Higher Education. WISCAPE, *Madison*.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Ioannidis J. P. A., Collins T. A., & Baas, J. (2024). Evolving patterns of extremely productive publishing behavior across science. *Scientometrics*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11192-024-05117>.
- Jaafar, J. A., Latiff, A. R. A., Daud, Z. M., & Osman, M. N. H. (2023). Does revenue diversification strategy affect the financial sustainability of Malaysian Public Universities? A panel data analysis. *Higher Education Policy*, 36(1), 116-143. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41307-021-00247-9>
- Jensen, M. C. (1983). Organization theory and methodology. *Accounting Review*, 319-339.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. DOI: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).
- Jongbloed, B. (2001). Performance-Based Funding in Higher Education: An International Survey. Working Paper. CEET, *Monash University*. DOI: <https://doi.org/10.4225/03/582ba9170be23>.
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in higher education, Clark’s triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 110-135. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2273.00238>.
- Jongbloed, B. (2004). Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. *Paper for Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education*.
- Jongbloed, B. (2008). Performance-oriented budgeting in Europe: Trends, effects and consequences. *Journal for Higher Education Development*, 3(1), 1-18.
- Jongbloed, B., & de Gayardon, A. (2023). Does Performance-Based Funding Work? *International Higher Education*, (113), 30-31.
- Jongbloed, B., & Koelman, J. (2000). *Vouchers for higher education. A survey of the literature. Study commissioned by the Hong Kong University Grants Committee*. CHEPS, Enschede.
- Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. (2016). University funding and student funding: International comparisons. *Oxford Review of Economic Policy*, 32(4), 576-595.

- DOI: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw029>
- Jongbloed, B., de Boer H., Enders J., & File, J. (2008). *Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform. Volume 1: Executive Summary and main report*. Directorate-General for Education and Culture of the European Commission.
- Jongbloed, B., Kaiser, F., & Westerheijden, D. F. (2020). Improving study success and diversity in Dutch higher education using performance agreements. *Tertiary Education and Management*, 26, 329-343.  
DOI: <https://doi.org/10.1007/s11233-019-09055-8>.
- Jongbloed, B., Kaiser, F., van Vught, F., & Westerheijden, D. F. (2018). Performance agreements in higher education: A new approach to higher education funding. In A. Curaj, L. Deca & R. Pricopie (eds.) *European higher education area: The impact of past and future policies* (pp. 671-687). Springer, Cham.
- Jonkers, K., & Zacharewicz T. (2016). *Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Kaidesoja, T. (2022). A theoretical framework for explaining the paradox of university rankings. *Social Science Information*, 61(1), 128-153.  
DOI: <https://doi.org/10.1177/05390184221079470>.
- Kaiser, F., Vossensteyn, H., & Koelman, J. (2001). *Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*. CHEPS, Enschede.
- Kholmuminov, S., Kholmuminov, S., & Wright, R. E. (2019). Resource dependence theory analysis of higher education institutions in Uzbekistan. *Higher Education*, 77, 59-79. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0261-2>
- Kim, J. W., & King, B. G. (2014). Seeing stars: Matthew effects and status bias in major league baseball umpiring. *Management Science*, 60(11), 2619-2644.  
DOI: <https://doi.org/10.1287/mnsc.2014.1967>.
- Kivistö, J. (2005). The government-higher education institution relationship: Theoretical considerations from the perspective of agency theory. *Tertiary Education & Management*, 11(1), 1-17.  
DOI: <https://doi.org/10.1007/s11233-004-7011-y>
- Kivistö, J. (2007). *Agency theory as a framework for the government-university relationship*. Tampere University Press, Tampere.
- Kivistö, J., & Kohtamäki, V. (2016). Does Performance-Based Funding Work? Reviewing the Impacts of Performance-Based Funding on Higher Education Institutions. In R. M. O. Pritchard, A. Pausits & J. Williams (eds.), *Positioning higher education institutions. From Here to There* (pp. 215-226). Sense Publishers, Rotterdam.  
DOI: [https://doi.org/10.1007/978-94-6300-660-6\\_12](https://doi.org/10.1007/978-94-6300-660-6_12)
- Kohtamäki, V. (2019). Academic leadership and university reform-guided management changes in Finland. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 41(1), 70-85. DOI: <https://doi.org/10.1080/1360080X.2018.1553499>
- Kohtamäki, V. (2023). Performance agreement through the lens of resource dependence theory. *Journal of Education Policy*, 39(4), 541-563.

- DOI: <https://doi.org/10.1080/02680939.2023.2245791>
- Lapuenta V., & Van de Walle S., (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 33(3), 461-475.  
DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12502>
- Levačić, R. (2009). Teacher incentives and performance: An application of principal-agent theory. *Oxford Development Studies*, 37(1), 33-46.  
DOI: <https://doi.org/10.1080/13600810802660844>.
- Liefner, I. (2003). Funding, resource allocation, and performance in higher education systems. *Higher Education*, 46(4), 469-489.  
DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1027381906977>
- Malatesta, D., & Smith, C. R. (2014). Lessons from resource dependence theory for contemporary public and nonprofit management. *Public Administration Review*, 74(1), 14-25. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12181>
- Marginson, S. (2014). University rankings and social science. *European journal of education*, 49(1), 45-59. DOI: <https://doi.org/10.1111/ejed.12061>
- Mariani, V., & Torrini, R. (2022). Il sistema universitario: Un confronto tra Centro-Nord e Mezzogiorno. *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) - Banca d'Italia*, (675, marzo).
- Maroun, W. (2018). Why organizations voluntarily report-legitimacy theory. In C. De Villiers & W. Maroun (eds.) *Sustainability Accounting and Integrated Reporting*, (pp. 25-35). Routledge.
- Martin, B. R., & Whitley, R. (2010). The UK Research Assessment Exercise: a case of regulatory capture? In R. Whitley, J. Gläser & L. Engwall (eds.), *Reconfiguring Knowledge Production: Changing Authority Relationships in the Sciences and Their Consequences for Intellectual Innovation* (pp. 51-80). Oxford University Press, Oxford.
- Mathies, C., Kivistö, J., & Birnbaum, M. (2020). Following the money? Performance-based funding and the changing publication patterns of Finnish academics. *Higher Education*, 79(1), 21-37. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00394-4>
- Narayan, A. K. (2020). The development and use of performance measures in New Zealand tertiary education institutions. *Accounting History*, 25(2), 193-218.  
DOI: <https://doi.org/10.1177/1032373219842383>
- Nisar, M. A. (2015). Higher education governance and performance based funding as an ecology of games. *Higher Education*, 69, 289-302.  
DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9775-4>
- Nobili, C., Tomasi, M., & Turri, M. (2022). L'impatto del PNRR sui rapporti tra università e imprese e sul management degli atenei pubblici. In M. Regini & R. Ghio (eds.), *Quale università dopo il PNRR?* (pp. 216-236). Milano University Press, Milano.
- OCSE (2010). *Performance-Based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions: Workshop Proceedings*. OECD Publishing, Paris.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094611-en>.

- OCSE (2022). *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- OCSE (2023). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- Ortagus, J. C., Kelchen, R., Rosinger, K., & Voorhees, N. (2020). Performance-based funding in American higher education: A systematic synthesis of the intended and unintended consequences. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 42(4), 520-550. DOI: <https://doi.org/10.3102/0162373720953128>
- Osservatorio per la valutazione del sistema universitario - OVSU (1998). *Il riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: proposte per il triennio 1998-2000*. Doc 3/98. Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, Roma.
- Patten, D. M. (1992). Intra-industry environmental disclosures in response to the Alaskan oil spill: A note on legitimacy theory. *Accounting, Organizations and Society*, 17(5), 471-475. DOI: [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(92\)90042-Q](https://doi.org/10.1016/0361-3682(92)90042-Q).
- Pfeffer, J. (1987). A resource dependence perspective on intercorporate relations. In M. S. Mizruchi & M. Schwartz (eds.), *Intercorporate Relations: The Structural Analysis of Business*, (pp. 25-55). Cambridge University Press, Cambridge.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Harper & Row, New York.
- Pilbeam, C. (2012). Pursuing financial stability: a resource dependence perspective on interactions between pro-vice chancellors in a network of universities. *Studies in Higher Education*, 37(4), 415-429.  
DOI: <https://doi.org/10.1080/03075079.2010.520696>
- Pisár, P., & Šipikal, M. (2017). Negative effects of performance based funding of universities: The case of Slovakia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 10(2), 171-189. DOI: <https://doi.org/10.1515/nispa-2017-0017>.
- Pollitt, C. (2009). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget? *Public Administration*, 87(2), 198-218.  
DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.01738.x>.
- Potì, B. M. (2011). How HE governance has changed in France, looking at the recent evolution of the public funding components: relations and effects. *Congrès AFSP Strasbourg 2011*.
- Rebora, G., & Turri, M. (2013). The UK and Italian research assessment exercises face to face, *Research Policy*, 42(9), 1657-1666.  
DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.06.009>
- Rebora, G., Ruffini, R., & Turri, M. (2017). A serious game: Performance management in Italian Ministries. *International Journal of Public Administration*, 40(9), 770-779. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1201103>
- Regini, M. & Ghio, R. (2022). *Quale università dopo il PNRR?* Milano University Press, Milano.
- Renmans, D., Paul, E., & Dujardin, B. (2016). Analysing performance-based financing through the lenses of the principal-agent theory. *IOB, Antwerp*.

- Ross, S. A. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *The American Economic Review*, 63(2), 134-139.
- Salini, S., & Turri, M. (2015). How to measure institutional diversity in higher education using revenue data. *Quality & Quantity*, 50, 1165-1183.  
DOI: <https://doi.org/10.1007/s11135-015-0196-y>.
- Sauder, M., & Espeland, W. N. (2009). The discipline of rankings: Tight coupling and organizational change. *American Sociological Review*, 74(1), 63-82.  
DOI: <https://doi.org/10.1177/000312240907400104>.
- Schneider, J. W. (2009). An outline of the bibliometric indicator used for performance-based funding of research institutions in Norway. *European Political Science*, 8, 364-378. DOI: <https://doi.org/10.1057/eps.2009.19>
- Shin, J. C., Shim, H. K., Kim, S. J., & Lee, P. G. (2024). A Systematic Review of the Impact of Performance-Based Funding in the US. *Higher Education Policy*, 37, 392-417. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41307-023-00309-0>
- Skålén, P. (2004). New public management reform and the construction of organizational identities. *International Journal of Public Sector Management*, 17(3), 251-263. DOI: <https://doi.org/10.1108/09513550410530171>
- Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Stanchi, A. (2021). Finanziamento statale e capacità assunzionali. Una ricostruzione delle modalità di riparto e un'analisi delle assegnazioni alle università del Piemonte. Contributo di ricerca 316/2021, *IRES Piemonte*.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.  
DOI: <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>.
- Teixeira, P., & Koryakina, T. (2016). Political Instability, Austerity and Wishful Thinking: Analysing Stakeholders' Perceptions of Higher Education's Funding Reforms in Portugal. *European Journal of Education*, 51(1), 126-139.  
DOI: <https://doi.org/10.1111/ejed.12126>.
- Teixeira, P., Biscaia, R., & Rocha, V. (2014). Competition and performance in European higher education: The role of funding instruments. *Páginas de Educación*, 7(2), 61-80.
- Teixeira, P., Biscaia, R., & Rocha, V. (2022). Competition for funding or funding for competition? Analysing the dissemination of performance-based funding in European higher education and its institutional effects. *International Journal of Public Administration*, 45(2), 94-106. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2003812>.
- Tolbert, P. S. (1985). Institutional environments and resource dependence: Sources of administrative structure in institutions of higher education. *Administrative Science Quarterly*, 30(1), 1-13. DOI: <https://doi.org/10.2307/2392808>

- TreeLLLe, (2017). *Dopo la riforma: università italiana, università europea? Proposte per il miglioramento del sistema terziario*. Quaderno n. 13 (marzo).
- Trow, M. (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Carnegie Commission on Higher Education. Berkeley Press, Berkeley.
- Turri, M. (2007). I fattori di crisi dei controlli nel caso delle Università. In G. Reborà (a cura di), *La crisi dei controlli: imprese e istituzioni a confronto*. Pearson Education Italia, Milano.
- Turri, M. (2011). *L'università in transizione: governance, struttura economica e valutazione*. Guerini, Milano.
- Umbricht, M. R., Fernandez, F., & Ortagus, J. C. (2017). An examination of the (un)intended consequences of performance funding in higher education. *Educational Policy*, 31(5), 643-673. DOI: <https://doi.org/10.1177/0895904815614398>
- van den Besselaar, P., Heyman, U., & Sandström, U. (2017). Perverse effects of output-based research funding? Butler's Australian case revisited. *Journal of Informetrics*, 11(3), 905-918. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.joi.2017.05.016>
- van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281. DOI: <https://doi.org/10.2307/3381236>.
- Wangenge-Ouma, G. (2011). Managing resource dependence difficulties in African higher education: The case of multiple exchange relationships. *Higher Education Policy*, 24(2), 167-184. DOI: <https://doi.org/10.1057/hep.2010.30>
- Woelert, P. (2023). Administrative burden in higher education institutions: a conceptualisation and a research agenda. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 45(4), 409-422. DOI: <https://doi.org/10.1080/1360080X.2023.2190967>.
- Yongvanich, K., & Guthrie, J. (2007). Legitimation strategies in Australian mining extended performance reporting. *Journal of Human Resource Costing & Accounting*, 11(3), 156-177. DOI: <https://doi.org/10.1108/14013380710843764>
- Zacharewicz, T., Lepori, B., Reale, E., & Jonkers, K. (2019). Performance-based research funding in EU Member States—a comparative assessment. *Science and Public Policy*, 46(1), 105-115. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scy041>



# Il Fondo di finanziamento ordinario: dinamiche e potenzialità

Corrado Nobili e Matteo Turri

*L'Osservatorio MHEO è un progetto all'interno dell'Ecosistema dell'Innovazione MUSA – Multilayered Urban Sustainability Action realizzato con il cofinanziamento dell'Unione Europea – NextGeneration EU all'interno del PNRR Missione 4 Componente 2 Linea di Investimento 1.5*

ISBN 979-12-5510-320-2 (print)  
ISBN 979-12-5510-222-9 (PDF)  
ISBN 979-12-5510-224-3 (EPUB)  
DOI 10.54103/mheo.199