

CAPITOLO PRIMO

LA RIFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO

1.1. Il processo produttivo ed i beni prodotti dalle università

Ai fini di una maggiore chiarezza espositiva e considerata l'opportunità di una conoscenza preliminare della natura e delle proprietà del settore universitario, per comprenderne appieno le potenzialità di riforma, in questo paragrafo appare utile una digressione tematica sulle caratteristiche economiche del processo produttivo dell'istruzione universitaria e sulle sue risultanze.

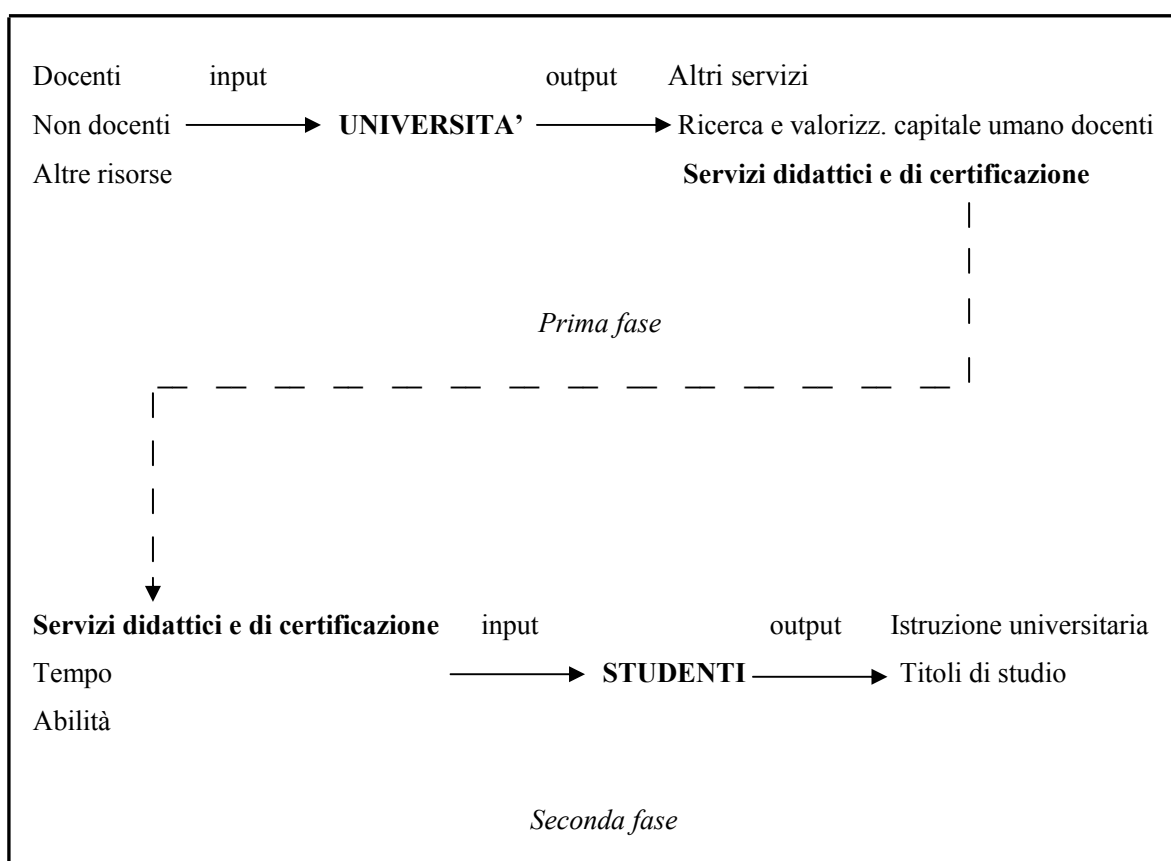
Tradizionalmente (e spesso tuttora) alla domanda “chi produce istruzione universitaria” si suole rispondere “le università”. Questa risposta appare imprecisa e non rispondente alla realtà. E' indubbio che le istituzioni universitarie svolgano un ruolo fondamentale nella formazione e nell'incremento del capitale umano della collettività, ma non si deve sottovalutare il ruolo degli studenti. Io non mi consideravo semplicemente un utente, ma un piccolo produttore di istruzione, condividendo la tesi di Catalano e Silvestri (1993): non sono le università a produrre istruzione in senso compiuto; l'istruzione in senso proprio viene prodotta dagli studenti. Seguendo questa impostazione, risulta che la domanda dei servizi educativi è derivata (Nerlove, 1972), è cioè la domanda di un servizio intermedio.

Il processo produttivo dell'istruzione nei suoi tratti essenziali ed in forma semplificata, schematizzato nel *prospetto 1.1*, si articola in due fasi¹. Nella prima

¹ Va tenuto presente che negli ultimi anni si sta assistendo ad un'ampia diversificazione delle modalità con cui sono offerte le attività di didattica e ricerca.

l'ateneo, attraverso varie risorse, quali docenti, strutture, attrezzature, personale non docente, realizza servizi finali (ricerca) ed intermedi (didattici e di certificazione). In altri termini, si può affermare che l'università è un'industria che produce attività didattiche e di ricerca tramite l'impiego di fattori produttivi (capitale e lavoro). Nella seconda fase del processo produttivo gli studenti, avvalendosi degli *outputs* dell'ateneo ed impiegando altri due fattori (il tempo e lo sforzo), producono istruzione e, quindi, una valorizzazione del loro capitale umano (Catalano e Silvestri, 1993).

Prospetto 1.1 Il processo produttivo dell'istruzione universitaria



Fonte: Catalano e Silvestri (1993).

Il processo educativo è rischioso: come nel caso dei “beni esperienza”, lo studente, quando si iscrive, non è in grado di valutare pienamente la qualità del servizio che sta domandando; egli non può inoltre stabilire a priori né la sua capacità di affrontare gli studi con successo, né se la professione che sta scegliendo sarà, dopo alcuni anni, ancora domandata dal mercato (Catalano e Silvestri, 1999). In questo senso si può affermare che l’attività dello studente è simile a quella di un imprenditore.

Dal *prospetto 1.1* si può osservare che la produzione di istruzione dipende non soltanto dall’efficienza e dall’efficacia delle università, ma anche dal tempo e dall’abilità degli studenti. Sarebbe pertanto un errore illudersi di poter misurare i risultati degli atenei soltanto sulla base dei risultati conseguiti dai loro studenti. Cosa che non si deve rinunciare a fare, senza dimenticare, però, che molto dipende anche dalla capacità di selezionare gli studenti e dai caratteri dell’*input* del loro processo produttivo, in termini di abilità proprie e di tempo dedicato agli studi (Catalano, 2003).

La consapevolezza che gli esiti del processo educativo sono funzione dei comportamenti e delle condizioni di vita degli studenti è oggi portata al centro dell’attenzione sia dalla riforma degli ordinamenti didattici, che considera come elemento fondamentale di misura dell’attività universitaria il credito formativo universitario, espresso in termini di “tempo degli studenti”, sia dalle politiche per il diritto allo studio. Nella stessa prospettiva si muove la scelta della verifica dei “requisiti minimi” e dell’accreditamento per l’attivazione dei corsi di studio, poiché è indubbio lo stretto legame che sussiste tra la qualità dell’offerta di servizi agli studenti ed il loro successo negli studi (Catalano, 2003).

Il processo produttivo che si svolge all’interno dell’università è caratterizzato dalla presenza di economie di scala: essendo rilevanti i costi fissi, si hanno costi marginali decrescenti all’aumentare del numero degli studenti, tenendo comunque presente che è difficilmente verificabile la condizione di costanza della qualità al crescere della quantità prodotta; ciò rende più problematica la definizione e la misurazione di tali economie (Giarda, 1996).

Il *prospetto 1.1* evidenzia altresì che, accanto ai servizi di istruzione, le istituzioni universitarie producono la ricerca scientifica. Vi è ampio consenso da parte della dottrina nel ritenere che la realizzazione di questi due servizi avvenga in forma congiunta, secondo una particolare tecnologia che fa in modo che l’incremento nella

produzione di uno dei due servizi migliori di per sé la quantità (o la qualità) dell'altro, o ne riduca gli *inputs* necessari per la sua produzione (Verry e Davies, 1976). La condivisione di risorse nella realizzazione di servizi diversi consente di ottenere economie di scopo, che garantiscono economie di costo, grazie alla varietà di produzione: il costo complessivo della produzione congiunta di didattica e ricerca è inferiore a quello della loro produzione separata.

Non va però trascurato che, accanto agli effetti positivi sul prodotto universitario derivanti da un sistema di produzione congiunta, è possibile un *trade-off* tra ricerca e didattica: maggior tempo impiegato per fare esami, seguire tesi e preparare lezioni comporta un minor tempo a disposizione per l'attività di ricerca. La carriera universitaria, d'altra parte, si fa non tanto con l'insegnamento, che certamente contribuisce a migliorare la professionalità dei docenti, ma con la ricerca e la pubblicazione dei suoi risultati: esiste una profonda asimmetria negli incentivi tra didattica e ricerca (Siegfried e White, 1973; Hare e Wayatt, 1992; Catalano *et al.*, 1993).

Per una maggiore chiarezza ci si sofferma sulle caratteristiche economiche dei beni prodotti dal sistema universitario. L'istruzione universitaria non può essere considerata un bene pubblico puro, perché non presenta le caratteristiche di non rivalità e di non escludibilità: il costo marginale di uno studente addizionale non è nullo (l'istruzione è un bene congestionabile, nel senso che all'aumentare del numero degli studenti peggiora la qualità del servizio) ed il costo di esclusione non è particolarmente elevato. Si tratta dunque di un bene privato che dà luogo, però, a rilevanti "esternalità" positive. I benefici generati dall'istruzione, infatti, ricadono non soltanto su chi consuma o investe in educazione, ma sull'intera collettività, soprattutto nel medio e lungo periodo. Le "esternalità", evidenziate dalla letteratura economica, sono di tipo culturale (facilitazione delle interazioni fra gli individui, elettori edotti, capacità di esercitare i propri diritti sul piano istituzionale e trasmissione di educazione informale) e di tipo produttivo (effetti positivi sulla produttività dei colleghi di lavoro e maggiore adattabilità al cambiamento tecnico). Si può quindi definire l'istruzione, usando l'espressione coniata da Richard Musgrave (1959), un *merit good* o *bene meritorio*: ad

essa sono imputati molti meriti sociali, quali lo sviluppo economico e sociale di un paese.

Accanto ai servizi di istruzione, si è argomentato che le istituzioni universitarie producono la ricerca scientifica. Caratteristica della ricerca è di essere, da un lato, bene pubblico (i suoi risultati sono disponibili per l'intera collettività ed il loro consumo da parte di un individuo non ne riduce l'ammontare disponibile per gli altri) e, dall'altro, di valorizzare, mediante la sua produzione, il capitale umano dei docenti e, più in generale, di aumentare il prestigio degli atenei. I costi per trasmettere i risultati della ricerca sono trascurabili, mentre quelli per istruire le persone in grado di interpretarla e farne uso sono rilevanti (Catalano *et al.*, 1993).

1.2. Le trasformazioni del quadro normativo: una visione d'insieme

Il sistema universitario, a partire dalla fine degli anni ottanta, è stato investito da un processo di trasformazione senza precedenti relativo alla forma di mercato e, quindi, alla natura ed alle caratteristiche organizzative e gestionali delle imprese che vi operano. Il legislatore, infatti, ha progressivamente introdotto, in un contesto con forti tradizioni di immobilismo, elementi di novità che hanno indotto gli organi di governo accademici a mettere in discussione sistemi di gestione ormai consolidati da tempo. I principi ispiratori dei provvedimenti di riforma derivano anche dalla consapevolezza delle difficoltà di controllo della dinamica della spesa pubblica (un sistema in crescita, ma non nei risultati) e dalla presenza di gravi inefficienze allocative (la produzione non avviene utilizzando il minimo di *inputs* che la tecnologia consente).

Il cambiamento avviato nel comparto universitario ha riproposto soluzioni che hanno interessato molte altre aziende ed amministrazioni pubbliche: il ridimensionamento dell'intervento statale, lo sviluppo della concorrenza, il conferimento di maggiore responsabilità ai soggetti decentrati in termini di autonomia organizzativa, finanziaria, gestionale e flessibilità nell'utilizzo dei fattori produttivi, il ricorso a tecniche di misurazione e valutazione dei prodotti e dei risultati, l'adozione di nuove procedure contabili ed amministrative, nonché l'introduzione di più rigore nella selezione dei destinatari di politiche equitative. Analoghe linee di riforma sono peraltro

state seguite nella maggior parte dei paesi europei, dove la ricerca di maggiore efficienza e qualità del sistema universitario sta determinando modifiche nelle modalità di finanziamento delle università ed il passaggio da un sistema centralistico ad uno decentrato.

Secondo una evoluzione comune ai principali paesi europei, anche nel nostro Stato va progressivamente sostituendo i propri compiti di intervento e produzione diretta per privilegiare le funzioni di finanziamento e vigilanza, in particolare sul rispetto dei vincoli di bilancio dei produttori decentrati, e le funzioni di regolamentazione della qualità, di garanzia della competizione e di controllo sull'efficacia delle prestazioni finanziate (Fabbri e Fiorentini, 1999).

La volontà di diminuire e mutare la presenza dello Stato nella gestione degli atenei e di innescare quei meccanismi concorrenziali necessari per giungere ad una configurazione efficiente del settore si è tradotta in una serie di iniziative tese alla diffusione dell'autonomia nel settore universitario. L'autonomia universitaria, a sua volta, ha progressivamente fatto avvertire, a livello delle singole università, l'esigenza di ricorrere a sistemi di controllo per garantire un impiego efficiente ed efficace delle risorse disponibili.

Gli interventi legislativi si sono mossi sostanzialmente in due direzioni: verso il conferimento di una sempre maggiore autonomia universitaria e verso l'introduzione di logiche di programmazione funzionali non solo alla pianificazione delle azioni pubbliche, ma anche alla gestione dei singoli atenei.

A partire dal 1994 sono state progressivamente riviste le modalità di finanziamento delle università, conferendo maggiore responsabilità agli organi di governo accademici, riequilibrando la distribuzione delle risorse statali tra gli atenei ed incentivando i loro comportamenti nelle direzioni promosse e desiderate dal sistema. In particolare, la discrezionalità delle università nell'utilizzo dei fondi ministeriali ed il nuovo sistema di finanziamento hanno responsabilizzato le singole istituzioni sui risultati, ponendole in competizione per la ripartizione di tali fondi e per la conquista del mercato, al fine di aggiudicarsi gli studenti migliori.

Dal 1997 è stato avviato un nuovo processo di attribuzione delle risorse finanziarie per i progetti di ricerca di interesse nazionale (Prin) fondato sulla

competizione tra gruppi di ricerca, sulla valutazione da parte di *referees* autonomi, sull'abbandono dei finanziamenti a pioggia e sul cofinanziamento da parte degli atenei.

Attraverso una sostanziale deregolamentazione della normativa relativa alla contribuzione studentesca sono stati posti i presupposti per un maggior ricorso alla tariffazione (l'unico vincolo è che tale contribuzione non superi il 20% del fondo per il finanziamento ordinario). Questo obiettivo è stato affiancato da misure tese a migliorare gli effetti redistributivi della spesa universitaria sia attraverso una riforma del sistema di sostegno agli studenti, sia legando la determinazione delle tasse universitarie alla prova dei mezzi (Catalano e Silvestri, 1999).

A partire dal 1998 i provvedimenti sulla programmazione dello sviluppo hanno definito gli obiettivi del sistema universitario e le modalità per l'ampliamento dell'offerta dei servizi (si pensi all'istituzione di nuove università, facoltà e corsi).

La legge finanziaria per il 2001 ha introdotto un innovativo strumento di gestione degli atenei, con la possibilità di istituire fondazioni di diritto privato, cui possono essere affidate funzioni di supporto alle attività didattiche e di ricerca, nonché i rapporti con i soggetti pubblici e privati interessati allo sviluppo ed al sostegno finanziario di tali attività.

Il percorso di introduzione dell'autonomia è stato poi completato con la previsione dell'autonomia nella didattica. La riforma degli ordinamenti didattici ha introdotto nuovi ed ulteriori elementi di discrezionalità all'interno delle università per ciò che concerne, in modo particolare, la definizione dell'offerta formativa e le sue modalità di commercializzazione.

Con l'istituzione nel 1996 dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, sostituito nel 1999 dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), e lo sviluppo dei nuclei di valutazione all'interno dei singoli atenei è stata avviata l'attività di valutazione dei risultati del sistema, che va ben oltre i compiti assegnati dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537, e che sta investendo la cultura e la struttura organizzativa sia del Ministero dell'Università e della Ricerca, sia delle istituzioni universitarie. Non si deve poi sottovalutare il ruolo del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), istituito nel 1999, che tra il 2004 ed il 2006 ha svolto, per la prima volta, un esercizio di valutazione qualitativa della ricerca per il periodo 2001-2003 (Catalano e Silvestri, 1999; Agasisti e Catalano, 2007).

In questi ultimi mesi il Ministero dell'Università e della Ricerca ha avviato l'istituzione dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), che sostituirà il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca ed il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario. Compito della nuova struttura è promuovere la qualità degli atenei e degli enti di ricerca anche attraverso attività di valutazione, raccolta ed analisi di dati, consulenza, formazione e promozione culturale.

Infine, il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche, incluse le università in base al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, l'obbligo di adottare un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo.

La riforma universitaria ha affrontato la tematica dell'autonomia senza tuttavia intervenire in maniera incisiva sull'assetto di *governance* degli atenei. I professori, infatti, hanno un ruolo privilegiato nel sistema: essi partecipano di diritto a tutti gli organismi collegiali che orientano l'attività didattica e di ricerca, come i consigli di facoltà, di corso di laurea e di dipartimento, ma soprattutto mantengono il diritto di eleggere, scegliendoli tra i professori ordinari, coloro che esercitano le prerogative fondamentali di governo, ossia il rettore, i presidi di facoltà ed i direttori di dipartimento. Si tratta di privilegi che, pur scalfiti con le modifiche legislative degli anni novanta (è stata estesa la partecipazione all'elettorato attivo alle rappresentanze delle altre componenti universitarie), consentono ai professori ordinari di pesare, attraverso la propria prevalenza numerica, sull'esito delle procedure elettorali. E' un assetto istituzionale che porta alla designazione dei vertici da parte della base dei professori. Chi dirige è quindi dipendente e controllabile da quelli stessi che deve coordinare (Rebora, 2002).

1.3. L'autonomia universitaria

L'opera di riforma inizia a livello istituzionale con l'approvazione della legge 9 maggio 1989, n. 168, istitutiva del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST): un primo segnale di cambiamento si ha con gli articoli 6, 7 e

16, in base ai quali, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, gli atenei sono dotati di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, da attuarsi attraverso lo strumento degli statuti ed appositi correlati regolamenti interni. La legge 9 maggio 1989, n. 168, ha avuto il pregio di sancire i principi dell'autonomia universitaria e, in concreto, di introdurre l'autonomia normativa, ma la vera svolta alla logica complessiva del sistema universitario è giunta solo con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, che, prevedendo un nuovo sistema di finanziamento, ha aperto la strada verso la responsabilizzazione delle università nell'utilizzo delle risorse: è stato eliminato il criterio delle assegnazioni con destinazione vincolata a favore di un sistema "budgetario".

Nei prossimi paragrafi ci si sofferma sui principali aspetti dell'autonomia universitaria che hanno costituito il punto di partenza per l'avvio dei processi di razionalizzazione della gestione universitaria e, in particolare, per la diffusione di una cultura della valutazione.

1.3.1. L'autonomia finanziaria

Fino ai primi anni novanta il sistema era caratterizzato da una forte responsabilità del Ministero dell'Università nel determinare non solo l'ammontare complessivo e la distribuzione delle risorse tra gli atenei, ma anche la loro allocazione per aree disciplinari. Quasi la metà delle risorse (personale docente, parte dei fondi della ricerca e del personale tecnico-amministrativo) giungeva direttamente alle facoltà ed ai centri di spesa. Le risorse umane e finanziarie venivano distribuite per effetto della normativa e delle procedure interne all'amministrazione, attraverso innumerevoli canali, così che ogni micro risorsa era governata da regole differenti (non sempre automatiche, ma aperte alla contrattazione con i destinatari ed alle mediazioni con i rappresentanti di interessi settoriali) ed era sottoposta a rigidi vincoli di destinazione. Le risorse spesso giungevano direttamente a facoltà, dipartimenti, istituti e centri di vario tipo senza coinvolgere i vertici, che si trovavano nell'impossibilità di perseguire una politica finanziaria unitaria. Un tale sistema di finanziamento, nel quale erano confuse le funzioni di finanziatore e produttore, ha finito per produrre quattro conseguenze di rilievo: ha incentivato le università (ed i relativi centri di spesa) ad incamerare l'ammontare massimo possibile di ciascuna risorsa, indipendentemente dalle possibilità

di combinarla in modo efficiente con altre (attrezzature senza tecnici adeguati, docenti senza stanze, edifici senza arredi, ecc.) ed indipendentemente dal livello qualitativo dell'*output*; ha ritardato lo sviluppo di qualunque strumento volto alla programmazione ed al controllo dei flussi finanziari; ha teso a fissare le tecniche di produzione dei servizi educativi e di ricerca dal centro, lasciando agli atenei ed alle singole unità operative spazi di sperimentazione del tutto marginali; ha determinato, pur in un sistema fortemente centralizzato, una enorme sperequazione nella distribuzione delle risorse produttive tra sedi ed aree disciplinari (Catalano e Silvestri, 1999).

Un segnale di rottura con la logica del passato è giunto solo con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, che, introducendo un nuovo sistema di finanziamento, ha posto le premesse per la razionalizzazione dei costi e lo sviluppo di strumenti a supporto delle decisioni di spesa.

Gli aspetti principali della riforma finanziaria avviata nel 1994 riguardano un diverso modo di finanziare le istituzioni universitarie: l'assegnazione di un *budget* unico (risorse liquide), che comprende la maggior parte dei finanziamenti precedentemente soggetti a vincolo di destinazione, conferendo maggiore responsabilità agli organi di governo accademici; l'introduzione di un meccanismo di riequilibrio nella distribuzione dei fondi pubblici tra le università mediante l'assegnazione di una parte gradualmente crescente di risorse sulla base di costi standard di produzione; il progressivo aumento dell'autonomia nella gestione delle risorse umane, nella scelta dei prodotti e nei criteri di tariffazione dell'utenza; l'avvio di una esplicita struttura di incentivi tesa ad orientare i singoli atenei verso gli obiettivi generali del sistema definiti a livello ministeriale (Catalano e Silvestri, 1999).

Come è noto, l'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ha istituito tre fondi per il finanziamento delle università statali: il fondo per il finanziamento ordinario (FFO), il fondo per l'edilizia universitaria e le grandi attrezzature scientifiche (FEU) ed il fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario (FPS). Tali fondi sono regolati da diversi criteri di distribuzione delle risorse dal Ministero agli atenei, ma sono accomunati dalla piena autonomia lasciata a ciascuna università nella ripartizione delle stesse tra le unità amministrative interessate (facoltà, dipartimenti e centri di ricerca). A questi tre fondi si deve aggiungere il fondo per la ricerca scientifica

di interesse nazionale (ex fondo 40%) destinato al finanziamento dei Prin, la cui assegnazione avviene direttamente ai gruppi di ricerca (Catalano e Silvestri, 1999).

In questa sede si ritiene utile esaminare la metodologia di riparto del fondo per il finanziamento ordinario. Il FFO accorpa tutti i trasferimenti a carico del bilancio statale per lo svolgimento di attività istituzionali degli atenei, senza distinzione tra spese per il personale, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica, lasciando così alle singole università discrezionalità nella ripartizione delle risorse. Il fondo per il finanziamento ordinario, ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, si compone di una quota base, collegata sostanzialmente al trasferimento storico, gradualmente decrescente, e di una quota di riequilibrio. La legge 19 ottobre 1999, n. 370, ha poi introdotto una ulteriore quota del FFO (quota di incentivazione) per il raggiungimento di specifici obiettivi, stabilendo per la prima volta in modo esplicito un legame tra gli esiti della valutazione ed il finanziamento. L'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in particolare, prevede che la quota di riequilibrio sia ripartita con riferimento a standard di costi di produzione per studente e ad obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e delle condizioni ambientali e strutturali. Si precisa, inoltre, che il riequilibrio è finalizzato anche alla riduzione dei differenziali dei costi standard di produzione nelle diverse aree disciplinari, considerate le diverse specificità e gli standard europei.

La prima concreta applicazione di tali politiche finanziarie, predisposte sulla base di valutazioni quantitative e qualitative dell'attività degli atenei, è stata compiuta solo a partire dalla metà degli anni novanta con la ripartizione della quota di riequilibrio, al fine di garantire pari opportunità di partenza e situazioni omogenee di disponibilità per la realizzazione dei servizi istituzionali. Dal 1995 è stato messo a punto un sistema di finanziamento basato su un modello parametrico che facesse leva su meccanismi di incentivazione in grado di attribuire le risorse alle istituzioni universitarie in modo differenziato. Le formule adottate, che si sono modificate nel corso degli anni, sono state applicate, dal 1995 al 2003, a quote sempre crescenti del totale del fondo per il finanziamento ordinario, denominate appunto "quote di

riequilibrio”, mentre la maggior parte dello stesso FFO continuava ad essere assegnato alle università sulla base del criterio della spesa storica² (Agasisti e Catalano, 2006).

Il primo modello parametrico utilizzato per il finanziamento degli atenei (dal 1995 al 1998) è stato quello econometrico predisposto dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro, che legava il finanziamento delle varie università soprattutto alla domanda espressa dagli studenti, ma che, pur individuando le situazioni di “squilibrio” tra gli atenei, non permetteva di evidenziare i possibili interventi di riequilibrio tra le facoltà e, quindi, fra le aree disciplinari.

In seguito, a partire dal 1998, è stato adottato il modello elaborato dall’Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (applicato fino al 2003), in base al quale la quota di riequilibrio era definita a partire dai costi standard per studente per area disciplinare. In particolare, per il riparto della quota di riequilibrio si teneva in considerazione una distinzione tra la quota base e le risorse aggiuntive. Con riferimento alla quota base, la formula era: per il 70% basata sulla domanda di formazione, calcolata con il numero di studenti iscritti da un numero di anni inferiore o uguale alla durata legale del corso di studio; per il 30% basata sui risultati della formazione, misurati con il numero di “studenti equivalenti”, successivamente ridenominati “studenti attivi” (definiti come rapporto fra il numero totale di esami superati, espressi in annualità, ed il numero medio di esami per anno previsto dai singoli ordinamenti). Per la parte concernente i risultati dei processi formativi, nel calcolo degli “studenti equivalenti” era considerato, con peso uguale, il contributo degli esami superati da tutti gli studenti (anche da quelli “fuori corso”, cioè iscritti da un numero di anni superiore alla durata legale del corso di studio). Con riferimento alle risorse aggiuntive, la formula proposta dall’Osservatorio contemplava i seguenti parametri: 67% per l’accelerazione del riequilibrio delle università più svantaggiate; 11% per l’aumento del fondo di ricerca d’ateneo; 11% per la riduzione del tempo necessario al conseguimento della laurea; 11% per la diminuzione della quota di spese per il personale di ruolo sul FFO. Nel corso degli anni, il perseguimento del riequilibrio nella dotazione di risorse tra le università è stato mantenuto costante, mentre le risorse per gli incentivi sono state destinate, anno per anno, ad obiettivi spesso differenti. Il raggiungimento (anche se parziale)

² Le formule cui si fa riferimento sono quelle definite per gli atenei statali. Le università non statali legalmente riconosciute sono finanziate su uno specifico fondo, separato dal FFO, anche se comunque per la sua ripartizione si utilizzano formule analoghe.

dell'obiettivo del riequilibrio è stato così accompagnato dall'inefficacia degli incentivi (CNVSU, 2003; Agasisti e Catalano, 2006).

Al termine del 2003 si comincia a riflettere sulla necessità di adottare un sistema di finanziamento finalizzato alla valutazione di tutti gli aspetti del processo formativo (Catalano, 2003). Sulla base di queste riflessioni, all'inizio del 2004, il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario ha proposto un nuovo modello per la ripartizione del fondo per il finanziamento ordinario tra gli atenei (CNVSU, 2004). La sintesi di tale proposta è quella di ripartire il fondo tra le università sulla base di quattro parametri: la domanda di formazione, i risultati dei processi della formazione, l'attività di ricerca ed incentivi specifici. Il decreto ministeriale 28 luglio 2004, recependo il modello di finanziamento predisposto con il documento *doc 1/04* dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario ed integrato da alcune modifiche, tra cui anche le proposte della CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane), ha definito la struttura del nuovo modello di ripartizione del FFO all'interno del sistema universitario. Il decreto ministeriale stabilisce, in linea sperimentale per un triennio, che apposite quote progressive del fondo devono essere assegnate sulla base del nuovo modello, applicato in funzione dei seguenti parametri, ciascuno con peso pari ad 1/3 (in prima applicazione non è stata considerata la parte relativa agli incentivi specifici, come suggerito dal Comitato): la domanda da soddisfare, valutabile quantitativamente con il numero di studenti iscritti; i risultati dei processi formativi, misurabili annualmente in termini di crediti acquisiti; i risultati dell'attività di ricerca scientifica. Per la parte relativa alla domanda di formazione, il finanziamento viene ripartito in proporzione al numero *full time equivalent* di studenti dell'ateneo iscritti in corso, rapportato al numero totale di studenti in corso in tutto il sistema universitario, tenendo conto sia della presenza di studenti *part time*, sia della tipologia dei corsi ai quali gli studenti sono iscritti. La parte riguardante i risultati dei processi formativi viene suddivisa in due quote: una prima quota, pari al 20% del totale, è calcolata sulla base dei crediti acquisiti (il finanziamento viene ripartito in proporzione al numero di crediti acquisiti dagli studenti iscritti da un numero di anni pari alla durata legale più uno rapportati ai crediti acquisiti complessivamente in tutto il sistema universitario); una seconda quota è determinata sulla base del numero di laureati prodotti annualmente da ciascuna università, dove i laureati sono pesati con un

coefficiente che penalizza il ritardo nel conseguimento del titolo rispetto ai tempi teorici previsti. Per la parte relativa ai risultati dell'attività di ricerca scientifica, il finanziamento viene ripartito in proporzione al potenziale di ricerca dell'ateneo, definito come il numero di docenti, ricercatori e personale in formazione dell'università (da considerare con pesi differenziati in ragione del diverso contributo potenziale delle varie categorie), corretto con un coefficiente che tiene conto delle percentuali di successo nei bandi Prin e della capacità di attrarre risorse esterne per la ricerca (CNVSU, 2005).

Dopo un periodo di riequilibrio delle risorse, dunque, si è deciso di stimolare esplicitamente le istituzioni universitarie, attraverso il nuovo modello di finanziamento *performance-based*, verso il raggiungimento di migliori *performances* (al fine di attirare maggiori risorse statali). Il processo è però agli inizi ed ancora la gran parte del finanziamento continua ad essere legata alla spesa storica (Agasisti e Catalano, 2007).

Va sottolineato che l'operatività del nuovo modello di finanziamento presuppone la presenza di un adeguato sistema informativo, che è reso disponibile dal coordinamento dell'Ufficio di statistica del Ministero dell'Università e della Ricerca e dalla sua collaborazione con il CINECA e con il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario. Con l'avvio dell'anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati il quadro informativo appare affinato.

Si è argomentato che l'introduzione di un nuovo sistema di finanziamento degli atenei ha posto le premesse per la razionalizzazione dei costi e lo sviluppo di strumenti a supporto delle decisioni di spesa. E' importante sottolineare adesso quali sono i tre pilastri di tale sistema, ossia gli elementi caratterizzanti la riforma finanziaria che hanno progressivamente segnato un cambiamento culturale nel sistema universitario.

In primo luogo sono ridefiniti i rapporti tra atenei e Ministero dell'Università e della Ricerca, con una progressiva separazione della funzione di finanziamento (propria dello Stato) da quella di produzione dei servizi: le modalità di distribuzione delle risorse riducono il potere gestionale e discrezionale del Ministero, rafforzandone quello di indirizzo, programmazione e controllo. Allo stesso tempo le istituzioni universitarie, nell'ambito del percorso di maggiore autonomia, sono incentivate a migliorare le proprie capacità di gestione e di allocazione delle risorse disponibili.

In secondo luogo vengono introdotti elementi di concorrenza: l'obiettivo del sistema di finanziamento è duplice, in quanto, da un lato, deve consentire di ridistribuire le risorse tra gli atenei in relazione ad una valutazione oggettiva dei fabbisogni, dall'altro ha lo scopo di indurre, secondo lo schema della concorrenza di confronto (*yardstick competition*), le università verso un assetto efficiente. In particolare, il modello di finanziamento adottato è importante perché permette di ripartire le risorse non più in maniera discrezionale, bensì in modo diversificato sulla base di parametri oggettivi, eliminando così profonde ed ingiustificate sperequazioni. Tale modello rende altresì consapevole ciascun ateneo della propria posizione relativa rispetto al sistema. L'effetto autopropulsivo di un sistema di finanziamento in cui non conta solo fare bene, ma conta fare meglio degli altri è straordinariamente potente. Una struttura parametrica, quindi, consente non solo di valutare, disincentivando o talvolta premiando, ma anche di indurre l'effetto migliorativo più forte, quello del cambiamento dei comportamenti nelle direzioni promosse e desiderate dal sistema. In questi anni il sistema di finanziamento ha operato contando, da un lato, sui premi e sulle sanzioni e, dall'altro, sulla capacità di automiglioramento, di *moral suasion*, di impegno dei singoli e delle organizzazioni. Il processo di riequilibrio realizzato, infatti, non è dovuto soltanto all'incremento o alla riduzione di risorse, ma anche, e forse soprattutto, al miglioramento dei comportamenti. Alcune università che disponevano, rispetto alle altre, di maggiori risorse hanno aumentato, ad esempio, il numero degli studenti, hanno teso al contenimento dei costi ed allo sviluppo delle proprie capacità di autofinanziamento. Si sottolinea altresì che, in questo modo, gli incentivi al miglioramento delle *performances* degli atenei possono essere perseguiti dal Ministero attraverso la leva finanziaria e non più direttamente mediante disposizioni vincolanti (Catalano, 2003; Agasisti e Catalano, 2005).

In terzo luogo è cambiata, almeno in linea tendenziale, la natura stessa dell'università: essa ha acquisito la possibilità di un impiego libero (almeno al margine) dei fattori produttivi e l'opportunità di utilizzare il potenziale *surplus*, pari alla differenza tra le risorse ottenute (dal finanziamento statale e dalla propria autonoma capacità di autofinanziamento) ed i costi sostenuti nell'attività produttiva (Catalano e Silvestri, 1999).

1.3.2. L'autonomia e la flessibilità nella gestione dei fattori produttivi

Gli obiettivi della riforma del sistema di finanziamento sono stati rafforzati da alcuni provvedimenti tesi a garantire maggiore autonomia e flessibilità nella gestione dei fattori produttivi.

Le istituzioni universitarie possono disciplinare autonomamente con propri regolamenti le prestazioni conto terzi, potenziando la propria capacità di autofinanziamento (grazie anche all'eliminazione dei tradizionali tetti massimi all'erogazione di compensi al personale coinvolto ed alla esenzione dalla contribuzione previdenziale). Gli atenei hanno poi reperito una quantità crescente di risorse dall'esterno non soltanto attraverso la vendita di beni e servizi sul mercato, ma anche mediante i contributi di enti pubblici territoriali, fondazioni bancarie ed Unione Europea. Negli ultimi anni le università hanno visto altresì accrescere la capacità di autofinanziarsi facendo leva su uno strumento tradizionalmente a disposizione del monopolista: la discriminazione dei prezzi che, in un primo momento, ha operato per diversi prodotti (i servizi didattici delle facoltà mediche e scientifiche) e, successivamente, per diversi livelli di condizione economica. Con lo spostamento di una parte dell'onere dai contribuenti ai diretti beneficiari non solo si è dato maggiore spazio all'applicazione del principio del beneficio, ma si è iniziato a porre rimedio ai perversi effetti redistributivi a favore delle classi più agiate derivanti dalla gratuità dei servizi didattici (Catalano e Silvestri, 1999; Catalano, 2000).

Comincia inoltre ad essere scalfito, sia pure gradualmente, il principio dell'uniformità della retribuzione indipendentemente dal livello della prestazione. In tale direzione si muovono, ad esempio, l'abolizione della definizione per legge dell'indennità del rettore e la previsione negli statuti e nei regolamenti di contabilità degli atenei di indennità di funzione e di responsabilità per docenti ed amministrativi (Catalano e Silvestri, 1999).

Per consentire una differenziazione del trattamento economico dei docenti in relazione all'impegno nelle attività didattiche e di ricerca sono stati istituiti il fondo di incentivazione per l'attività didattica, con la legge 31 marzo 1998, n. 80, ed il fondo integrativo per l'incentivazione dell'impegno didattico dei professori e dei ricercatori universitari per obiettivi di adeguamento quantitativo e di miglioramento qualitativo dell'offerta formativa, con la legge 19 ottobre 1999, n. 370. Quest'ultimo fondo integra

quelli stanziati per lo stesso fine dalle istituzioni universitarie che, con propri regolamenti, ne definiscono le modalità di corresponsione ai docenti a tempo pieno che non svolgano attività didattica presso altre università. Tali risorse sono destinate al personale docente che svolga, con continuità per tutto l'anno accademico, almeno centoventi ore annuali di attività didattica (lezioni, esercitazioni e seminari) nei corsi dei vari livelli o che sia coinvolto in progetti di miglioramento della didattica, con particolare riferimento all'innovazione metodologica e tecnologica ed alle attività formative propedeutiche, integrate e di recupero. Le incentivazioni possono essere corrisposte dagli atenei ai docenti a condizione che le loro attività didattiche siano valutate positivamente nell'ambito dei programmi di valutazione della didattica adottati dalle università.

Una battuta d'arresto all'autonomia degli atenei nella gestione del fattore lavoro si è avuta con la legge 4 novembre 2005, n. 230, che riconduce le procedure di reclutamento dei professori ad una dimensione nazionale, ponendo così termine all'esperienza autonomistica inaugurata nel 1998 e fondata su procedure totalmente locali: è costituita ed è rinnovata ogni due anni, mediante elezioni indette con decreto del Ministro, per ogni settore e fascia una lista di commissari nazionali; da tale insieme, per ciascuna valutazione comparativa, vengono sorteggiati cinque commissari che svolgono le proprie funzioni, arrivando alla formulazione di "giudizi idoneativi," presso l'università ove si espleta la procedura. Il rischio di questo meccanismo è quello di rendere più lento e farraginoso l'iter per l'immissione in ruolo.

Giova ricordare, tuttavia, che le istituzioni universitarie hanno la possibilità di utilizzare personale non di ruolo per l'attività didattica, di ricerca ed amministrativa, con la diffusione di contratti a tempo determinato, nonché con la trasformazione a tempo determinato del rapporto di lavoro del direttore amministrativo, che può essere scelto tra i dirigenti degli atenei e di altre amministrazioni pubbliche e private.

Alla luce di quanto argomentato e, in particolare, delle riforme introdotte negli ultimi quindi anni, si può asserire che il sistema universitario italiano si sta muovendo nella prospettiva dei quasi-mercati (Agasisti e Catalano, 2007).

Quando si parla di quasi-mercati nel settore dell'istruzione universitaria si allude alla possibilità di emulare il funzionamento di meccanismi di tipo concorrenziale,

poiché tale comparto non presenta le condizioni minime affinché possa operare il libero mercato: si è di fronte a forti *esternalità* ed asimmetrie informative, in quanto gli studenti non sono in grado di valutare la qualità dell'offerta ed il consumo (o investimento) del bene non è ripetuto. Le principali caratteristiche del modello dei quasi-mercati si possono così sintetizzare: lo Stato assume il ruolo di finanziatore e di regolatore del sistema; dal lato dell'offerta i singoli produttori sono accreditati; dal lato della domanda il potere di acquisto non si manifesta solo attraverso la corresponsione di un prezzo per la partecipazione ai costi, ma anche sotto forma di *vouchers* assegnati ai singoli consumatori (Agasisti e Catalano, 2006).

I produttori, ai fini dell'accREDITamento, devono essere valutati tecnicamente da organismi pubblici per garantire la presenza di standard minimi (con revisioni periodiche), dal momento che vi è una grande asimmetria informativa tra utente del servizio e produttore. Un soggetto terzo deve definire opportune regole per ammettere i produttori: le scelte che si stanno facendo in ordine ai requisiti minimi ed alla valutazione dell'istituzione di nuove università da parte del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario hanno molto a che fare con questa idea.

Gli utenti devono poi poter scegliere tra i produttori, devono poter, come si dice, "votare con i piedi", cioè spostarsi sul territorio e valutare gli atenei sulla base delle proprie considerazioni sulle caratteristiche dell'offerta. Ecco perché la disponibilità in rete delle informazioni da parte del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario è importante per orientarne le scelte. E' in fase di sviluppo anche un sistema di aiuti agli studenti, nella forma più tradizionale della borsa di studio per i capaci ed i meritevoli privi di mezzi (e nell'incremento degli alloggi per i fuori sede) ed in quella più innovativa del prestito (Catalano e Fiegna, 2003), per consentire loro di muoversi sul territorio nazionale e valutare le università anche da questo punto di vista (Catalano, 2003).

Appare comunque incompleto un modello dei quasi-mercati in cui la valutazione è effettuata esclusivamente da un organismo centrale, per quanto autonomo ed indipendente: è necessario, invece, anche un ruolo attivo degli studenti. L'avvio da diversi anni di forme di valutazione qualitativa del servizio mediante la rilevazione delle opinioni degli studenti frequentanti, tramite questionari appositamente suggeriti dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, rappresenta una

risposta, ancora parziale, al completamento del disegno di una struttura assimilabile ai quasi-mercati. Da qualche anno si stanno rilevando anche le opinioni dei laureandi, che per certi versi possono essere ancora più utili per una valutazione più “complessiva” dell’esperienza universitaria da parte degli studenti (Agasisti e Catalano, 2007).

Nei quasi-mercati il contributo pubblico può essere commisurato alla tipologia del servizio ed alla condizione economica degli studenti: in questa direzione sembra andare l’introduzione di tasse universitarie legate alla prova dei mezzi. Il sistema di finanziamento pubblico deve distribuire agli utenti *vouchers* spendibili per l’acquisto dei servizi: il costo standard per studente è sostanzialmente assimilabile ad un meccanismo di *vouchers*, poiché esso indica che il trasferimento di uno studente da un ateneo ad un altro comporta una conseguente modifica del finanziamento statale (Catalano, 2003).

1.4. La valutazione nel sistema universitario

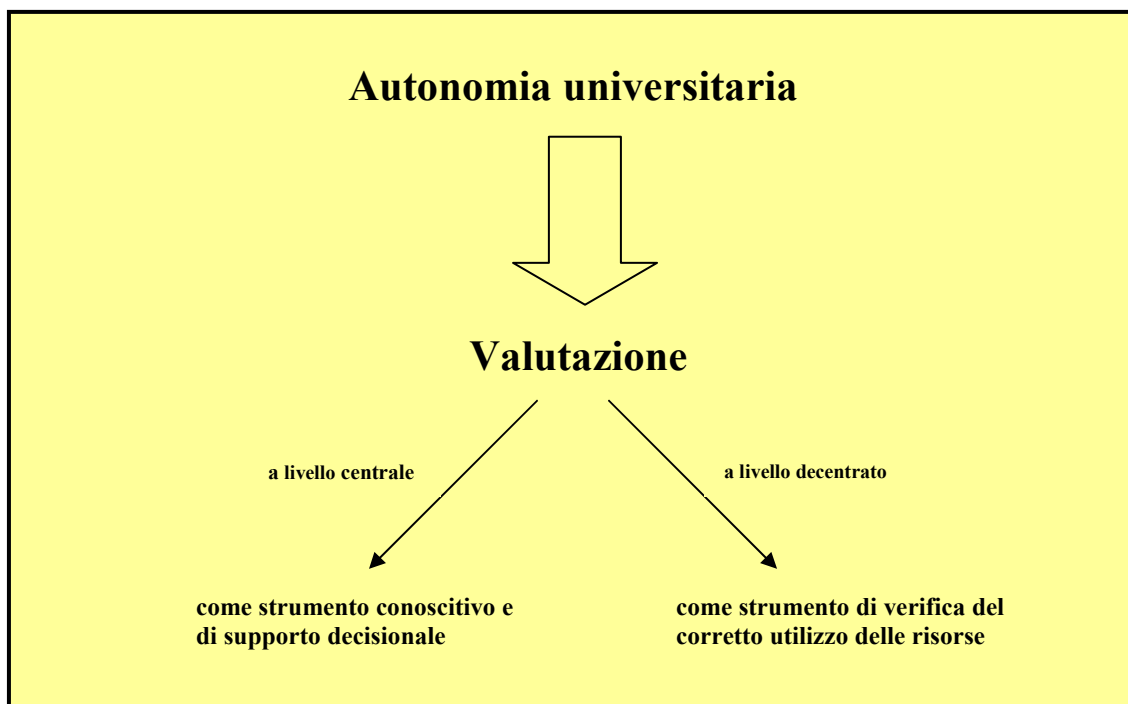
Negli ultimi anni si sono modificate le finalità del controllo e l’attività di valutazione svolta sugli e dagli atenei, in relazione ai diversi modi di concepire, in generale, la gestione delle aziende pubbliche e, in particolare, il rapporto tra università e Stato.

Prima degli anni novanta le uniche forme di controllo esistenti, sia che si trattasse di attività svolte da strutture interne alle istituzioni universitarie, sia da organi esterni, avevano il solo obiettivo di assicurare la correttezza formale degli atti compiuti, senza valutarne il significato economico. Si ignorava il modo in cui le risorse venivano impiegate dagli atenei e non veniva posto il problema di capire se i processi gestionali in atto nelle singole università contribuivano o meno ad accrescere il valore economico dell’investimento che lo Stato destinava al sistema universitario. Il soggetto erogatore dei fondi era infatti interessato solo ad un controllo formale sugli atti, attraverso un meccanismo che individua dei limiti massimi per le entrate e per le uscite, garantendo il pareggio di bilancio. Il fulcro del sistema era l’autorizzazione: il bilancio preventivo era lo strumento per l’allocazione delle risorse che non prestava quindi attenzione ai risultati finali delle attività. In un simile contesto, dunque, la *performance* di

un'amministrazione o di una singola unità organizzativa finiva per essere misurata non con riguardo ai risultati conseguiti, ma *ex ante*, prima che la gestione si svolgesse in base alla capacità potenziale di spesa.

La valutazione avviata nel settore universitario, sia a livello centrale sia a livello decentrato, è la fisiologica conseguenza della forte spinta autonomistica delle istituzioni universitarie: da un lato, la concessione dell'autonomia, ed il conseguente spostamento del potere decisionale dal centro alla periferia, che porta ad un problema di asimmetria informativa tra il Ministero finanziatore (principale) e gli atenei (agente), rende necessaria la valutazione come strumento conoscitivo e di supporto decisionale (la valutazione per gestire la competizione amministrata tra le università e ridurre l'asimmetria informativa); a livello dei singoli atenei, la progressiva autonomia ed il nuovo sistema di finanziamento determinano l'esigenza di una valutazione permanente volta a verificare il corretto utilizzo delle risorse (*prospetto 1.2*).

Prospetto 1.2 La valutazione nel sistema universitario



Al fine di garantire un'adeguata valutazione dell'attività universitaria, la legge 24 dicembre 1993, n. 537, ha previsto un sistema articolato su tre livelli, come appare schematizzato nel *prospetto 1.3*. Un primo livello è costituito dal Ministero, con compiti di indirizzo politico generale del sistema universitario e con l'obiettivo prioritario di svolgere, attraverso il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, una valutazione qualitativa e quantitativa delle attività svolte dalle unità del sistema (le università) e della loro coerenza e compatibilità con gli obiettivi generali. Un secondo livello è rappresentato dai singoli atenei, ora chiamati a sviluppare al proprio interno sistemi di *management* e stimolati a portare in primo piano gli aspetti economici della gestione, sia per sviluppare una maggior capacità di attrarre i flussi ministeriali, sia per permettere una miglior distribuzione interna delle risorse. In particolare, le università realizzano un'attività di autovalutazione interna avvalendosi dei nuclei di valutazione, al fine di verificare la corretta gestione ed allocazione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa, utilizzando per tale scopo anche analisi comparative dei costi e dei rendimenti. Un terzo livello è costituito dalle diverse unità operative esistenti all'interno di ogni ateneo (facoltà, dipartimenti, corsi di laurea, istituti, centri interdipartimentali, ecc.) con commissioni ed organismi di vario tipo per la valutazione dei risultati di ricerca e formazione specifica e delle risorse impiegate.

Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, che costituisce una leva fondamentale affinché l'autonomia espliciti effetti positivi, è un organo indipendente ed esterno alle università, che interagisce autonomamente con le stesse ed il Ministero e riferisce alle competenti Commissioni parlamentari. Il Comitato ha il compito di valutare i risultati relativi all'efficienza ed all'efficacia delle attività degli atenei, di verificare i piani di sviluppo e di analizzare lo stato del sistema universitario. Ad esso spettano altresì poteri di raccordo ed indirizzo rispetto alle regole relative ai nuclei di valutazione, condizione questa necessaria per integrare il processo di valutazione nazionale esterna con l'autovalutazione di ogni singola università. Il Comitato, in particolare, ha avviato una rilevazione sistematica di dati ed informazioni sugli atenei, consentendo l'ottenimento di un consistente patrimonio informativo.

1. Ministero

Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario

2. Università

Nuclei di valutazione

3. Unità operative all'interno delle singole università

Organismi di vario tipo

Al di là della elencazione dei compiti del Comitato, giova sottolineare il suo ruolo propulsivo in favore del processo di riforma del sistema universitario: attraverso pareri, iniziative, documenti, rapporti, pubblicazioni è riuscito non solo a promuovere e guidare il processo autonomistico delle università, ma anche a definire metodologie di valutazione e controllo, nonché a diffondere strumenti manageriali e soluzioni organizzative innovative e, quindi, la cultura della valutazione. Il Comitato ha altresì dato l'impulso ad un'attività di *benchmarking* tra atenei, il cui obiettivo è sostanzialmente quello di far emergere le *good practices*, cioè le pratiche gestionali che permettono di conseguire le prestazioni migliori e renderle patrimonio comune e termine di riferimento per tutti gli attori del sistema, incentivando così il miglioramento continuo (si pensi, ad esempio, al progetto *Good Practice*, che è maturato dalla volontà del Comitato di avviare una riflessione sulla valutazione della gestione amministrativa delle istituzioni universitarie).

I nuclei di valutazione hanno il compito di assistere gli organi di governo delle università, di stabilire i parametri di riferimento del controllo e di inviare, entro il 30 aprile di ogni anno, le relazioni di autovalutazione al Ministero per la valutazione da

parte del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario. Lo sviluppo di un'intensa attività da parte di un elevato numero di questi nuclei, congiuntamente alla esperienza maturata nell'utilizzo operativo di metodologie di valutazione ed alla rilevante pubblicità di documenti e rapporti di valutazione (prevista dalla normativa ed utilmente agevolata dai responsabili ai diversi livelli), ha contribuito ad avviare un profondo processo di cambiamento attraverso la leva della valutazione.

I nuclei di valutazione, più che attivare forme di controllo dei risultati (o controllo della gestione), danno vita a processi di controllo sui risultati (o sulla gestione), avendo come interlocutori privilegiati il Ministero e gli organi decisionali di portata nazionale (gli organi di governo accademici possono essere visti come utilizzatori di secondo livello delle informazioni prodotte) ed avvalendosi di un meccanismo di controllo che si sostanzia in un'analisi comparativa dei costi e dei rendimenti del singolo ateneo in rapporto a standard di sistema. L'attenzione sui risultati della gestione rivolta dai nuclei di valutazione non è *in itinere*, ma solo *ex post* o, eventualmente, *ex ante* quando si tratta di valutare i programmi. L'obiettivo prioritario di tale controllo è fornire un *feed back* a chi ha la responsabilità di governo dell'intero sistema, il Ministero e gli organi decisionali a livello nazionale, per intervenire e migliorare gli squilibri rilevati con l'adozione di adeguate politiche di redistribuzione delle risorse, in una prospettiva di ottimale allocazione su scala globale. Il controllo di gestione, invece, si sviluppa all'interno di una struttura, che lo imposta in modo discrezionale, per soddisfare le proprie necessità e per disporre, durante la gestione, di informazioni utili per riorientare le decisioni di impiego delle risorse e sfruttare le potenzialità di miglioramento dei risultati (Arcari, 2003).

Si può dunque sostenere che le esigenze informative che i nuclei di valutazione sono incaricati di soddisfare rientrano sia nell'ambito del controllo da parte di soggetti esterni, sia in quello di coloro che governano l'istituzione universitaria (Popoli, 1999). Questo doppio ruolo dei nuclei e, comunque, le funzioni esercitate rendono difficile configurare la loro attività di valutazione come una forma di controllo di gestione. Le due attività possono anche condividere criteri e metodi di azione, quali ad esempio indicatori di *performance* sui risultati, ma rimangono distinte le finalità conoscitive ed i destinatari delle informazioni che ne derivano (Fici, 2001). I compiti dei nuclei di valutazione, quindi, vanno tenuti distinti da quelli degli uffici preposti al controllo di

gestione e semmai si potrebbero assimilare all'attività di *internal auditing* (Arcari, 2003).

Nel nuovo modello di governo dell'università per vari motivi, sia sostanziali sia legislativi, l'attività di valutazione diventa strategica a tutti i livelli, quale strumento indispensabile dei processi decisionali per effettuare le scelte (strategiche) più adeguate (anche per l'allocazione delle risorse) e di verifica, *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*, della possibilità ed effettiva realizzazione degli obiettivi programmati in termini di quantità, costi, efficienza, efficacia e di qualità dei processi e dei prodotti della formazione, della ricerca e della gestione degli atenei (Biggeri, 1999).

Non bisogna poi dimenticare il ruolo propulsivo in favore dell'autonomia e dell'attivazione dei sistemi di valutazione svolto negli ultimi anni dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI). La sua attività di proposta, valutazione e monitoraggio nei confronti degli atenei è iniziata nel 1991 e, pur non avendo alcun valore regolamentare, è servita a segnalare come fosse già maturo il clima per questo nuovo indirizzo. In particolare, l'impegno della CRUI si è orientato verso la definizione di un modello istituzionale, organizzativo ed operativo per il funzionamento dei nuclei di valutazione e per l'individuazione e l'elaborazione di indicatori di funzionamento delle università (CRUI, 1995).

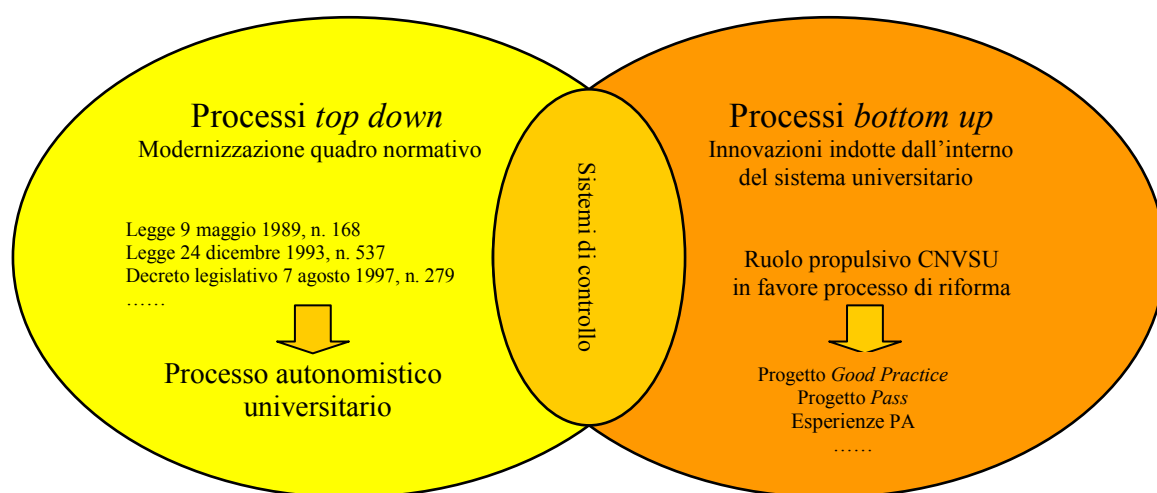
1.5. Gli impulsi maggiori all'introduzione del controllo di gestione: i processi *top down* e *bottom up*

Nei paragrafi precedenti si è illustrata la riforma del sistema universitario focalizzando principalmente l'attenzione sul processo autonomistico e, in particolare, su come esso abbia aperto la strada verso la responsabilizzazione degli atenei nell'utilizzo delle risorse scarse.

In questa sede si intende ampliare l'analisi, avviando una riflessione sugli impulsi maggiori all'introduzione dei sistemi di controllo di gestione nelle università e mostrando come essi siano ascrivibili non soltanto a processi che si possono definire *top down*, ossia ad una modernizzazione del quadro normativo, ma anche a processi di tipo *bottom up*, ovvero ad innovazioni indotte dall'interno del sistema universitario, pur

essendo indubbio che i mutamenti legislativi hanno costituito il punto di partenza per dar vita al cambiamento nel settore universitario (*prospetto 1.4*).

Prospetto 1.4 I maggiori impulsi all'introduzione dei sistemi di controllo di gestione



Nel corso dell'ultimo decennio le amministrazioni pubbliche sono state oggetto di numerosi interventi di modernizzazione che, tra l'altro, hanno incentivato l'introduzione delle prime forme di controllo orientate a logiche economico-aziendali, necessarie per l'ottimizzazione delle scelte gestionali.

Le prime indicazioni normative sul controllo di gestione negli atenei emergono, sia pure indirettamente ed in forma embrionale, dalla legge 9 maggio 1989, n. 168, all'articolo 7, quando si fa riferimento a forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva delle università, da disciplinare con regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità.

Un forte impulso alla razionalizzazione della gestione universitaria, come si è già argomentato, si è avuto solo con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, che, introducendo un sistema di finanziamento fondato su una logica di tipo budgetario ed un processo di riequilibrio nella distribuzione dei fondi pubblici tra le università, rappresenta una importante innovazione nella loro gestione economica, poiché costituisce un forte stimolo allo sviluppo di iniziative di miglioramento dell'assetto organizzativo e gestionale che permettono il raggiungimento di più elevati livelli di efficienza ed efficacia nell'uso di risorse scarse. Gli atenei, essendo liberi nell'impiego dei propri fattori produttivi, possono decidere come utilizzare il potenziale surplus che riescono a creare tra le risorse ottenute ed i costi sostenuti, assumendo maggiori responsabilità di direzione. Le istituzioni universitarie prima della riforma non potevano decidere le modalità di impiego dei fondi ministeriali e, quindi, non erano incentivate ad implementare strumenti di controllo economico della gestione. Il nuovo quadro di autonomia e competizione ha fatto avvertire l'esigenza di programmare le attività e di tenere sotto controllo le modalità di utilizzo delle risorse.

Un ulteriore stimolo legislativo per l'avvio dei processi di razionalizzazione della gestione è rappresentato dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, che estende a tutte le amministrazioni pubbliche, tra cui sono inserite anche le università in forza del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, l'obbligo di adottare un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo³. Tale sistema, nelle intenzioni del legislatore, ha la funzione di collegare le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti, e le connesse responsabilità dirigenziali, al fine di realizzare un monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione svolta dalle singole amministrazioni. Con l'introduzione delle rilevazioni economiche l'istituzione universitaria non è più vista come un ente che distribuisce risorse, ma come un'azienda di produzione.

In linea teorica, e coerentemente con alcuni orientamenti normativi recenti, anche le università, come tutte le istituzioni che erogano servizi di pubblica utilità, dovrebbero dotarsi di sistemi di controllo ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999,

³ Non va dimenticata la portata innovatrice della legge 3 aprile 1997, n. 94, che costituisce il punto di partenza per lo sviluppo della normativa in materia di contabilità economica: essa modifica l'impostazione del bilancio pubblico attraverso l'articolazione in "unità previsionali di base", stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione.

n. 286⁴, anche se per taluno è discutibile ogni posizione che tende ad estendere *tout court* la normativa della pubblica amministrazione agli atenei, dato che il sistema universitario viene regolato con una disciplina *ad hoc*.

Al di là dei contributi normativi e, comunque, in assenza di una disposizione apposita sulle università in materia di controllo di gestione, si vuole sottolineare che, in un contesto instabile e di crescente scarsità di risorse, è stato il processo di conseguimento dell'autonomia universitaria che, comportando l'assunzione di responsabilità gestionali, ha fatto avvertire l'esigenza di ricorrere a sistemi di programmazione e controllo per guidare la gestione aziendale ed agevolare il processo decisionale. In particolare, con l'autonomia finanziaria e con il nuovo sistema di finanziamento i singoli atenei, responsabilizzati in termini di impiego di risorse scarse e risultati, sono incentivati ad adottare logiche aziendali non solo per monitorare l'economicità della gestione (cioè il contemporaneo soddisfacimento delle condizioni di efficienza ed efficacia nello svolgimento dell'attività gestionale), ma anche per reggere il confronto con le altre istituzioni universitarie per l'assegnazione dei fondi ministeriali ed attrarre studenti. E' importante evidenziare che la capacità di attirare un maggior numero di studenti si traduce, per ciascuna università, in un aumento delle risorse statali e private, poiché una quota del riparto del fondo di finanziamento statale viene assegnata sostanzialmente con un meccanismo di *vouchers*, che si traducono in finanziamenti alle istituzioni cui gli studenti accordano la propria preferenza (Giarda *et al.*, 1996). La crescita del numero di studenti si traduce anche in un incremento diretto delle risorse per effetto dell'aumento del gettito derivante dalla tassazione studentesca (Agasisti e Catalano, 2004). Il nuovo sistema di finanziamento ha quindi trasformato la

⁴ Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, rivisita, puntualizza e razionalizza il sistema dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche, identificando al suo interno quattro tipologie di controllo (il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione ed il controllo strategico, la valutazione dei dirigenti) ed i soggetti ad essi preposti. In particolare, si precisano i compiti del controllo interno, evidenziando i diversi ruoli che si possono identificare e la necessità di tenerli separati, in modo da creare strutture che abbiano compiti più limitati, ma siano in grado di produrre risultati concreti. Tale processo di riordino si pone l'obiettivo di integrare il tradizionale sistema delle verifiche sugli atti, finalizzato esclusivamente a verificare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (controllo interno di regolarità amministrativa e contabile), con nuove attività di controllo preordinate, da un lato, alla verifica di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (controllo di gestione) e, dall'altro, alla valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di coerenza tra obiettivi definiti *ex-ante* e risultati conseguiti *ex-post* (valutazione e controllo strategico). La nuova normativa prevede altresì una innovativa attività di valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza) (Hinna, 2002).

natura delle università: esse hanno acquisito la possibilità di un impiego libero (almeno al margine) dei fattori produttivi e l'opportunità di utilizzare il potenziale *surplus*, pari alla differenza tra le risorse ottenute (dal finanziamento statale e dalla propria autonoma capacità di autofinanziamento) ed i costi sostenuti nell'attività produttiva. Nell'intento di massimizzare il *surplus*, il rettore (ora visto come un *manager*) può operare aggiustamenti nella struttura dell'ateneo che tendono ad incrementare i ricavi (dallo Stato, dagli studenti e da altri finanziatori) ed a ridurre i costi effettivi. La novità sostanziale del nuovo sistema (la netta distinzione tra ricavi e costi) porta inevitabilmente a responsabilizzare gli attori nell'utilizzo alternativo di risorse scarse (Catalano e Silvestri, 1999).

In un contesto che, fino a poco tempo fa, ignorava il significato di competizione, i concetti di efficienza dei processi e di efficacia dei servizi erogati stanno progressivamente prendendo forma esplicita logiche di mercato e, di conseguenza, esigenze di programmazione e di controllo. Le università hanno bisogno di informazioni utili per affrontare adeguatamente le dinamiche competitive che caratterizzano, e caratterizzeranno in misura sempre crescente, il sistema universitario al suo interno ed in rapporto all'offerta estera. Diventa dunque fondamentale, come sottolinea Arcari (2003), disporre di sistemi in grado di misurare le correlazioni economiche tra sforzi richiesti (risorse consumate e quindi costi sostenuti) e risultati conseguiti (ricavi e pertanto livelli di redditività generati) e la capacità di soddisfare il cliente in rapporto alle sue attese (il valore generato per il cliente). Quest'ultimo va inteso in un'accezione allargata alla collettività, rappresentata dai portatori di interessi, quali gli studenti, la comunità scientifica, il sistema economico e lo Stato. La responsabilizzazione economica, l'efficienza dei processi e la generazione del valore divengono quindi gli assi portanti di un sistema di controllo che, se progettato ed implementato nel rispetto di queste priorità, potrebbe svolgere un importante ruolo strategico negli atenei, spingendoli ad avviarsi sulla strada del confronto competitivo intrauniversitario, con la consapevolezza economica degli sforzi richiesti e dei potenziali risultati conseguibili.

L'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche, se non fosse stato accompagnato da processi di tipo *bottom up*, non sarebbe stato sufficiente ad incentivare le stesse a modificare il proprio approccio gestionale e ad adottare gli strumenti di

supporto necessari per attuare un efficace governo economico. I mutamenti del quadro normativo, infatti, pur rappresentando un rilevante stimolo alle più recenti innovazioni nelle università, non possono essere l'unico veicolo di cambiamento, poiché il semplice rispetto della norma non garantisce, da solo, l'introduzione di modifiche sostanziali nella gestione universitaria e, quindi, il miglioramento dei risultati. Alla base di molti progetti nati dal basso sembra emergere proprio una esigenza spontanea ed autodiretta di cambiamento, il tentativo di andare oltre gli adempimenti formali per cercare di toccare l'aspetto più reale del funzionamento gestionale.

L'orientamento all'innovazione, in genere, è teso sia ad introdurre specifiche soluzioni tecniche innovative, sia a porre le condizioni affinché le singole strutture siano in grado di creare apprendimento, individuare i bisogni ed i modelli di rinnovamento più coerenti con la propria realtà. Tale filosofia è alla base dell'operare di vari centri decisionali della pubblica amministrazione che svolgono, da anni, un ruolo determinante nel favorire e stimolare i processi di innovazione amministrativa e gestionale delle amministrazioni. In tale ambito va evidenziato il ruolo centrale del Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso i progetti finalizzati, il sostegno ai processi di riconoscimento dell'innovazione, fino alle più recenti iniziative di Cantieri ed al progetto *Governance* sui sistemi di programmazione e controllo (Meneguzzo, 2002).

Nel settore universitario, in particolare, il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario svolge una funzione propulsiva in favore del processo di riforma ed ha dato l'impulso ad un'attività di *benchmarking* tra atenei, sulla base di progetti a supporto dell'innovazione, il cui obiettivo è sostanzialmente quello di far emergere le *good practices*, cioè le pratiche gestionali che permettono di conseguire le prestazioni migliori e renderle patrimonio comune e termine di riferimento per tutti gli attori del sistema, incentivando così il miglioramento continuo.

I processi di innovazione dal basso, solitamente, hanno il loro fulcro nello scambio di esperienze e nel confronto con diverse realtà: i miglioramenti avvengono in larga parte attraverso la produzione, lo scambio ed il ripensamento critico di esperienze.

Il progetto *Good Practice* offre un fondamentale contributo in termini di incentivi alle università a rivedere sistemi e processi di gestione consolidati da tempo: si tratta di una iniziativa che è maturata dalla volontà di avviare una riflessione sulla

valutazione della gestione amministrativa degli atenei. Il Comitato, in particolare, affidando nel 2000 tale ricerca ad un gruppo di lavoro del Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano, coordinato dal prof. Giovanni Azzone, si proponeva non solo di sviluppare un modello condiviso per la valutazione delle attività amministrative delle università e di attivare un processo di *benchmarking* tra gli atenei coinvolti nella sperimentazione, ma anche di favorire la diffusione all'interno del sistema universitario di strumenti manageriali e soluzioni organizzative innovative. Lo scopo precipuo di tale progetto è quello di creare un patrimonio informativo utile a definire una metodologia di confronto tra le prestazioni amministrative delle istituzioni universitarie basato sulla logica per attività e per processi, sviluppando un sistema di misura per attività tecnico-amministrative⁵.

Giova comunque ricordare che la misura delle prestazioni delle attività universitarie muove i suoi passi da due importanti filoni di ricerca. Il primo è riconducibile a due lavori: l'indagine Asigea (indagine per l'analisi dei sistemi di gestione delle amministrazioni centrali degli atenei), avviata dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane nel 1998, che suggerisce una classificazione delle funzioni amministrative centralizzate; il rapporto di ricerca curato dal prof. Angelo Riccaboni per l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario nel 1999, dove si propone un modello generale per l'individuazione dei costi delle attività istituzionali

⁵ Oggi siamo alla quinta edizione del progetto *Good Practice* e le cinque iniziative sono accomunate dall'obiettivo generale di conoscere e migliorare le attività amministrative delle università. L'area d'indagine si è nel tempo allargata e, quindi, il progetto nel corso delle varie edizioni, pur mantenendo sostanzialmente lo stesso approccio di analisi, presenta differenziazioni in termini di contenuto.

- Il *Good Practice* I, che ha coinvolto dieci atenei, era finalizzato all'analisi della sola efficienza dei processi Contabilità, Segreteria Studenti e Contrattualistica UE.
- Il *Good Practice* II, al quale hanno partecipato quattordici università, era orientato all'analisi sia delle prestazioni di efficienza, sia delle prestazioni di efficacia dei processi Contabilità, Segreteria Studenti e Personale.
- Il *Good Practice* III, che ha coinvolto sedici atenei, ha analizzato: le prestazioni, in termini di efficienza ed efficacia, dei processi Contabilità, Servizi alla Didattica, Personale ed Approvvigionamenti; i costi e la qualità dei sistemi informativi a supporto delle attività amministrative (aspetto già preso in esame nella seconda edizione, seppur in maniera meno completa); i sistemi decisionali delle università.
- Il *Good Practice* IV, al quale hanno partecipato diciannove atenei, unendo le aree di interesse e le variabili critiche ha previsto quattro sotto-progetti: l'analisi del livello di decentramento dei processi amministrativi (Gestione Personale, Gestione Contabile, Servizi agli Studenti, Approvvigionamenti e Supporto alla Ricerca); l'esame di dettaglio dei processi di Approvvigionamento; l'analisi delle attività di supporto al Ciclo di Ricerca; l'esame dei sistemi direzionali.
- Il *Good Practice* V, che coinvolge ben ventidue università ed è in corso di svolgimento, si propone di analizzare in modo particolare la qualità dei processi amministrativi ed il decentramento delle attività.

degli atenei. Il secondo filone di ricerca è rappresentato dalle recenti esperienze di controllo nella pubblica amministrazione, dove se ne registrano di successo non solo nelle realtà che producono servizi rivolti direttamente ai cittadini (come gli enti locali e le Asl), ma anche in quelle che svolgono attività di tipo prevalentemente strumentale o di coordinamento (Catalano, 2002).

Una ulteriore iniziativa che merita di essere menzionata è il progetto *Pass*, che rientra nell'ambito dei progetti di formazione dei funzionari delle Pubbliche Amministrazioni per lo Sviluppo del Sud, finanziati dall'UE. Il proponente dell'iniziativa è stato il Politecnico di Torino che, raccolte le proprie esperienze innovative di tipo amministrativo e contabile, unitamente a quelle dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, ha cercato di diffonderle anche in altri atenei del sud d'Italia. L'obiettivo del progetto è stato quello di avviare nelle università coinvolte un processo di trasformazione dei sistemi organizzativi e contabili, in modo da accrescere l'efficacia e l'efficienza delle attività di gestione. In particolare, si è tentato di diffondere negli atenei un processo di modifica dei comportamenti e dei meccanismi organizzativi attraverso l'introduzione di logiche di *budget* e di contabilità economica (per maggiori dettagli si può consultare la banca dati "Buoni Esempi" sul sito www.buoniesempi.it/scheda.aspx?protocollo=10047). Per ulteriori approfondimenti si veda il sito www2.polito.it/ricerca/pass/, in cui tra l'altro è possibile accedere all'elenco completo dei riferimenti di docenti e partecipanti ai vari seminari ed al relativo materiale didattico. Il sito è accessibile a tutti, in modo da estendere anche ad altre realtà gli effetti positivi delle innovazioni introdotte nelle istituzioni universitarie coinvolte.

La trattazione condotta in questo paragrafo non si propone di essere esaustiva nella illustrazione dei processi *bottom up* nel comparto universitario, anche perché, oltre ai progetti pilota riportati, vi è una varietà molto vasta di iniziative nate spontaneamente dal basso, in base alle capacità progettuali delle singole università o di gruppi di amministrazioni. A titolo di esempio si cita l'esperienza del Politecnico di Milano (Corso *et al.*, 1998) che, già nel 1998, ha condotto una sperimentazione in ordine all'individuazione di opportuni *target (benchmark)* di miglioramento per ciascuno dei dipartimenti dell'Ateneo. Oggetto di tale sperimentazione, sviluppata mediante

l'utilizzo di una metodologia matematica denominata *Data Envelopment Analysis*, è stata la valutazione delle prestazioni dei dipartimenti del Politecnico.

Ciò che si vuole sottolineare in questa sede è l'importanza di sostenere e diffondere i processi che incentivano la valorizzazione delle esperienze, l'integrazione delle conoscenze, il miglioramento continuo, attraverso l'analisi e l'approfondimento di "casi di buone pratiche" realizzati, nonché lo sviluppo di una intensa rete di confronti ed interazioni fra amministrazioni, affinché esse nel corso del tempo possano attivare spontaneamente percorsi di scambio ed apprendimento organizzativo.