

Il sistema universitario italiano: analisi e proposte

Emilio Barucci, Mario Benassi, Franco Donzelli, Matteo Turri

1. Premessa

Tutti gli indicatori disponibili mostrano che il sistema italiano di formazione terziaria, pressoché coincidente con il sistema universitario, è da tempo attraversato da una forte crisi. Come in tutto il mondo occidentale, anche in Italia il sistema universitario ha sperimentato negli ultimi cinquant'anni cambiamenti più radicali di quelli che si erano manifestati nel corso dei precedenti otto secoli. Tuttavia, mentre negli altri paesi si è cercato di far fronte alle nuove esigenze di formazione avanzata mediante l'introduzione e la realizzazione di modifiche istituzionali rilevanti, in Italia la reazione alle mutate condizioni della domanda di formazione post-secondaria è stata incerta e inadeguata, comunque ritardata da inerzie politiche e resistenze corporative non riscontrabili in altri paesi caratterizzati da un livello di sviluppo comparabile.

Per avere un'idea dell'ordine del cambiamento basti ricordare che la percentuale degli immatricolati sui diciannovenni, decuplicata in Italia dal 1950 al 1985, è ulteriormente raddoppiata nell'arco dei successivi 15 anni, passando dal 25 per cento del 1985 al 50 per cento circa del 2000 (è opportuno rammentare che in Italia i nuovi ordinamenti didattici universitari conseguenti all'avvio del cosiddetto «processo di Bologna» cominciano a essere adottati sperimentalmente nell'anno accademico 2000/2001 e si diffondono solo a partire dall'anno accademico 2001/2002). Nel corso dei cinque anni

* Emilio Barucci è docente di Matematica finanziaria presso il Politecnico di Milano.

Mario Benassi è docente di Economia e gestione delle imprese nel Dipartimento di Scienze economiche aziendali e statistiche (Deas) dell'Università di Milano.

Franco Donzelli è docente di Economia politica nel Dipartimento di Scienze economiche aziendali e statistiche (Deas) dell'Università di Milano.

Matteo Turri è docente di Economia aziendale presso la Facoltà di Scienze politiche nell'Università di Milano.

successivi tale quota è ulteriormente aumentata, giungendo a sfiorare il 60 per cento. Si ricorda anche che nel ventennio compreso fra il 1985 e il 2005 sono aumentati del 50 per cento circa sia il numero degli iscritti all'università (da un milione e 200 mila a quasi un milione e 800 mila), sia il numero delle università distinte (da meno di 60 a 94), sia il numero dei docenti di ruolo, cioè dei professori e dei ricercatori universitari (da 40 mila a più di 60 mila); peraltro il numero delle località che ospitano sedi universitarie ha subito un incremento di gran lunga maggiore, arrivando a superare le 300 unità.

A fronte di queste modificazioni radicali delle condizioni della domanda e dell'offerta di formazione universitaria, modificazioni che pongono in discussione l'idea stessa di università e obbligano a ripensare dalle fondamenta il ruolo di questa istituzione, la revisione normativa, essenziale in un sistema così fortemente regolato com'è quello italiano, è proceduta con lentezza esasperante, fra avanzate e ritirate, in mancanza di un chiaro disegno complessivo. Solo nel 1993 si è rinunciato al minuzioso controllo centrale sugli organici delle singole università e si è introdotto un sistema di finanziamento aggregato (basato sul cosiddetto Ffo, ossia il Fondo di finanziamento ordinario), a destinazione solo in parte vincolata, che ha notevolmente ampliato i margini di autonomia locale, precedentemente irrisori o inesistenti. Nel 1998 sono state adottate nuove norme relative al reclutamento dei docenti, che hanno esteso ai professori di prima e seconda fascia le procedure di reclutamento a base locale, già sperimentate per il ruolo dei ricercatori. Infine, nel 1999 (ma di fatto, come già ricordato, solo a partire dal 2001/2002) sono stati introdotti i nuovi ordinamenti didattici universitari, fondati sulla successione in sequenza di tre livelli di studio (laurea, laurea specialistica o magistrale, dottorato).

Le innovazioni normative non sono dunque mancate, ma sono giunte in ritardo, a conclusione di processi già avvenuti in maniera spontanea e sregolata; soprattutto hanno avuto un carattere parziale e disorganico, dimostrandosi incapaci di incidere in maniera significativa sul malfunzionamento complessivo del sistema e, forse, aggravandolo per alcuni aspetti.

La ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario è stata attuata essenzialmente su basi storiche con modestissimi correttivi che hanno lasciato quasi inalterate le gravi sperequazioni fra aree disciplinari (si pensi al peso smisurato delle discipline mediche) o fra sedi universitarie (si pensi all'assurda difesa di mega-università, come La Sapienza di Roma, che presentano dimensioni sei o sette volte maggiori di quelle medie in Europa).

Le nuove norme sul reclutamento dei professori su base locale hanno portato a un'abnorme espansione del corpo docente, in particolare della prima fascia, i cui componenti sono passati in soli cinque anni da circa 12 mila a più di 20 mila, nonostante le migliaia di cessazioni nel frattempo intervenute. L'imponente espansione numerica della docenza non ha tuttavia prodotto miglioramenti significativi per quanto riguarda alcuni indicatori rilevanti, in particolare per quanto riguarda l'età media di ingresso nel ruolo dei ricercatori (che continua ad aggirarsi sui 37 anni) o l'età anagrafica media dei professori di prima fascia (che continua a essere superiore ai 57 anni).

L'adozione dei nuovi ordinamenti didattici universitari si è accompagnata a un'autentica esplosione del numero dei corsi di studio a tutti i livelli: nell'arco di pochi anni i corsi di laurea hanno raggiunto e superato i 3.500 (più di 45 in media per ciascuna università non telematica), i corsi di laurea specialistica o magistrale hanno ampiamente superato i 2 mila e continuano a crescere, i programmi dottorali hanno raggiunto l'incredibile numero di 2.200, rivelando una frammentazione e una dispersione che non hanno pari al mondo. Anche se la diffusione dei nuovi ordinamenti ha prodotto qualche miglioramento, favorendo un incremento del numero dei laureati di primo livello (che potrebbe essere però dovuto in larga misura al cambiamento di regime e alla rilevante riduzione della durata media dei corsi di primo livello), una riduzione degli abbandoni (che restano in ogni caso superiori al 20 per cento al primo anno in media nazionale, con grandi disomogeneità disciplinari) e un modesto aumento del tasso di completamento regolare degli studi (che comunque non sale oltre il 14 per cento per gli immatricolati puri), la performance relativa del sistema universitario italiano per quanto riguarda l'efficacia della didattica continua a peggiorare: basti pensare che, negli ultimi anni, l'Italia è scesa all'ultimo posto nella graduatoria dei paesi Ocse per quanto riguarda la percentuale dei laureati di primo livello sulla popolazione compresa fra i 25 e i 64 anni di età, e si colloca stabilmente agli ultimi posti anche per quanto riguarda la percentuale dei laureati di primo livello sui giovani compresi nelle classi di età fra i 25 e i 34 anni.

Il peggioramento della posizione relativa del sistema universitario italiano rispetto a quella degli altri paesi con i quali ci confrontiamo e competiamo è dovuta non soltanto agli effetti negativi di lungo periodo di un quadro normativo, infrastrutturale, organizzativo, culturale e deontologico gravemente compromesso da almeno mezzo secolo, ma anche alle rea-

zioni sempre insufficienti e spesso del tutto sbagliate poste in essere dal cepto politico e dalla corporazione accademica alle nuove domande di formazione terziaria.

Nel corso degli ultimi cinquant'anni l'Italia è stato l'unico fra i grandi paesi occidentali a preservare quasi immutata una situazione di arcaica coincidenza fra sistema universitario e sistema di formazione terziaria; è stato l'ultimo fra i paesi sviluppati a rinunciare alla concezione medioevale di un ciclo unico indifferenziato di formazione universitaria (come è noto, il dottorato, attivato formalmente nel 1984, non è mai stato realmente integrato nel sistema universitario italiano, di cui rappresenta tuttora una fastidiosa appendice); è stato l'unico fra i paesi comparabili a inventarsi un ruolo privo di senso, quello dei ricercatori universitari, e a tenere in vita un profilo di carriera dei professori basato esclusivamente sull'anzianità (all'interno delle due fasce). Mentre i paesi anglosassoni liberalizzavano quasi completamente le condizioni normative e retributive della professione universitaria, l'Italia restava impantanata nella difesa di regole burocratiche e di carriere uniformi regolate da norme amministrative. Mentre la Francia e la Germania, paesi con una tradizione universitaria radicata, conservatrice e fortemente centralizzata, avevano il coraggio di introdurre marcate differenziazioni fra sedi universitarie, inondando di denaro pubblico poche università e centri di ricerca selezionati, l'Italia continuava a difendere l'uniformità di trattamento di professori e università, trincerandosi dietro gli ormai vuoti e malintesi pretesti del valore legale del titolo di studio, del diritto costituzionale allo studio e dello stato giuridico dei professori: naturalmente, sotto questa ipocrita copertura si affermavano le più gravi differenziazioni di fatto, che però, in quanto negate e rimosse, non potevano neppure essere affrontate e corrette.

Questi dati suggeriscono che il superamento del modello centralista/dirigista che ha ispirato il sistema universitario nel dopoguerra non è stato ben architettato né portato a compimento. In particolare, l'autonomia delle università non è stata «corretta» o «regolata» tramite un meccanismo di incentivi che facessero leva su sistemi di finanziamento premiale e di valutazione efficace. Le principali difficoltà in cui si dibatte l'università italiana sono sicuramente dovute al fatto che il governo delle università è ancora sostanzialmente in mano ai docenti, o a gruppi di docenti, e che essi conoscono il finanziamento pubblico come unico vincolo: un vincolo che peraltro non disegna meccanismi efficaci di incentivazione.

I fenomeni sopra descritti sono stati accompagnati da un processo mal gestito di «industrializzazione» dell'istruzione universitaria: la tradizionale centralità della figura del docente è stata superata a favore di quella dei programmi di studi e delle «competenze» dello studente come *output* del processo formativo. Questo parziale cambiamento di prospettiva ha posto il tema dell'identificazione del bene «istruzione universitaria». È un bene che deve essere regolato? Deve essere garantito, potenzialmente, a tutta la popolazione, deve cioè rappresentare un servizio universale? Nel caso di risposta affermativa, o solo parzialmente affermativa, quale struttura di governance e di finanziamento conviene adottare per perseguire gli scopi individuati? Come e in quale misura è possibile o necessario garantire i requisiti minimi che definiscono un servizio universale?

La risposta a queste domande non è facile, in quanto ciascuna università italiana produce oggi una pluralità di servizi con caratteristiche molto diverse (educazione generalista, educazione professionale, educazione alla ricerca, ricerca, trasferimento tecnologico, innovazione). L'unica speranza di salvezza per il sistema universitario italiano può venire dall'esplicito riconoscimento che la difesa di una finta uniformità a tutti i costi – per quanto riguarda i corsi di studio, i titoli universitari, le sedi universitarie, le regole di funzionamento e di governo degli atenei, le modalità di finanziamento, le carriere dei professori e tutti gli altri aspetti della vita universitaria – ha costituito il più potente strumento di conservazione dei privilegi delle corporazioni, anziché dei diritti dei deboli, come spesso ipocritamente si sostiene. Solo un'ondata di liberalizzazioni, che spazzi via le incrostazioni normative di decenni di malgoverno dell'istituzione, solo un'autentica e virtuosa competizione fra atenei, regolata dal centro mediante poche norme chiare, fondate su un sistema di valutazione indipendente e rigoroso, possono offrire qualche prospettiva al sistema universitario italiano, un sistema che arranca a fatica senza riuscire a tenere il passo con i suoi più fortunati concorrenti internazionali.

Nel seguito la proposta di politica universitaria viene articolata per punti, sia pure sommariamente, con riferimento ad alcuni snodi cruciali: le modalità di accesso agli studi, la politica dei finanziamenti e della valutazione, la governance di sistema e il disegno organizzativo degli atenei, il reclutamento e lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori. Facciamo tuttavia precedere l'analisi dei singoli aspetti da una breve discussione introduttiva di alcune linee-guida che possono essere suggerite al fine di organizzare in maniera razionale il rapporto Stato-Università.

2. Rapporto Stato-Università

L'intervento diretto dello Stato nel sistema universitario (nel definire l'offerta formativa, nel regolamentare centralmente l'accesso degli studenti e gli avanzamenti di carriera dei docenti, nello standardizzare comportamenti e procedure, nell'adottare sistemi di finanziamento mirati a stabilire condizioni omogenee tra gli atenei) ha mostrato nel tempo tutte le sue debolezze e contraddizioni. Le università hanno tra i loro tratti distintivi la libera iniziativa dei propri ricercatori, l'adozione di modelli decisionali non ripetitivi e di deboli connessioni organizzative: date queste caratteristiche, interventi governativi di standardizzazione rischiano di avere effetti puramente formali, senza incidere realmente su comportamenti e contenuti delle attività universitarie. In particolare, il sistema di regole e controlli centrali si è rivelato del tutto incapace, contrariamente agli intenti conclamati e alle aspettative di alcuni, di assicurare da un lato standard qualitativi soddisfacenti, uniformemente diffusi sul territorio nazionale, dall'altro l'accesso generalizzato a costi contenuti a un'istruzione universitaria di qualità. Il sistema non ha quindi svolto appieno la pretesa funzione di servizio universale.

Prendere atto che la tradizionale impostazione centralista non ha funzionato non implica che lo Stato debba abdicare a svolgere una qualche funzione in questo ambito. Occorre invece che lo Stato concentri la propria azione su politiche e interventi volti a mettere gli atenei in condizione di sfruttare propriamente e pienamente la propria autonomia. Si tratta di disegnare un sistema dove gli organi governativi centrali si spogliano del proprio potere di intervento diretto sul sistema universitario a favore di atenei che vivono un'autonomia piena e che, proprio in relazione a essa, accettano di rendere conto dei risultati raggiunti. La regolazione dello Stato nelle materie universitarie non deve venir meno, ma deve sostanzialmente cambiare impostazione, focalizzandosi non tanto sui comportamenti degli atenei, quanto sui risultati che essi autonomamente raggiungono. Finanziamento e valutazione sono i meccanismi mediante i quali si svolge la dialettica tra Stato e atenei. Il sistema deve però assumere un assetto differente:

- innanzitutto, gli atenei sono chiamati a profondi cambiamenti, che li pongano in condizione di vivere consapevolmente e responsabilmente la propria autonomia: essi devono adottare strategie differenziate, assunte autonomamente in base alle proprie caratteristiche, in coerenza con le condizioni economiche e territoriali in cui si trovano a operare. A fronte delle ri-

sorse ottenute essi dovranno essere disposti a rendere conto dei risultati ottenuti, assumendosi la piena responsabilità di errori e politiche sbagliate. In questo senso è inevitabile che si sviluppino sistemi di governance capaci di assicurare processi decisionali rapidi e effettivi;

- le autorità governative da un lato dovranno riconoscere e rafforzare l'autonomia delle università, dall'altro dovranno farsi carico della responsabilità di favorire una competizione virtuosa tra gli atenei. Il governo dovrà in questo senso modificare le prassi operative e le competenze del ministero dell'Università, rompendo la logica burocratica (basata sull'aderenza a norme e regolamenti) e personalistica (fondata su una lunga consuetudine tra i vertici amministrativi del ministero e i vertici degli atenei) che ha contraddistinto finora i rapporti tra Stato e atenei. In questo senso si aprono spazi per l'azione di agenzie indipendenti, dotate di organici snelli con elevate competenze professionali, che tutelino l'interesse pubblico evitando tuttavia un'eccessiva intromissione nelle decisioni autonome degli atenei.

Il processo descritto presenta un prezzo da pagare: la rottura dell'uniformità del sistema – naturalmente solo fittizia, ma al contempo tanto rassicurante – e il riconoscimento esplicito di qualità e vocazioni differenti tra gli atenei. Si tratta in verità di pagare un prezzo più formale che reale. Un sistema universitario di massa, che già oggi accoglie quasi il 60 per cento dei diciannovenni (quota destinata probabilmente ancora a salire), non può che muoversi verso una differenziazione degli approcci: a essa spingono infatti fattori rilevanti, quali le difformi caratteristiche degli studenti in ingresso, le diverse capacità e opportunità di mobilità territoriale, le differenze nell'offerta formativa, e così via. Alla stessa stregua, un sistema universitario orientato a competere a livello internazionale sulla base della qualità della produzione scientifica dovrà accettare che questi obiettivi possano essere perseguiti e raggiunti solo da un numero limitato di atenei; ma questo porterà inevitabilmente a una distinzione tra atenei ad alta intensità di ricerca, capaci di sostenere i rilevanti costi connessi a tale attività, e atenei con attività di ricerca più limitate e orientate all'ambito territoriale.

3. Accessi e organizzazione degli studi

In un sistema di formazione universitaria sequenziale a tre livelli (laurea, laurea magistrale, dottorato), solo una piccola minoranza di università (non più

del 10-15 per cento del totale) dovrebbe essere posta nelle condizioni di impartire corsi dottorali; un numero maggiore di università, ma pur sempre una minoranza (non più del 30-40 per cento del totale), dovrebbe essere posta nelle condizioni di impartire corsi di laurea magistrale; solo i corsi di primo livello dovrebbero essere impartiti da tutte le università (sempre che alcune non decidano di specializzarsi, avendone i requisiti, nei corsi di secondo e terzo livello). La progressiva restrizione del numero di università coinvolte nei corsi di livello più elevato potrebbe essere ottenuta mediante l'applicazione di criteri via via più restrittivi per l'accREDITAMENTO ex-ante (applicabili a tutte le università, statali e non-statali) e per il finanziamento ex-post (applicabili alle sole università statali).

Adottando questa prospettiva, il servizio universale dell'istruzione universitaria sarebbe limitato alla laurea di primo livello. La qualità dei programmi formativi a questo livello potrebbe essere garantita, come già avviene, tramite requisiti minimi definiti in via amministrativa. Per i programmi di laurea specialistica e di dottorato, invece, dovrebbe vigere un sistema d'accREDITAMENTO che preveda un ruolo diverso e più articolato dell'amministrazione centrale.

Per quanto riguarda i corsi di secondo livello, l'accREDITAMENTO delle università potrebbe riguardare intere istituzioni, cioè l'intero complesso di discipline impartite dai singoli atenei, o specifiche aree disciplinari, definite e variabili ateneo per ateneo. La prima strada appare auspicabile a regime: in questo modo si verrebbero a creare università con cicli completi di studi e istituzioni di formazione terziaria (*college*) che impartiscano soltanto corsi triennali. Questa strada, oltre a essere più facile da realizzare, avrebbe anche l'ulteriore vantaggio di permettere di sfruttare appieno le sinergie tra le discipline impartite all'interno delle singole università. La strada alternativa, per la quale tutte le università potrebbero essere autorizzate ad attivare corsi di secondo livello in specifiche e delimitate aree disciplinari, richiederebbe un'attenta selezione delle sedi per competenza e rischierebbe di risultare poco efficace, pur essendo forse più praticabile da un punto di vista «politico». Il rischio principale, in questo secondo caso, è che il vincolo diventi progressivamente meno stringente e finisca infine per scomparire.

Per quanto riguarda gli accessi, solo i corsi di primo livello dovrebbero essere aperti a tutti coloro che intendono proseguire gli studi al termine della formazione secondaria e quindi, almeno potenzialmente, all'intera popolazione dei diplomati della scuola secondaria (attualmente proseguono meno

dei tre quarti dei diplomati). Per i corsi di laurea magistrale e per i corsi dottorali, invece, gli accessi dovrebbero essere programmati a livello nazionale, sulla base di proposte negoziate dalle università accreditate con un'agenzia centrale di programmazione del sistema universitario, indipendente sia dalle università sia dal ministero. Se un sistema del genere risultasse troppo invasivo e si volesse accettare una decentralizzazione degli accessi alla laurea magistrale si dovrebbe comunque richiedere alle singole sedi l'istituzione di un filtro efficace tra il primo e il secondo livello.

La garanzia di accesso universale ai corsi di primo livello, tuttavia, non dovrebbe comportare per le università l'obbligo di accogliere tutte le domande di ammissione a qualsiasi corso. Al contrario, tutte le università, incluse quelle statali, dovrebbero essere autorizzate ad ammettere per ciascun corso attivato un numero limitato di studenti, selezionati su basi meritocratiche. La garanzia di accesso universale non dovrebbe essere assicurata a livello locale, come si tenta confusamente di fare ora, ma solo a livello nazionale: più precisamente, per ciascun anno accademico, gli organi ministeriali dovrebbe negoziare ex-ante con le singole università una programmazione degli accessi ai corsi di primo livello tale da assicurare, nell'aggregato e nel complesso delle posizioni offerte, un numero totale di accessi lievemente superiore a quello realizzato nell'anno accademico precedente, eventualmente corretto per tener conto di trend demografici o di interventi politici espliciti, volti a mutare le condizioni di accesso. All'apertura delle iscrizioni gli studenti dovrebbero specificare un certo numero di opzioni (classi di corsi di studio, sedi ecc.) in ordine di preferenza, le università formulerebbero le proprie offerte, infine, al fine di favorire l'incontro fra domanda e offerta per sede, tipo di corso ecc., dovrebbe essere previsto il funzionamento di un sistema informativo che permetta allo studente di venire a conoscenza delle opzioni che gli si presentano (corso di studio simile a quello richiesto impartito dalla medesima sede, corso di studio richiesto impartito da un'altra sede ecc.). Naturalmente l'accesso a particolari corsi di studio (ad esempio alle lauree sanitarie) potrebbe continuare a essere regolato in maniera autonoma e con regole specifiche più stringenti. Questo sistema funziona da decenni in sistemi universitari molto diversi fra loro che garantiscono percentuali di accesso al primo livello pari o superiori alla percentuale italiana e può essere oggi progettato agevolmente tramite un supporto web.

Accanto all'autonomia statutaria e a quella finanziaria, negli ultimi 15 anni si è assistito all'introduzione di una maggiore autonomia in materia di or-

dinamenti didattici. Il decreto del ministero dell'Università e della ricerca n. 509/1999 ha ampliato l'autonomia d'insegnamento. Le università possono in parte definire i percorsi formativi, i contenuti disciplinari ed eventuali limitazioni (di tipo qualitativo e, talora, anche quantitativo) agli studenti ammessi per corso di studio. Come abbiamo già osservato, tuttavia, i vincoli sugli accessi sono a oggi molto blandi (se si escludono le lauree sanitarie e poche altre). I percorsi didattici vengono articolati su due livelli (laurea di tre anni, laurea specialistica o magistrale di due anni). L'autonomia didattica ha incontrato alcuni vincoli di tipo amministrativo: agli ordinamenti didattici è stato imposto di soddisfare alcuni requisiti di tipo sostanziale, basati sui settori e sugli ambiti disciplinari definiti dalle classi di laurea e di laurea magistrale, e alcuni altri requisiti di tipo quantitativo (numero minimo di studenti, numero minimo di docenti afferenti a un dato corso ecc.).

Come già abbiamo avuto modo di sottolineare, la riforma degli ordinamenti didattici, curata e attuata principalmente dai docenti in ruolo al momento dell'adozione della riforma, ha conosciuto nei fatti soltanto due vincoli: il finanziamento pubblico, da un lato, i requisiti in termini di crediti per l'appartenenza alle diverse classi, dall'altro. Anche la scansione temporale dell'attuazione della riforma non ha per nulla giovato alla realizzazione di un disegno organico e razionale: i docenti si sono innanzitutto concentrati sulla progettazione delle lauree di primo livello, rinviando a un secondo momento la soluzione dei problemi connessi all'integrazione fra primo e secondo livello (per non dire dell'integrazione fra secondo e terzo livello, cui si comincia occasionalmente a pensare soltanto ora, a dieci anni dalla riforma). Questo sfasamento temporale ha contribuito a generare un insieme di equivoci e veri e propri errori progettuali. Un primo equivoco è stato indotto dalla pretesa (incoraggiata anche dal ministero) di introdurre già al primo livello un'ampia gamma di profili professionalizzanti, finalizzati alla rapida immissione di laureati triennali nel mondo del lavoro. Questa esigenza, mal concepita e peggio gestita, ha finito col compromettere la costruzione di percorsi di eccellenza destinati a coloro che intendessero proseguire con gli studi di secondo livello. Il risultato di questo errore di progettazione è consistito in un impoverimento sostanziale dei progetti formativi riguardanti gli studenti di maggior valore: questi studenti, costretti al primo livello a impegnarsi in studi privi di solide fondamenta metodologiche e teoriche, sono poi chiamati tardivamente al secondo livello a colmare gravi lacune metodologiche e sostanziali, completando quindi in maniera frettolosa e approssimata gli studi

più avanzati. Un secondo grave equivoco venutosi a determinare è il seguente: i docenti hanno improvvisato i percorsi formativi di secondo livello, proponendo spesso insegnamenti già inclusi nelle lauree triennali. In molti casi i corsi di laurea di secondo livello hanno finito poi per essere espressione di singoli docenti, di gruppi di potere organizzati o di micro-corporazioni disciplinari.

La garanzia della qualità dei programmi formativi è stata quasi esclusivamente fornita dalla conformità dei corsi di studio alle tabelle ministeriali che individuano i settori e gli ambiti disciplinari per classi di laurea. Ma anziché rappresentare una garanzia di qualità, tali tabelle sono divenute un formidabile elemento di rendita per i docenti, i quali – come abbiamo visto – sono stati praticamente gli unici ad avere voce in capitolo in materia di didattica. Le tabelle misuravano il peso di ciascun insegnamento con alcuni margini: questo ha significato che, per almeno due anni, in tutte le facoltà si è consumata una guerra di trincea nella quale, riunione dopo riunione, i docenti delle varie discipline hanno cercato di guadagnare terreno (crediti formativi) su una carta geografica rappresentata dalle tabelle di conformità ministeriali.

Anche a seguito della cattiva applicazione della riforma, il titolo di studio ha perso di valore negli ultimi anni. In particolare il voto di laurea ha perso il ruolo di meccanismo segnalatore della qualità dello studente: l'appiattimento verso il massimo dei voti ha indotto le imprese a non utilizzare più il voto di laurea come discriminante. Questo fenomeno non ci può rallegrare: poiché infatti si è ridotto il ruolo che l'educazione terziaria può svolgere nell'introdurre elementi di mobilità sociale, uno studente di valore proveniente da una famiglia meno abbiente non potrà più sfruttare come un tempo l'occasione offerta dagli studi universitari.

Queste considerazioni suggeriscono l'urgenza di un riordino complessivo del sistema universitario, riordino che dovrebbe ispirarsi nel contempo a istanze di efficienza del sistema e a obiettivi di «giustizia sociale» (ivi inclusa la mobilità sociale). In questa prospettiva dovrebbe anche essere riconsiderato il ruolo dei due organismi centrali autonomi di coordinamento, indirizzo e controllo del sistema universitario nazionale, il Consiglio universitario nazionale e la Conferenza dei rettori delle università italiane, che non hanno dato buona prova di sé nel difficile processo di revisione degli ordinamenti didattici universitari e di riforma delle modalità di reclutamento dei docenti, e che si sono rivelati interlocutori deboli e inefficaci di un ministero spesso altrettanto impotente o privo di strategie coerenti di ampio respiro.

In particolare, il Consiglio universitario nazionale, organismo di tutela dei privilegi delle micro-corporazioni disciplinari, dovrebbe essere depotenziato in misura significativa: le sue attuali funzioni potrebbero essere quasi integralmente riassorbite tra i compiti attribuiti all'Agenzia di valutazione e programmazione in corso di istituzione (Anvur). La Crui, formalmente espressione di una libera associazione fra università, ma di fatto portatrice di istanze corporative dei singoli atenei, e soprattutto delle istanze espresse da una coalizione maggioritaria, formata da pochi mega-atenei con gravi problemi finanziari e da molti piccoli e medi atenei dequalificati e marginali, non dovrebbe essere riconosciuta come interlocutore istituzionale da parte del ministero.

4. Finanziamenti e valutazione come leve di governo

Il tema dei finanziamenti e quello della valutazione sono strettamente connessi alla funzione dello Stato nel settore universitario: infatti, riconosciuta l'autonomia degli atenei, il principale legame che lega organi governativi e università sono le risorse economiche e i sistemi di valutazione.

4.1. Finanziamenti¹

Il sistema attuale di finanziamento delle università statali è costituito in prevalenza da un finanziamento statale di tipo budgetario, il Fondo finanziamento ordinario (Ffo), e in parte minore da entrate legate a convenzioni e progetti e alle tasse degli studenti. La Tab. 1 illustra la composizione delle entrate del sistema universitario italiano (limitatamente agli atenei pubblici).

Per quanto nell'ultimo quinquennio l'incidenza complessiva dei finanziamenti provenienti dal ministero per le università statali sia diminuita, attualmente essa risulta determinante per i bilanci degli atenei attestandosi oltre il 60 per cento. La quota risulta per altro allineata con la maggior parte dei paesi europei (si consideri, ad esempio, che l'Olanda è al 66 e il Regno Unito al 60 per cento), anzi risulta modesta in relazione al numero di studenti fre-

¹ Il presente paragrafo si avvale dei contenuti del documento del ministero dell'Economia e delle finanze, Commissione tecnica per la finanza pubblica, «Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario» del luglio 2007.

Tab. 1 – Entrate del sistema universitario (percentuali)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Ffo</i>	6.010.548	6.209.630	6.268.368	6.451.557	6.893.764	7.008.342
<i>Finalizzate da Miur</i>	1.110.853	1.012.739	1.045.128	1.043.523	1.082.019	924.183
<i>Finalizzate da altri soggetti</i>	1.160.476	1.314.935	1.406.815	1.463.534	1.431.460	1.939.770
<i>Entrate contributive</i>	1.044.339	1.143.082	1.268.959	1.370.586	1.433.500	1.514.291
<i>Alienazione beni patrimoniali e prestiti</i>	209.292	436.207	200.937	302.546	417.679	397.025
<i>Entrate diverse</i>	229.960	269.136	283.889	323.051	583.039	465.776
<i>Totale entrate</i>	9.765.467	10.385.729	10.474.096	10.954.797	11.841.461	12.249.388

Nota: Le «entrate diverse» comprendono: le entrate aventi natura di giro (ritenute erariali e previdenziali, anticipazioni ecc.) che costituiscono contemporaneamente un credito e un debito per l'ente, le contabilità speciali e le gestioni speciali.

Fonte: Cnvsu.

quentanti (il rapporto fra finanziamento pubblico e numero degli studenti iscritti a tempo pieno è circa 4 mila euro a studente in Italia, a fronte dei 7.500 euro nel Regno Unito e 10 mila euro in Germania).

Il Fondo finanziamento ordinario (sulla cui allocazione interna le università hanno piena autonomia) è la componente di gran lunga di maggiore rilievo. Previsto dalla legge 537/93, fino al 2003 era composto da una quota base (assegnata in base agli stanziamenti precedenti) e da una «quota di riequilibrio», destinata a correggere gradualmente il criterio della spesa storica attraverso la previsione di quote crescenti da destinare a finalità di riequilibrio tra gli atenei. La quota di riequilibrio è cresciuta dall'1,5 per cento nel 1995 al 9,5 nel 2003, dando luogo a una riduzione degli squilibri tra atenei che, alla fine del 2003, risultavano contenuti nella fascia del ± 20 per cento. Dal 2004 è in vigore un nuovo modello di ripartizione del Fondo – proposto dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (Cnvsu) e basato per il 30 per cento sul numero degli studenti, per il 30 sui risultati della didattica, per il 30 sui risultati della ricerca e per il 10 su obiettivi decisi dal mi-

nistero – che tuttavia è stato applicato su un ammontare di risorse molto modesto e variabile negli anni, volendo garantire prioritariamente assegnazioni corrispondenti al Fondo consolidabile dell'anno precedente: 29 milioni di euro nel 2004, 150 nel 2005, 250 nel 2006 e solo 40,6 nel 2007.

In sostanza, le erogazioni statali sono state, e sono tuttora, ancorate a un principio di continuità e basate sull'andamento storico. L'abbandono della spesa storica a favore di criteri oggettivi di ripartizione delle risorse (come il costo standard per studente), previsti dalla legge n. 537 del 1993, non si sono affermati se non per quote minoritarie.

Il Fondo finanziamento ordinario è cresciuto nel corso del tempo, ma con una dinamica che negli anni più recenti è risultata inferiore al tasso di inflazione e alla dinamica delle retribuzioni, diffondendo così uno stato di malessere nei bilanci di molti atenei.

Per riformare il sistema di finanziamento degli atenei non si tratta di individuare una soluzione tecnica, o di sintetizzare un miracoloso algoritmo, ma di intendere il finanziamento come uno strumento con il quale gli organi governativi possono rafforzare e influenzare (l'ordine è importante) il sistema universitario. In questo senso è possibile elaborare i suggerimenti contenuti nel documento sull'università della Commissione tecnica per la finanza pubblica del 2007, ben sintetizzati dall'affermazione: «gli atenei devono subire le conseguenze finanziarie delle proprie decisioni autonome, ma non sopportare i costi di decisioni assunte all'esterno». Occorre:

- al fine di assicurare un'effettiva autonomia, prevedere che l'attuale stanziamento del Fondo sia garantito nel tempo con aggiornamenti che tengano conto degli aumenti automatici degli oneri del personale di ruolo limitatamente a quelli passati (non includendo quindi le future promozioni di carriera né le nuove assunzioni). Un meccanismo automatico dovrebbe garantire aggiustamenti in caso di variazioni della distribuzione degli iscritti tra gli atenei;
- fissare equilibri di bilancio minimi prevedendo che, qualora essi siano compromessi, l'ateneo venga privato della propria autonomia fino al pieno ristabilimento. Ciò non solo con interventi in situazioni di dissesto conclamato, ma prevedendo restrizioni crescenti per gli atenei meno attenti alla salute dei propri bilanci (in ogni caso escludendo categoricamente interventi di finanziamento straordinario da parte statale).

Su questa base di partenza ogni euro aggiuntivo dovrebbe essere ripartito in chiave competitiva tra gli atenei, con l'attivazione di specifiche misure di finanziamento. Il criterio dovrebbe essere quello di concentrare le risorse e-

vitando distribuzioni a pioggia, promuovendo e rafforzando invece l'emersione di strategie, identità e specializzazioni differenziate tra gli atenei. Si dovrebbero premiare le eccellenze, prevedendo che un ammontare significativo (ad esempio il 50 per cento) di risorse venga assegnato a una porzione ristretta di atenei (ad esempio il 20 per cento). Vincoli rigidi sono necessari per rendere il meccanismo efficace.

Il criterio per valutare le università può essere articolato tenendo conto sia della didattica sia della ricerca:

- per quanto riguarda la didattica, si potrebbero premiare le università che impartiscono corsi di laurea magistrale e corsi dottorali capaci di dimostrare ex-post la qualità del proprio operato (ad esempio, mediante il tasso di occupazione dei laureati o la qualità delle pubblicazioni dei dottorandi/ricercatori), nonché le università che ottengono buoni risultati didattici in aree disciplinari che si intendono potenziare (ad esempio, nelle aree delle scienze naturali e delle discipline tecnologiche). Finanziamenti aggiuntivi potrebbero essere inoltre previsti per premiare la capacità di ottenere buoni risultati con studenti non tradizionali o svantaggiati e l'apertura internazionale dei corsi di studio. In linea generale, nel costruire indicatori di performance sul piano didattico, si dovrebbero escludere gli studenti iscritti al primo anno (per scoraggiare comportamenti opportunistici miranti a incrementare le iscrizioni mediante attivazioni di corsi di studio di basso profilo) e gli studenti fuoricorso (per disincentivare la piaga italiana della dispersione, dell'allungamento indefinito degli studi e dell'ingresso ritardato nel mercato del lavoro); si dovrebbero poi ponderare i laureati mediante indicatori di numerosità e qualità delle occupazioni ottenute dopo la laurea (di nuovo per scoraggiare comportamenti opportunistici miranti a incrementare il numero di laureati a scapito dei livelli formativi e delle prospettive occupazionali). Ogni sistema di pesi introdurrà delle distorsioni, ma niente vieta che esso venga aggiornato e monitorato con attenzione;

- per quanto riguarda la ricerca, non solo i progetti specifici, come già in parte accade, ma anche i finanziamenti ordinari alle università dovrebbero essere correlati in maniera significativa ai risultati ottenuti. Una possibile strada, rilevante anche ai fini delle politiche retributive e di incentivazione dei docenti (si veda il punto successivo), potrebbe consistere nel costruire una graduatoria delle università per grandi aree disciplinari e quindi nell'incrementare o diminuire il finanziamento per docente per area disciplinare secondo la posizione in graduatoria occupata dall'università nella quale il do-

cente è inquadrato: ad esempio, per ciascuna area si potrebbero raggruppare le università in cinque classi ordinate per merito, attribuendo alle università nella classe centrale per una determinata area un finanziamento per docente appartenente a quell'area pari al valore medio nazionale; le università collocate nella classe immediatamente superiore o inferiore otterrebbero finanziamenti maggiorati o ridotti rispetto alla media, e così via. Similmente potrebbe essere incentivata la capacità di attrarre commesse dall'esterno, il radicamento territoriale e il contributo alla ricerca industriale.

Il contributo degli studenti alla copertura del bilancio universitario dovrebbe essere incrementato. In particolare, il tetto sui contributi degli studenti, attualmente espresso come percentuale massima (20) del Fondo di finanziamento ordinario, dovrebbe essere incrementato, anche se non enormemente: ad esempio, si potrebbe pensare di portarlo al 25 o 30 per cento, o anche a valori superiori, purché tale misura sia accompagnata da una struttura fortemente progressiva delle aliquote contributive e da un aumento cospicuo di borse e prestiti con vincoli/rendicontazione stringenti riguardo all'utilizzo dei fondi.

Il sistema di finanziamento diretto della domanda tramite borse di studio/sistema di *voucher* non appare praticabile in modo generalizzato, stante la situazione attuale. Si pone in particolare il rischio che tale sistema favorisca comportamenti opportunistici e uno scadimento dell'offerta mediante scelte degli studenti che non premiano la qualità. Si possono comunque immaginare sperimentazioni di tale sistema laddove la domanda sia più consapevole, ovvero nell'iscrizione alla laurea specialistica e a corsi di dottorato.

Accanto ai trasferimenti statali e al contributo degli studenti occorre trovare nuove strade per incrementare le risorse finanziarie all'interno del sistema universitario. Se si analizzano le statistiche disponibili, confrontandole poi con gli impegni presi dagli esecutivi nel corso degli ultimi vent'anni, ci si rende conto di difficoltà crescenti per garantire lo status quo. Va da sé che queste difficoltà appaiono ancora più rilevanti nel caso si ritengano opportune molte più risorse, ad esempio per garantire quei livelli di eccellenza necessari a far decollare circoli virtuosi. Per quanto la discussione sul caso italiano non si sia mai spinta oltre la difesa dell'esistente, vi sono fondate ragioni per ritenere che, in assenza di scelte coraggiose, anche la stessa conservazione dell'esistente possa rivelarsi problematica. Le conseguenze sono facili da immaginare: in presenza di risorse scarse e decrescenti, e in assenza di competizione, il livello del servizio offerto può solo peggiorare. Da questo punto

di vista è da valutare con attenzione la strada di una maggiore apertura al finanziamento da parte di enti locali/fondazioni. Incentivare la propensione a cercare fonti di finanziamento diverse da quelle classiche è auspicabile non solo per ragioni di carattere finanziario, ma anche per innescare comportamenti efficienti in aree dove gli atenei nazionali appaiono in forte ritardo: è questo, ad esempio, il caso della valorizzazione del capitale intellettuale, sotto forma di brevetti e *property rights*, così come delle iniziative di sviluppo imprenditoriale (*start-up*).

4.2. Valutazione

L'altra leva nelle mani dello Stato per incidere sul sistema universitario, oltre al finanziamento, è quella della valutazione. Appare chiaro come i sistemi attuali di valutazione vadano incontro alla necessità di una fase di miglioramento e ripensamento:

- per la didattica, il Cnvsu, se ha avuto il merito di raccogliere e ordinare un insieme rilevante di informazioni sul funzionamento universitario, non è riuscito a creare meccanismi, differenti dal generico rispetto di requisiti quantitativi, che assicurino effettivamente la qualità dell'offerta didattica. In questo contesto, pur a fronte di un'attività decennale, gli impieghi dei referti valutativi prodotti sia a livello nazionale sia dai nuclei di valutazione delle università sono ancora minimi e concentrati sulla dimensione conoscitiva;

- per quanto riguarda la ricerca, l'esperienza del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (Civr) è stata certamente positiva e con alcuni correttivi può consentire di disporre di dati utili alla ripartizione su base competitiva di risorse economiche tra gli atenei, ma anche in questo caso gli effetti della valutazione hanno finora inciso in modo episodico (e comunque marginale) sui meccanismi di governo accademico, tanto a livello di sistema che di singolo ateneo.

Complessivamente, benché negli ultimi 15 anni nuclei di valutazione e organi centrali abbiano operato attivamente, riuscendo a sensibilizzare il sistema universitario circa la rilevanza dei temi valutativi, occorre riconoscere che sono ancora limitate le conseguenze concrete riscontrabili in termini di incremento della qualità delle attività accademiche.

L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur), che ha visto la definizione, ma non l'avvio, nella XV legislatura, se verrà attivata sarà chiamata a raccogliere questa sfida. Occorre agire impie-

gando la valutazione come leva per promuovere la qualità e la responsabilità delle università. In questo senso è necessario ricordare gli sforzi valutativi a livello nazionale e di ateneo. Lo scarto tra i due sistemi ha attualmente la sede più evidente nel nucleo di valutazione. In materia di valutazione, gli atenei e le autorità nazionali hanno infatti interessi differenti e talvolta divergenti. A livello di ateneo, la valutazione è tesa principalmente al miglioramento delle attività accademiche o eventualmente a fornire strumenti utili per il governo dell'ateneo. A livello di sistema, le funzioni primarie riguardano invece la verifica della qualità delle attività universitarie, la diffusione di politiche e l'incentivazione di orientamenti. Occorre superare gli evidenti errori compiuti negli scorsi anni in ambito di valutazione della didattica, dove si sono indotte le sedi locali a rispondere a necessità valutative nazionali e si è finito con inaridire le pratiche valutative di ateneo (costringendole a seguire obiettivi e procedure avulse dalle proprie necessità) e con il disporre, a livello nazionale, di informazioni poco calzanti dal punto di vista valutativo. Proprio in ambito didattico le linee guida per la *Quality Assurance*, emesse nel 2005 dall'European Association for Quality Assurance in Higher Education (Enqa), prevedono un percorso ben differente:

- a livello locale, sistemi di valutazione autonomi, coerenti con le strategie e la natura dell'ateneo, impegnati con provvedimenti concreti a diffondere una cultura interna della qualità che si traduca in stimolo al miglioramento;
- a livello nazionale, un sistema di valutazione periodico, dotato di appositi momenti di *follow-up* che verifichino l'efficacia dei sistemi valutativi di ateneo e accertino alcuni elementi qualitativi prefissati (legati all'esito dei processi formativi).

È importante fare chiarezza in proposito. Non si tratta di rinunciare, da parte delle organizzazioni nazionali, a verificare e accertare la qualità dell'attività didattica. Perché la valutazione possa essere efficace e dare seguito a cambiamenti reali nelle università occorre tuttavia chiedersi se è possibile organizzare in modo più strutturato i rapporti tra i due livelli. Indicazioni di tipo dirigitico da parte degli organi di governo nazionali che riguardino ogni singola iniziativa didattica costituiscono meri esercizi burocratici, privi di reale capacità di miglioramento ed esposti al rischio di comportamenti opportunistici e «sconnessi». Le iniziative promosse in merito ai requisiti minimi e alla valutazione dei dottorati di ricerca hanno avuto questo esito. Il gran numero di iniziative didattiche da sottoporre a verifica impedisce, inoltre, la sostenibilità economica e organizzativa nel lungo periodo di esercizi valuta-

tivi così orientati, come avvenuto ad esempio con il progetto CampusOne. Le esperienze europee suggeriscono invece di coinvolgere gli organi di governo degli atenei nella valutazione. Il sistema nazionale di valutazione dovrebbe avere come interlocutore diretto non le singole iniziative didattiche, ma gli atenei. È infatti più efficace chiedere direttamente agli atenei di garantire e dimostrare (anche sulla base di requisiti stabiliti centralmente) la coerenza, la qualità e la sostenibilità delle iniziative promosse. Le linee guida dell'Enqa sottolineano l'efficacia dei sistemi interni di valutazione come primo elemento nell'assicurare la qualità e l'efficacia dei sistemi di valutazione esterni: «Le procedure di certificazione della qualità esterna dovrebbero tenere conto dell'efficacia dei processi di garanzia della qualità interna».

Si tratta di sviluppare un sistema di valutazione nazionale che valorizzi e si confronti con sistemi di valutazione locali articolati a livello di ateneo. Una simile soluzione offre più vantaggi:

- è rispettosa delle differenze tra gli atenei, non mortificandoli né costringendoli a rispondere a schemi standardizzati preordinati, ma stimolando il rafforzamento di positive e specifiche caratteristiche. Ciò per altro consente una maggiore flessibilità nell'attività di valutazione, in modo da considerare maggiormente le caratteristiche (dimensionali, geografiche, storiche) di ogni ateneo;

- operativamente riduce gli interlocutori del sistema di valutazione nazionale da diverse migliaia (numero di iniziative didattiche attive nel sistema universitario italiano) a meno di 100, permettendo di instaurare procedure di valutazione su più fasi temporali, con momenti di autovalutazione, accertamenti esterni, richieste di miglioramento e verifiche di *follow-up*;

- preserva e valorizza l'autonomia degli atenei, responsabilizzando gli organi di vertice e fornendo loro uno stimolo esterno al governo effettivo delle attività accademiche. In sostanza, gli organi nazionali offrono una giustificazione che i vertici d'ateneo (rettori, presidi, coordinatori di iniziative didattiche) possono utilizzare per legittimare e rafforzare la propria azione di governo.

5. Governance e disegno organizzativo

La governance e il disegno organizzativo dell'università richiedono una drastica ristrutturazione. Quelli attualmente in uso sono il risultato di sedimen-

tazioni storiche intorno a principi ritenuti «sacri» (ad esempio, il principio della collegialità decisionale, pur in presenza di un numero di decisioni e di decisori sempre più elevato, che non ha saputo iniettare elementi di innovazione e di buon funzionamento nel sistema in modo convincente). I provvedimenti e i decreti successivi, variamente corretti dietro a spinte per lo più corporative, non hanno sostanzialmente modificato le condizioni di base. I problemi più rilevanti sembrano essere i seguenti:

- finanziatore non coinvolto nelle scelte di gestione: nel sistema attuale, chi finanzia l'istruzione universitaria e la ricerca non ha voce in capitolo né propri *representatives* nel governo, può quindi influire sulle scelte che vengono compiute solo attraverso una *helicopter view* molto grossolana, per non dire inefficace. I criteri e i parametri di valutazione con cui il finanziatore giudica l'attività tendono infatti a essere omogenei e, a prescindere quindi dalle condizioni specifiche dei singoli atenei, prevalentemente quantitative (incapaci quindi di catturare il valore dei contributi più immateriali) e soprattutto *past-oriented*. La distanza tra il finanziatore e il gestore impedisce qualsiasi valutazione prospettica, agendo come alibi sulle scelte allocative di chi è chiamato a prendere decisioni a carattere locale;

- stakeholders non identificati, all'insegna della pura autoreferenzialità del corpo docente. La marcata dipendenza dal finanziamento pubblico produce un altro effetto distorsivo e quasi-paradossale, legato alla presunta impossibilità di identificare «portatori di interesse» in grado di controllare le scelte compiute. Da un lato, tutti, nessuno escluso, sono interessati all'attività degli atenei (tant'è che in alcuni casi tutte le componenti sociali e di interesse trovano rappresentanza negli organismi di governo), ma nei fatti il sistema universitario è consegnato a un'unica componente – quella del corpo docente – che esercita le funzioni di indirizzo, quelle di controllo, per non parlare dell'erogazione del servizio. La confusione tra queste funzioni e la loro sostanziale indistinguibilità rappresenta la base per un funzionamento guidato da logiche sostanzialmente conservative e inerziali, dove le attività di creazione del consenso fanno premio sulla sostanza dei risultati, alla cui verifica nessuno appare particolarmente interessato;

- ridondanza e duplicazione degli organi decisori, seguendo la regola per cui non esistono responsabilità precise e univoche. Nonostante gli atenei si siano dotati di statuti particolareggiati, e nonostante una sovrabbondante produzione di materiale di regolamentazione delle attività, il processo decisionale interno è tale da permettere la non identificabilità, in termini univo-

ci, delle scelte compiute. Si consideri il semplice caso dell'acquisizione di una nuova risorsa docente: la richiesta transita dai dipartimenti alle giunte di facoltà, quindi ai comitati di rappresentanza delle diverse aree disciplinari, ed è condizionata dalle deliberazioni degli organismi superiori (Senato accademico, Consiglio di amministrazione). L'esempio è semplice, ma illustra in modo chiaro come il processo decisionale sia orientato alla negoziazione ripetuta, che oscura l'assunzione diretta delle responsabilità da parte dei diversi enti, e ne rende blando, per non dire formale, il controllo ex-post;

- *unaccountability*, secondo il motto per cui i risultati ottenuti sono sostanzialmente gli unici possibili e quindi risulta inutile «dar conto» delle scelte compiute. In nessun'altra organizzazione, all'infuori del mondo universitario, sia essa profit o no-profit, risulta possibile praticare meglio questo principio. La mancanza di condizioni competitive vere, la sostanziale assenza di un vero e proprio mercato del lavoro, la sovrapposizione di più funzioni nel medesimo corpo docente spiegano bene perché sia impossibile, e sostanzialmente inutile, dare conto delle scelte compiute. Mentre rimangono, a ricordo di un passato assai lontano, meccanismi di verifica del singolo (che si sottopone al giudizio della comunità per certificare cosa abbia prodotto nel corso del tempo) di carattere prevalentemente cerimoniale, la sostanziale assenza di regole quasi-gerarchiche impedisce di realizzare nei fatti un principio di normale funzionamento e normale gestione;

- logica elettoralistico-universalistica all'insegna di una fittizia parità tra i membri. Nel mondo accademico, tranne rare eccezioni che riguardano per lo più posizioni di secondo piano, vige la regola dell'elezione dal basso. Questa modalità appare forse coerente con un mondo di «pari», dove le ridotte dimensioni e la relativa complessità gestionale consentivano un controllo a vista del rappresentante e una sua pressoché nulla specializzazione. L'aver mantenuto lo stesso impianto produce effetti distorsivi non indifferenti: la creazione e il mantenimento del consenso, piuttosto che la verifica dei risultati e l'*assessment* sulla congruità dei profili individuali, diventano la pietra angolare della gestione, permettendo quindi una tendenziale inamovibilità dalle cariche e autorizzando ricambi men che modesti nelle funzioni manageriali;

- vischiosità e lentezza dei processi decisori: per le ragioni sin qui viste il processo decisionale interno al sistema universitario e agli atenei assume caratteri per lo meno peculiari: in assenza di vincoli esterni (la competizione) e di *accountability* (nessuno deve dar conto in modo trasparente dei risulta-

ti raggiunti), il processo decisionale viene diluito sine die, in attesa di completare quel percorso negoziale spesso indipendente dal contenuto delle decisioni.

Sarebbe possibile evidenziare altri aspetti del sistema di governo universitario, ma per i nostri fini conviene limitarsi alle caratteristiche sopra accennate, rimandando alla letteratura manageriale, tanto di carattere generale quanto di carattere specialistico, e alle osservazioni di recente sviluppate da analisti e osservatori.

Per disegnare un sistema di governo maggiormente efficace conviene prendere di petto il rapporto centro-periferia (cioè finanziatore pubblico, rappresentato dai competenti ministeri, e i diversi atenei), chiarendo, soprattutto, quale sia il ruolo del primo. Nello scenario disegnato in precedenza, che prevede la centralità del finanziamento pubblico delle università, il ruolo del centro rimane molto importante, per almeno tre ragioni. In primo luogo, perché una delle due attività svolte dagli atenei (la ricerca) ha un carattere di interesse per natura pubblico, che richiede indirizzo e coordinamento per evitare la dissipazione delle poche risorse dedicate a una attività ritenuta fondamentale per la crescita e lo sviluppo economico. In secondo luogo, perché – seppure la quota di finanziamento statale potrebbe ridursi nel tempo – una porzione rilevante dei trasferimenti è diretta a finanziare e spendere attività che necessitano di verifica quanto a vincoli qualitativi/quantitativi sull'offerta didattica. In terzo luogo, perché la definizione di alcune (poche) meta-regole di riferimento appare necessaria per favorire la competizione.

Come già illustrato, gli organi di governo sono chiamati a introdurre e attuare interventi finalizzati a guidare atenei autonomi, in questo contesto meccanismi di finanziamento e di valutazione sono leve di governo fondamentali mediante le quali favorire un assetto pluralista del sistema universitario. Si tratta di una funzione difficile, ma che non può più essere gestita attraverso il tradizionale modello di ispirazione napoleonica che dà al ministero, mediante norme di legge, il diritto di sviluppare politiche concernenti l'intero sistema universitario, con lo scopo di omogeneizzare il comportamento degli atenei e assicurare equità e uguaglianza. Una governance di sistema compiutamente pluralista deriva dalla combinazione tra una spinta imprenditoriale autonoma di università pubbliche e private sostenute dai loro territori e una capacità di regia, stimolo e accompagnamento esercitata da agenzie governative di regolazione.

Un numero anche limitato di università imprenditoriali può emergere in base alla capacità di fare leva su risorse locali e di attrarne altre dall'esterno utilizzando anche risorse e sostegno offerti dagli organismi nazionali, senza che ciò configuri il ritorno a forme ormai obsolete di programmazione nazionale e di politiche pubbliche dirigiste. Il realizzarsi di assetti strutturali e di comportamenti differenziati tra gli atenei è essenziale per elevare il livello complessivo di efficacia dell'intero sistema.

Con riferimento agli atenei va detto che occorre anzitutto favorire la pluralità di soluzioni di governance, evitando la classica scorciatoia di immaginare soluzioni valide per tutti (indipendentemente dalla dimensione, dai servizi offerti, dalla popolazione servita) e normate per legge. Autorizzare la varietà dei sistemi di governance ha in questo caso il significato di favorire la differenziazione competitiva e di fare in modo che i singoli atenei, pur competendo – si spera – in un bacino molto più ampio di quello attuale, sappiano valorizzare appieno le peculiarità del proprio sistema economico e del tessuto sociale nel quale si inseriscono. Il ministero potrebbe conservare un potere di autorizzazione degli statuti, un potere esercitato comunque secondo linee guida chiare (come avviene per le banche da parte di Banca d'Italia).

Da ultimo occorre prendere posizione esplicita su un'opzione di fondo spesso impiegata nel dibattito, che tende a equiparare il sistema accademico e universitario al sistema delle imprese. Mentre dovrebbe essere chiaro, per quanto detto sin qui, che si tratta di due mondi non riducibili l'uno all'altro, occorre ribadire che alcuni tratti caratteristici del secondo possono essere senz'altro importati (riadattandoli, ovviamente) al sistema universitario.

Partendo da queste considerazioni, si possono articolare alcune raccomandazioni che valgano come riferimento per disegnare una varietà di soluzioni di governance possibili:

- le funzioni di indirizzo e quelle di gestione dovrebbero essere nettamente separate, secondo una logica di specializzazione chiaramente accertabile. La funzione di indirizzo va ascritta a un organismo snello (ad esempio, un Consiglio di ateneo), composto tanto da una maggioranza di membri interni eletti (personale accademico, di gestione e studenti sulla base di pesi differenti) quanto da una componente esterna. I membri esterni sono in questo caso personalità di chiara fama, nominati da soggetti ed enti che non solo sono interessati alle attività dell'ateneo, ma che a esse contribuiscono in modo sostanziale. Se, ad esempio, le istituzioni locali, così come altri soggetti di diritto privato che svolgono funzioni «pubbliche», decidessero di «scom-

mettere» sull'ateneo locale, ecco che la loro rappresentanza dovrebbe essere garantita all'interno dell'organismo deputato a compiere le scelte cosiddette strategiche. Vincoli, seppur blandi, alla rappresentanza dovrebbero comunque essere posti per evitare il «rischio di cattura». Il Consiglio di ateneo potrebbe essere presieduto dal rettore, anche se si può pensare a forme di governo con una figura di presidente del Consiglio distinta dal rettore scelta fuori dall'ateneo. A questo organismo dovrebbero competere, in totale autonomia, le scelte di maggior rilievo: approvazione del bilancio, piani strategici, nomina del nucleo di valutazione e revisori dei conti. Indipendentemente dalle caratteristiche specifiche, il Consiglio di ateneo dovrebbe rappresentare l'organismo di riferimento complessivo per quanto si riferisce alle scelte-chiave. Per quanto non si possa credere che la semplice riforma di questo organo possa di per sé innestare processi virtuosi, va sottolineata l'importanza di una diversa rappresentatività rispetto agli organismi attuali e di responsabilità precise, cui corrisponde un potere di indirizzo e di governo molto più ampio dell'attuale. Al ministero può essere concessa la presenza in Consiglio, senza diritto di voto, con il solo fine di garantire un elemento di controllo/verifica sulle finanze dell'ateneo;

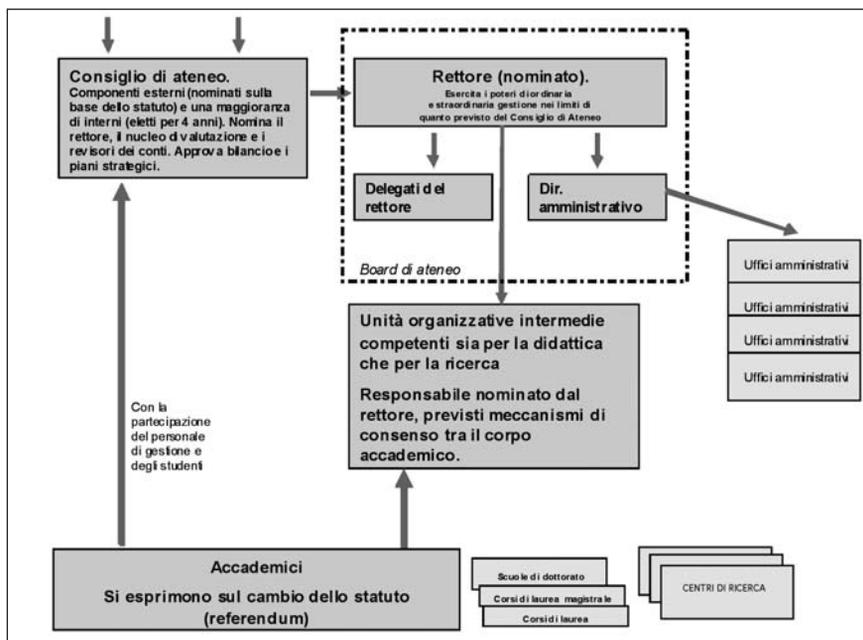
- il rettore dovrebbe essere nominato dal Consiglio di ateneo tra i professori ordinari dell'ateneo, sostituendo il processo elettorale oggi in uso. Il rettore si dovrebbe avvalere di delegati scelti sia tra il personale accademico sia tra quello di gestione, costituendo una vera e propria squadra di governo dell'ateneo. Tra questi, il rettore dovrebbe nominare un direttore amministrativo (chiamato a coordinare l'attività degli uffici amministrativi). Nell'ambito degli indirizzi assegnati dal Consiglio di ateneo, al rettore spetterebbero tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione dell'ateneo;

- al livello organizzativo inferiore (quello intermedio), alle università dovrebbe essere lasciata l'autonomia di valutare le forme organizzative più opportune. Tuttavia occorre prevedere il superamento dello schema organizzativo matriciale attuale, fondato su organi distinti per la didattica e la ricerca, prevedendo invece la costituzione di unità organizzative intermedie competenti sia per le questioni didattiche sia per la ricerca. Una soluzione potrebbe essere quella di attribuire le competenze didattiche agli attuali dipartimenti, mantenendone inalterati i meccanismi di funzionamento. Il personale accademico dovrebbe essere inquadrato in tali organi, che sarebbero competenti per quanto attiene le chiamate e gli sviluppi di carriera (nell'ambito delle regole e degli indirizzi fissati a livello di ateneo). Le unità organizzative

intermedie dovrebbero essere presiedute da figure accademiche, nominate dal rettore con qualche meccanismo di gradimento o fiducia da parte del personale accademico a esse afferente. Le decisioni ordinarie potrebbero essere direttamente prese dai responsabili. I consigli dovrebbero essere convocati solo per decisioni straordinarie (ad esempio, le chiamate o la programmazione didattica). I corsi di studio dovrebbero essere esplicitamente associati alle unità organizzative intermedie;

- al livello organizzativo più basso, possono essere previsti organi di coordinamento operativo (consigli di studio, consigli di dottorato, centri di ricerca ecc.) chiamati a operare all'interno del mandato assegnato a essi dalle unità organizzative intermedie, privi tuttavia di poteri autorizzativi.

Sulla base di quanto sopra è possibile sintetizzare come segue l'architettura di massima della governance interna di ateneo. All'interno di questo quadro ampia autonomia organizzativa dovrebbe essere lasciata agli atenei che potrebbero prevedere soluzioni organizzative differenti. D'altronde non si vede perché l'università di Bologna (95 mila iscritti, 23 facoltà e 3.200 unità di personale docente) e l'Università dell'Insubria (9 mila iscritti, 5 facoltà, 380 unità di personale docente) debbano avere la medesima struttura organizzativa.



6. Reclutamento e stato giuridico dei docenti

La professione di docente universitario ha perduto fascino e appeal, e non rappresenta più un obiettivo per i migliori talenti. Le ragioni sono molteplici: l'incertezza e la precarietà dei percorsi, la scarsa trasparenza dei meccanismi di selezione, la modestia degli incentivi monetari.

Al di là degli specifici meccanismi da porre in essere, occorre creare le condizioni perché in ambito accademico si sviluppi un mercato del lavoro basato su regole che premino i migliori e i più meritevoli. Attualmente solo chi gode di una notevole sicurezza economica può permettersi, e non senza sacrifici, di intraprendere la carriera universitaria. Ammesso che i potenziali interessati alla carriera universitaria riescano a entrare nel corpo docente come ricercatori (dopo i quattro e più anni di dottorato e altri in qualità di borsista o assegnista), essi potranno progredire nella carriera solo sottoponendosi a procedure concorsuali che ben raramente si ispirano a logiche puramente meritocratiche. Se, oltre a questi fattori, si considerano anche le incertezze sulla tempistica dei vari passaggi di carriera e i livelli stipendiali relativamente bassi (in realtà modestissimi a inizio carriera, se confrontati con quelli medi europei), diviene facile comprendere la scarsa attrattività di questa professione.

È banale affermare che per poter avere università buone od ottime è indispensabile formare oppure attrarre da altri paesi buoni od ottimi docenti. Tuttavia, nell'attuale contesto di spinta all'internazionalizzazione della professione accademica (almeno per quanto riguarda alcune discipline di punta), questa ovvia considerazione obbliga il sistema universitario italiano a modificare in maniera radicale le proprie consuetudini anti-meritocratiche e a superare molteplici inerzie burocratiche. In particolare vanno menzionati i seguenti punti:

- il merito e le capacità individuali devono divenire il parametro centrale di giudizio e di valutazione per quanto riguarda sia i percorsi di carriera sia la definizione dei livelli stipendiali. I docenti universitari, anche quelli inquadrati nella stessa posizione (ruolo e anzianità), non sono tutti uguali: perché mai allora un Premio Nobel dovrebbe guadagnare quanto un collega che ha al massimo pubblicato su riviste nazionali?

- le retribuzioni individuali debbono essere differenziate in funzione degli apporti effettivamente resi da ciascuno. In altri termini, gli organi e i soggetti che esercitano poteri decisionali nelle singole università debbo-

no essere posti in grado di fissare obiettivi e di controllare i risultati ottenuti e, su questa base, debbono avere la possibilità di regolare la velocità dei percorsi di carriera e di stabilire incentivi premiali flessibili;

- dovrà essere resa possibile un'effettiva mobilità del personale accademico.

Partiamo dai ricercatori. La decisione di porre a esaurimento il ruolo dei ricercatori, già assunta con la legge n. 230 del 2005, dovrebbe essere mantenuta. Tale decisione, tuttavia, dovrebbe trovare immediata applicazione, anziché essere rinviata per altri cinque anni. Peraltro, è stato da più parti sottolineato che, se la messa a esaurimento del ruolo dei ricercatori fosse confermata, i ricercatori attualmente esistenti (più di 20 mila) eserciterebbero una pressione così forte per entrare nel ruolo degli associati, utilizzando le procedure previste dalla stessa legge, da bloccare ogni possibilità di accesso delle più giovani generazioni ai ruoli di professore associato o di prima fascia.

Tale timore non è infondato. Pertanto, data la situazione venutasi a determinare per effetto dei gravissimi errori compiuti in passato, non ultimo quello di deliberare una messa a esaurimento del ruolo di ricercatore posticipata di otto anni, il male minore potrebbe consistere nell'inquadrare a domanda tutti i ricercatori con anzianità superiore a tre anni nel vecchio ruolo di professore associato, con divieto di optare successivamente per le nuove condizioni di stato giuridico, sulle quali ci soffermeremo fra breve (si dovrebbe naturalmente consentire un eventuale passaggio ai nuovi ruoli mediante le procedure ordinarie). Tale inquadramento non sarebbe particolarmente oneroso né dal punto di vista economico né per le sue possibili conseguenze sul funzionamento del sistema universitario e sull'evoluzione delle carriere. In effetti, se l'inquadramento nel vecchio ruolo di professore associato fosse soggetto a giudizio di conferma dopo un triennio, ripetibile solo una volta, gli ovvi svantaggi conseguenti a ogni promozione automatica sarebbero almeno in parte corretti:

- il cambiamento di ruolo non sarebbe privo di rischi, il che dovrebbe scoraggiare i ricercatori meno preparati e meno attivi dal punto di vista scientifico;

- le retribuzioni rimarrebbero congelate per un triennio e sarebbero successivamente adeguate a seguito di una ricostruzione della carriera progressiva che consentirebbe di recuperare al più otto anni di anzianità, il che penalizzerebbe tutti i ricercatori più anziani;

• poiché il vecchio ruolo di associato prevede comunque l'assolvimento di compiti didattici più impegnativi di quelli previsti per i ricercatori, il passaggio di ruolo si accompagnerebbe a un incremento dell'attività didattica regolarmente svolta a fronte della retribuzione ordinaria.

Posto rimedio nel modo appena suggerito al problema sollevato dalla messa a esaurimento del ruolo dei ricercatori, si dovrebbero ridefinire completamente sia i canali di accesso alle posizioni universitarie di ruolo, articolate nelle due fasce di professore associato e professore ordinario, sia le condizioni di stato giuridico dei professori delle due fasce.

L'accesso ai ruoli dovrebbe prevedere obbligatoriamente il previo conseguimento di un dottorato o di un titolo estero equivalente. Conseguito il dottorato, la fase pre-ruolo dovrebbe prevedere al più due diverse posizioni a tempo determinato, ciascuna con durata massima predeterminata: una prima eventuale posizione di borsista post-dottorale, con una durata massima (anche cumulata in sedi diverse) di tre anni; una seconda posizione di professore incaricato a tempo determinato, con una durata massima (anche cumulata in sedi diverse) di sei anni. Almeno una delle due posizioni pre-ruolo dovrebbe obbligatoriamente svolgersi in sede diversa da quella in cui si è conseguito il dottorato.

La posizione di borsista post-dottorale non prevede obblighi organizzativi o amministrativi di sorta, comporta un impegno didattico molto limitato nei corsi di secondo e terzo livello, assicura una retribuzione adeguata (almeno tre quarti della retribuzione di un professore associato a inizio carriera, su cui si veda più sotto). La posizione di professore incaricato a tempo determinato prevede obblighi organizzativi o amministrativi molto limitati, comporta un impegno didattico analogo a quello previsto per i professori di ruolo, assicura una retribuzione pari a quella di un professore associato a inizio carriera. Dopo aver ricoperto per almeno due anni la posizione di professore incaricato a tempo determinato presso una o più sedi, il professore può concorrere a una posizione di ruolo (di seconda o prima fascia) posta a concorso presso qualsiasi sede universitaria.

Il reclutamento è locale, come pure sono definiti o contrattati localmente alcuni elementi normativi e retributivi che concorrono a definire parte degli obblighi di stato giuridico, dei compensi e della progressione di carriera, all'interno di un quadro di norme e di griglie retributive nazionali. Le nomine in ruolo sono disposte dal rettore, su proposta del direttore del dipartimento presso il quale il professore sarà inquadrato. Le

procedure attraverso le quali il dipartimento perviene a formulare la proposta di nomina sono stabilite dal dipartimento stesso, entro un quadro normativo generale definito a livello nazionale e di ateneo.

Per ciascuna posizione a concorso (di seconda o di prima fascia) il bando specifica se si tratta di posizione iniziale o meno. Nel secondo caso dev'essere precisato l'ammontare retributivo massimo che la sede è in grado di coprire. Tanto nel caso di chiamata su posizione iniziale quanto nel caso di chiamata su posizione più avanzata deve essere garantita una moderata flessibilità retributiva, ottenibile ad esempio mediante l'accelerazione o il rallentamento della progressione di carriera. Per i professori di ruolo le strutture stipendiali e le progressioni di carriera sono analoghe alle attuali, a meno delle seguenti differenze:

- la conferma in ruolo è abolita;
- per le prime tre classi biennali lo stipendio è costante e pari a quello dell'attuale terza classe (dopo la conferma);
- con la qualificazione di cui al punto precedente, i valori stipendiali attuali di ciascuna classe divengono valori medi, suscettibili di aumento o diminuzione, con fasce definite secondo la qualità e la didattica;
- nel passaggio da professore associato a professore di prima fascia si riconosce automaticamente il 70 per cento della carriera progressa, fino a un massimo di sei anni.

Ciascun professore è tenuto a svolgere 120 ore di didattica frontale e ad assolvere a compiti didattici e organizzativi per altre 230 ore. L'impegno temporale associato alle varie funzioni è quantificato. I singoli docenti possono essere esonerati (parzialmente o totalmente) dallo svolgimento di ore di didattica frontale per effetto dello svolgimento di determinate funzioni. Gli esoneri possono essere disposti dal rettore, per lo svolgimento di funzioni di pertinenza dell'ateneo, dai direttori di dipartimento, per lo svolgimento di funzioni di pertinenza dei dipartimenti, dai responsabili di corsi di studio o aree didattiche, per lo svolgimento di funzioni connesse alla programmazione didattica e simili. L'ammontare massimo di esoneri che possono essere concessi è fissato a priori, in proporzione alle ore complessivamente erogabili a livello di ateneo, di dipartimento, di corso o area didattica. Lo svolgimento di ore di didattica frontale o di altre attività didattiche e organizzative in eccesso rispetto agli obblighi normativi (al netto degli esoneri) è remunerato secondo tariffe orarie o forfetarie prefissate.

7. I provvedimenti del governo Berlusconi

La considerazione del sistema universitario italiano non è completa se non si tiene conto delle pesanti ombre che i tagli disposti dal governo Berlusconi hanno proiettato sui bilanci degli atenei. Come la tabella 2 consente facilmente di accertare, a fronte di un Fondo di finanziamento ordinario nel 2009 di 7 miliardi 507 milioni di euro è previsto un calo di 608 milioni nel 2010 (pari all'8,1 per cento) e un'ulteriore diminuzione di 660 milioni nel 2011 (con una flessione del 9,5 per cento).

Non sta a questo scritto indagare le ragioni politiche di una riduzione così sensibile del finanziamento pubblico all'Università. Di certo fa specie notare come i tagli più consistenti siano legati al dl 27 maggio 2008, n. 93, «Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie» (quello in cui il neonato governo Berlusconi ha cancellato l'Ici sulla prima casa, per quanti ne erano ancora soggetti) e che dunque non siano legati ad alcuna politica per l'università ma solo all'esigenza di adempiere a un annuncio elettorale.

A fronte di questa situazione, che non sarà semplice risolvere data la situazione di crisi economica che ha colpito il paese e messo in ulteriore difficoltà le finanze pubbliche, il rischio è che tali tagli finiscano per soffocare gli atenei. In presenza di spese fisse per il personale pari nel 2009 all'86 per cento del Fondo di finanziamento ordinario, i provvedimenti si ripercuoteranno, sotto forma di contrazioni e di azzeramenti, su tutte quelle voci di bilancio che consentono una qualche variabilità. Si rischia così di decimare la spesa per la ricerca, gli affidamenti retribuiti, il personale amministrativo non di ruolo, le manutenzioni degli immobili e il funzionamento di dipartimenti e biblioteche. La prospettiva è insomma di università paralizzate, con un rapporto tra spese fisse e Fondo già nel 2010 al 95 per cento e nel 2011 addirittura al 108.

In questo contesto, l'unica strada percorribile è affrontare un percorso di cambiamento radicale all'interno degli atenei e del sistema universitario come suggerito nei precedenti paragrafi. Le proteste universitarie dell'autunno 2008 hanno palesato come le università siano un formidabile serbatoio di energie capaci di mobilitare ampi settori della società. Queste stesse proteste hanno però mostrato anche una pericolosa tendenza verso un generico rimpianto di situazioni e modelli passati, limitando le proposte a sommari auspici di ritorno a una realtà universitaria ormai definitivamente superata. Chi

Tab. 2 – Evoluzione Fondo di finanziamento ordinario

<i>Voci</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Somma iscritta nel Bilancio dello Stato - Miur (L. 244/07, tab. C)	6.821	6.950	6.888	6.888	6.888	6.888
Incremento, a decorrere dal 2008, del Ffo ministeriale (L. 31/08, art. 13bis)	16	16	16	16	16	16
Riduzione per gli anni 2008/09/10 (DI 93/08, art. 5, c. 1 - Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie)	-16	-16	-16			
Ulteriore riduzione (6,78%) del Ffo a decorrere dal 2010 (DI 93/08, art. 5, c. 7, lett. D)			-467	-467	-467	-467
Ulteriore riduzione per blocco del turn-over (DI 112/08, art. 66, c. 13)		-64	-190	-316	-417	-455
Maggiori risorse per incremento Borse di dottorato di ricerca (L. 244/07, art. 2, c. 430 - Dm 18/06/08)	40	40	40			
Integrazione per aumento degli assegni di ricerca (L. 247/07, art. 1, c. 75)	7	7	7			
DI 10/11/08, n. 180, art. 1, c. 3 (Disposizioni per il reclutamento nelle università e per gli enti di ricerca)		24	71	118	141	141
Fondo di finanziamento ordinario (Ffo)	6.867	6.957	6.349	6.239	6.161	6.123
Variazione Ffo tra anni in valore assoluto		90	-608	-110	-78	-38
Variazione Ffo tra anni in %		1,3	-8,74	-1,73	-1,25	-0,62
Fondo interministeriale	550	550	550			
Ffo + Fondo interministeriale	7.417	7.507	6.899	6.239	6.161	6.123
Variazione complessiva rispetto esercizio precedente in valore assoluto		90	-608	-660	-78	-38
Variazione complessiva rispetto esercizio precedente in %		1,21	-8,1	-9,56	-1,25	-0,62

Fonte: Relazione del Nucleo di valutazione dell'Università di Bologna – Anno 2008.

ha a cuore il futuro dell'università deve vincere questa pericolosa tentazione, accettare le sfide della modernità e imboccare con coraggio la strada del cambiamento.

Bibliografia

- Agasisti T., Arnaboldi M., Azzone G. (2007), *Strategic Management Accounting in Universities: the Italian Experience*, in *Higher Education*, 10, pp. 1-15.
- Azzone G., Dente B. (2007), *Dall'autonomia alla governance. Il caso del Politecnico di Milano*, Bologna, Il Mulino, pp. 479-488.
- Benassi M. (2005), *Prima o poi anche i giganti si smuovono: ipotesi per la governance universitaria*, documento interno.
- Blackmur D. (2007), *The Public Regulation of Higher Education Qualities: Rationale. Processes and Outcomes*, in Westerheijden D.F., Stensaker B., Rosa M.J., *Quality Assurance in Higher Education. Trends in Regulation, Translation and Transformation*, Dordrecht, Springer.
- Boer H.F. de, Huisman J. (1999), *The New Public Management in Dutch Universities*, in Braun D., Merrin F., *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, Londra, Kigley.
- Boer H.F. de, Enders J., Lisyte L. (2007), *Public Sector Reform in Dutch Higher Education: the Organizational Transformation of the University*, in *Public Administration*, vol. 85, n. 1, pp. 27-46.
- Boffo S. (1997), *Evaluation and the Distribution of Power in Italian Universities*, in *European Journal of Educational*, vol. 32, n. 2, pp. 175-184.
- Boffo S., Moscati R. (1998), *Evaluation in the Italian Higher Educational System: Many Tribes, Many Territories... Many Godfathers*, in *European Journal of Educational*, vol. 33, n. 3, pp. 349-360.
- Boffo S., Dubois P. (2006), *The Weakness of University Legislative Bodies: The Cases of France and Italy*, in *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, n. 1, pp. 35-54.
- Brunsson N., Jacobsson and Associates (2002), *A World of Standards*, Oxford, Oxford University.
- Cammelli M., Merloni F. (a cura di) (2005), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Astrid, paper.
- Capano G. (2008), *Looking for Serendipity: the Problematical Reform of Government within Italy's Universities*, in *Higher Education*, 4, pp. 481-504.

- Clark B. (1983), *The Higher Educational System: Academic Organisational in Cross-National Perspective*, Berkeley, University of California Press.
- Commissione tecnica per la finanza pubblica (2007), *Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario*, Ministero dell'Economia e delle finanze, doc. 2007/3 BIS.
- Dill D. (2007), *Will Market Competition Assure Academic Quality? An Analysis of the UK and US Experience*, in Westerheijden D.F., Stensaker B., Rosa M.J., *Quality Assurance in Higher Education. Trends in Regulation, Translation and Transformation*, Dordrecht, Springer.
- Henkel M., Little B. (1999), *Changing Relationship between Higher Education and the State*, Londra, Jessica Kingley Publisher.
- Hood C., James O., Scott C. (2000), *Regulation of Government: Has it Increased, Is it Increasing, Should it Be Diminished*, in *Public Administration*, vol. 78, n. 2, pp. 283-304.
- Huisman J., Currie J. (2004), *Accountability in Higher Education: Bridge over Troubled Water?*, in *Higher Education*, 48, pp. 529-551.
- Kickert W. (1997), *Public Governance in The Netherlands, an Alternative to Anglo-American Managerialism*, in *Public Administration*, vol. 75, n. 4, pp. 731-752.
- Kickert W. (1995), *Steering at a Distance: a New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education*, in *Governance. An International Journal of Public and Administration*, vol. 8, n. 1, pp. 135-157.
- King R.P. (2007), *Governance and Accountability in Higher Education Regulatory State*, in *Higher Education*, 53, pp. 411-430.
- Maaseen P., Olsen J.P. (2007), *University Dynamics and European Integration*, Dordrecht, Springer.
- Mazza C., Quattrone P., Riccaboni A. (2006), *L'università in cambiamento fra mercato e tradizione*, Bologna, Il Mulino.
- Minelli E., Reborà G., Turri M. (2008), *The Structure and Significance of the Italian Research Assessment Exercise (VTR)*, in Mazza C., Quattrone P., Riccaboni A., *European Universities in Transition*, Londra, Edward Elgar Publishing.
- Minelli E., Reborà G., Turri M. (2008), *The Fifteen Year Evaluation Experience in Italian Universities with its Crisis Factors and a Desire for Europe*, in Beso A. et al. (a cura di), *Implementing and Using Quality Assurance: Strategy and Practice. A Selection of Papers from the 2nd European Quality Assurance Forum*, Bruxelles, European University Association.
- Minelli E., Reborà G., Turri M. (2002), *Il valore dell'università*, Milano, Guerini e Associati.

- Moscato R. (2001), *Italian University Professors in Transition*, in *Higher Education*, vol. 41, n. 1, pp. 103-129.
- Olsen J.P. (1988), *Administrative Reform and Theories of Organization*, in Campbell C., Peters B.G. (a cura di), *Organizing Governance. Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, pp. 33-245.
- Rebora G. (2003), *La valutazione degli atenei: alla ricerca della qualità*, in *Azienda Pubblica*, n. 5-6.
- Rebora G. (2005), *La valutazione nell'università*, in Turri M. (2005), *op.cit.*
- Rebora G., Turri M. (2008), *La governance del sistema universitario in Italia: 1989-2008*, Liuc Papers n. 221, serie Economia aziendale, 32, ottobre (www.biblio.liuc.it/liucpapersita.asp?codice=236).
- Reponen T. (1999), *Is Leadership Possible at Loosely Coupled Organizations such as University?*, in *Higher Education Policy*, vol. 12, pp. 237-244.
- Stensaker B. et al. (2006), *Comparative Analysis on Governance Reform in European Higher Education*, in *The Extent and the Impact of Higher Education Governance Reform across Europe*, final report to the Directorate General for Education and Culture of the European Commission, Cheps (www.utwente.nl/cheps).
- Turri M. (2003), *Lo stato dell'arte, limiti ed evoluzione nella valutazione a livello di sistema e di singolo ateneo*, in *Azienda Pubblica*, a. XVI, n. 5-6.
- Turri M. (2005), *La valutazione dell'università. Un'analisi dell'impatto istituzionale e organizzativo*, Milano, Guerini e Associati.
- Turri M. (2007), *I fattori di crisi dei controlli nel caso delle Università*, in Rebora G., *La crisi dei controlli: imprese e istituzioni a confronto*, Milano, Pearson Education Italia.
- Weber L. (2006), *University Governance, Leadership and Management Changing Environment*, in *EUA Bologna Handbook*, EUA-RAABE.
- Weick K.E. (1976), *Educational Organization as Loosely Coupled Systems*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, n. 1, pp. 1-19.
- Westerheijden D.F. (2007), *States and Europe and Quality of Higher Education*, in Westerheijden D.F., Stensaker B., Rosa M.J., *Quality Assurance in Higher Education. Trends in Regulation, Translation and Transformation*, Dordrecht, Springer.