

EFFICIENZA ED EQUITÀ NEL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO: GLI EFFETTI DI QUINDICI ANNI DI RIFORME

TOMMASO AGASISTI E GIUSEPPE CATALANO

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di pavia

Efficienza ed equità nel sistema universitario italiano: gli effetti di quindici anni di riforme

Tommaso Agasisti* e Giuseppe Catalano**

Politecnico di Milano

Abstract. Il sistema universitario italiano ha conosciuto, a partire dall'inizio degli anni novanta, un processo riformatore caratterizzato dall'introduzione di maggiore autonomia e competizione tra gli atenei con l'obiettivo di miglioramento delle prestazioni in termini di efficienza (*output* delle attività didattiche e di ricerca) e di equità (opportunità di partecipazione degli studenti, indipendentemente dalla condizione economica di partenza). In questo lavoro, si propone uno schema per interpretare i principali cambiamenti e per analizzare, attraverso specifici indicatori, gli effetti di tali politiche. I risultati mostrano che alcuni obiettivi sono stati raggiunti, ma, al contempo, sono ancora evidenti alcune criticità, per ovviare alle quali sono proposti possibili interventi.

JEL Cod. H52, I21, I28

Parole Chiave. Sistema universitario, efficienza, equità, politiche economiche nel settore dell'istruzione

* Tommaso Agasisti, Politecnico di Milano, Dipartimento di Ingegneria Gestionale, Piazza L. Da Vinci, n. 32, 20133 Milano. t. +39.02.2399.3963; f. +39.02.2399.2720; e. tommaso.agasisti@polimi.it.

** Giuseppe Catalano, Politecnico di Milano, Dipartimento di Ingegneria Gestionale, Piazza L. Da Vinci, n. 32, 20133 Milano. t. +39.02.2399.2769; f. +39.02.2399.2720; e. giuseppe.catalano@polimi.it.

1. Introduzione

Le principali criticità dell'istruzione superiore sono dibattute in molti paesi europei, anche a valle di un rapporto realizzato dal principale *network* europeo di economisti dell'istruzione (EENEE, 2006) che ha accompagnato una specifica Comunicazione della Commissione Europea (2006). In tale documento è stata sottolineata la necessità di potenziare le azioni per migliorare:

- l'efficienza, definita come l'ammontare di *output* di servizio realizzato con un certo ammontare di *input* (risorse umane e finanziarie);
- l'equità, intesa in termini di "accessibilità" del sistema e pari opportunità per tutti gli studenti (indipendentemente dalle condizioni economiche delle famiglie di origine).

Inoltre, alcuni studi recenti hanno sottolineato come "diversificazione" e "qualità" rappresentino oggi i principi guida per riformare il settore - tra gli altri, Jacobs, van der Ploeg (2006) e con riferimento al caso italiano Giarda (2006) - anche seguendo l'esempio dei sistemi anglosassoni che hanno da tempo intrapreso questa direzione.

Il *focus* di questo lavoro è centrato sui cambiamenti avvenuti nel sistema universitario italiano negli ultimi anni. In particolare, le linee principali del processo riformatore sono state:

- *autonomia*, le università ricevono da parte del governo centrale un trasferimento di tipo *lump-sum*, basato in parte sulla spesa storica ed in parte sulla valutazione dei risultati, gestito con ampia autonomia; gli atenei possono articolare maggiormente la propria offerta formativa, pur nell'ambito di "requisiti minimi" definiti a livello nazionale;
- *valutazione*, oltre alle attività dei Nuclei di valutazione interna degli atenei, la creazione dell'Osservatorio e poi del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) ha "istituzionalizzato" una attività di valutazione degli atenei. Inoltre, il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) ha svolto, per la prima volta, un esercizio di valutazione qualitativa della ricerca per il periodo 2001-2003. Infine, in questi ultimi mesi, il Ministero dell'Università ha avviato l'istituzione di un'unica Agenzia di valutazione (ANVUR).

Queste e altre riforme, ripercorse in questo studio, hanno portato il sistema universitario italiano a muoversi nella prospettiva dei "quasi-mercati" (Agasisti, Catalano,

2006a). Ma i cambiamenti intervenuti negli ultimi quindici anni hanno migliorato l'efficienza e l'equità del sistema? Per rispondere a tale domanda, nel lavoro è presentata una analisi empirica basata sullo studio di alcuni indicatori relativi alle università statali¹, mediante i quali avviare una valutazione degli effetti delle politiche.

A questo punto, prima di procedere, è necessaria una premessa importante. Diceva Einstein che “è la teoria che determina ciò che osserviamo”. Questo significa che se abbiamo una teoria – una teoria che ci piace, che ci soddisfa, che ci sembra buona – tendiamo ad analizzare i fatti attraverso quella teoria. Gli autori sono consapevoli di questo rischio, avendo partecipato in questi anni, a diverso titolo e con diversi ruoli, al processo di trasformazione del sistema universitario.

Il lavoro si articola in tre parti. Nella prima, sono analizzate le riforme introdotte nel sistema universitario italiano negli ultimi quindici anni e viene presentato uno schema di analisi per interpretarne i cambiamenti e gli effetti da essi derivati. Nella seconda sono discussi alcuni indicatori relativi ad efficienza ed equità del sistema universitario italiano nel periodo di riferimento. L'ultima, infine, presenta una discussione complessiva dei risultati, sottolineando gli aspetti positivi, le principali criticità e alcune possibili linee di intervento.

¹ Fanno parte del sistema anche altre quattro tipologie di atenei, oltre a quelli statali: scuole ad ordinamento speciale, università telematiche, università per stranieri e università non statali legalmente riconosciute - le quali rilasciano titoli aventi valore legale e reclutano docenti con analogo stato giuridico ed economico a quello degli atenei statali. Esse beneficiano, tradizionalmente, di più ampi margini di autonomia e di un contributo dello Stato pari (in media) a circa un terzo delle proprie entrate. La tabella riportata in questa nota (tab. 1.a) riporta il numero di atenei, per tipologia, e la percentuale di iscritti sul totale (le scuole ad ordinamento speciale, considerate tutte insieme, contano poche centinaia di studenti) Per le loro peculiari caratteristiche gli atenei non statali sono stati esclusi dalla successiva analisi e dalla elaborazione degli indicatori (ad eccezione di quelli sulla regolarità degli studi, sugli studenti stranieri e sugli interventi di sostegno agli studenti, che non è stato possibile suddividere).

Tabella 1.a. Il sistema universitario italiano, a.a. 2006/07

	Università statali	Scuole ad ordinamento speciale (dati 2005/06)	Università telematiche	Università per stranieri	Università non statali legalmente riconosciute
Numero di atenei	58	4	9	2	17
% studenti iscritti sul totale	93,3	0,0	0,5	0,1	6,1

Fonte: MUR.

2. Quindici anni riforme

Il sistema universitario italiano negli ultimi quindici anni è stato caratterizzato da un ampio processo riformatore. Come negli altri paesi europei, il disegno è stato perseguito non nell'ambito di un unico progetto coerente di riforme, ma con interventi piuttosto disomogenei e succedutisi nel tempo che, tuttavia, possono essere interpretati nel loro insieme.

Dopo l'approvazione della legge 9 maggio 1989, n. 168, che ha dato il via all'autonomia statutaria ed amministrativa degli atenei, un passo significativo è stato compiuto con l'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (legge finanziaria per il 1994), che ha modificato sostanzialmente la modalità di assegnazione delle risorse statali alle università. Tradizionalmente il sistema era caratterizzato da un meccanismo di finanziamento del tipo *line-items*, ovvero le risorse giungevano agli atenei mediante linee di spesa predeterminate (Catalano, Silvestri, 1993). Ciascuna tipologia di spesa era governata da propri criteri di ripartizione, spesso poco trasparente e con ampi margini di discrezionalità. Inoltre, gli stipendi erano garantiti a piè di lista da specifici capitoli del Ministero, deresponsabilizzando gli atenei nella programmazione del personale, anzi incentivando la richiesta di incremento degli organici a prescindere alle effettive esigenze didattiche e di ricerca.

La riforma ha introdotto un unico fondo (chiamato FFO – Fondo di Finanziamento Ordinario), onnicomprensivo di tutti i trasferimenti statali (e, pertanto, anche degli oneri per la retribuzione del personale), da ripartirsi a regime su costi *standard* per studente nei diversi ambiti disciplinari. Tale modello parametrico (formula) è stato definito, in un primo tempo, dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (CTSP, 1995) e, successivamente, dall'Osservatorio Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (Osservatorio, 1998)². In realtà, la distribuzione del fondo è rimasta largamente legata alla spesa storica, mentre solo una parte è stata ripartita sulla base del modello teorico (dall'1,5% del totale nel primo anno di applicazione al 9,5% nel 2003), al fine di ridurre gli squilibri tra gli atenei e le aree disciplinari.

² Per una analisi più dettagliata delle formule di riparto utilizzate nel sistema universitario italiano, si veda Agasisti, Catalano (2006b).

Nel frattempo alcuni passi venivano compiuti per migliorare l'equità del sistema universitario. Una delle criticità del sistema è, infatti, la difficoltà per gli studenti universitari meritevoli meno abbienti di poter frequentare i corsi universitari. Tale opportunità era preclusa non tanto a causa dell'esistenza delle tasse universitarie (le quali sono state storicamente di importo contenuto) quanto per la consistenza delle spese per il mantenimento (vitto, alloggio, materiale didattico, ecc.) in assenza di un adeguato sistema di sostegno (Catalano *et al.*, 1993). Proprio per ovviare a tali problematiche e per attuare il principio costituzionale per cui *“i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”* (articolo 33 della Costituzione), venne emanato il DPCM 13 aprile 1994, con il quale si dava prima attuazione alla legislazione nazionale in materia di diritto allo studio universitario (legge 2 dicembre 1991, n. 390). In pratica, il DPCM stabiliva le modalità di sostegno agli studenti (borse di studio, alloggi e altri servizi) ed i requisiti di eleggibilità (condizione economica della famiglia di origine e merito scolastico). Per il finanziamento delle borse di studio è stato istituito un Fondo Statale Integrativo (legge 11 febbraio 1992, n. 147) ed una imposta di scopo regionale, versata dagli studenti universitari, ad esclusione degli studenti idonei alla borsa (legge 28 dicembre 1995, n. 549). Dal 2004, è stato prorogato il DPCM 9 aprile 2001 (tuttora in vigore), soprattutto per ragioni legate alla difficoltà di definire i rapporti tra Stato e Regioni (titolari della competenza) alla luce della riforma del titolo V della Costituzione (Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). L'attuazione del diritto allo studio universitario è finalizzata anche ad un ampliamento della libertà di scelta e della mobilità degli studenti, secondo il modello del “voto con i piedi” (Tiebout, 1956).

Ulteriori margini di autonomia sono stati attribuiti alle istituzioni universitarie con lo stesso articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 e con il decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1997, n. 306, che hanno (parzialmente) liberalizzato la contribuzione studentesca. Il regolamento prevede che la definizione delle tasse e dei contributi sia lasciata all'autonomia decisionale di ciascun ateneo. Una clausola di salvaguardia è prevista dall'articolo 5 del citato DPR, e prevede che la contribuzione studentesca non possa eccedere il 20% dell'importo del finanziamento ordinario. Anche in questo caso, al momento dell'emanazione del regolamento, vi erano significativi squilibri tra gli atenei che, in parte, si sono mantenuti nel tempo.

Il decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, ha dettato le norme applicative della riforma didattica (nota come “3+2”). Ciò che appare rilevante ai fini di questo lavoro non è solo la nuova organizzazione dei *curricula*, ma il fatto che ciascun ateneo abbia la possibilità di definire in autonomia la propria offerta formativa. Infatti, i decreti ministeriali attuativi della riforma vincolano il 67% dei crediti formativi di ciascun corso di studio in ciascuna classe, lasciando liberi gli atenei di definire i contenuti per il restante 33%. In questo modo, ciascun ateneo può istituire ed attivare corsi con obiettivi formativi diversificati rispetto ai corsi tradizionali (prima della riforma didattica, i contenuti di ciascun corso di laurea erano, infatti, rigidamente determinati a livello ministeriale)³. Dopo alcuni anni l’autonomia degli atenei è stata, quindi, completata anche con riferimento alla dimensione didattica – oltre a quella finanziaria.

Sempre nel 1999, è stato definitivamente “istituzionalizzato” il meccanismo di valutazione delle attività degli atenei. Da un lato, la legge 19 ottobre 1999, n. 370, istituiva il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU), allo scopo di avviare un’attività di valutazione esterna, mediante la raccolta periodica di dati ed informazioni sul sistema universitario e la proposta di metodologie di valutazione degli atenei. Dall’altro lato, nel settembre del 1999 è stato istituito il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (previsto dal decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204), allo scopo di indicare metodologie e criteri per la valutazione delle attività di ricerca degli atenei e dei centri di ricerca. Il CNVSU si è occupato di raccogliere periodicamente dati ed informazioni sul sistema universitario italiano, anche attraverso la rete dei Nuclei interni di valutazione degli atenei (anch’essi istituiti dall’articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537), per una valutazione d’insieme delle attività delle università. Il CIVR, invece, si è focalizzato essenzialmente sulla valutazione qualitativa delle attività di ricerca. Si può dunque asserire che, a partire dal 1999, le azioni di valutazione degli atenei si sono concretizzate, avviando il superamento di una concezione autoreferenziale delle attività universitarie.

Infine, nello stesso anno, è stata ulteriormente ampliata l’autonomia finanziaria degli atenei. Infatti, la legge 23 dicembre 1998, n. 448 (legge finanziaria per il 1999) ha previsto che a decorrere dal 1° luglio 1999, tutte le entrate delle università non vengano

³ La riforma degli ordinamenti didattici è stata successivamente modificata con il decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, che non ha ancora trovato completa attuazione in attesa delle relative disposizioni attuative.

più versate nella tesoreria statale. Questa disposizione, pertanto, ha esonerato le università dall'obbligo della tesoreria unica, mediante la quale lo Stato gestisce i flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche, lasciando completa autonomia agli atenei nella gestione ed utilizzo dei propri flussi finanziari⁴.

In tale contesto di maggiore autonomia delle università, lo Stato ha mantenuto un ruolo di regolazione del settore sia a tutela della competizione e degli utenti, che fruiscono dei servizi in situazione di asimmetrie informative, che con finalità di controllo della dinamica della spesa pubblica. In realtà, le politiche di controllo della spesa hanno “oscillato” tra (1) la determinazione di vincoli “macro”, rispettosi della autonomia degli atenei, e finalizzati ad un “controllo a distanza” delle loro politiche di spesa, e (2) la fissazione di vincoli “micro”, con l'obiettivo di limitare l'autonomia finanziaria degli stessi atenei, in relazione a specifici *input*, mediante provvedimenti di dettaglio. Alla prima categoria (vincoli “macro”), appartengono le norme relative ai vincoli sul fabbisogno statale, le norme sulla programmazione pluriennale del fabbisogno di personale (legge 30 dicembre 2004, n. 311), il limite alle spese per assegni fissi per il personale di ruolo (legge 27 dicembre 1997, n. 449). Alla categoria dei vincoli “micro”, invece, appartengono norme quali il blocco delle assunzioni (ad esempio, la legge 27 dicembre 2002, n. 289) ovvero quelle, previste recentemente dal c.d. “decreto Bersani” (legge 4 agosto 2006, n. 248) finalizzate al contenimento dei consumi intermedi. Peraltro, in merito a questa normativa di dettaglio, è importante rilevare come i vincoli imposti siano stati allentati, se non addirittura rimossi, con interventi normativi successivi, programmazione delle attività degli atenei.

Con riferimento al meccanismo di finanziamento delle università, un ulteriore cambiamento è avvenuto nel 2004. In questo anno, è stata superata infatti la formula di riequilibrio, ed è stato adottato un nuovo modello basato sulle prestazioni degli atenei, supponendo, più o meno esplicitamente, che il meccanismo di riequilibrio avesse raggiunto i suoi obiettivi. Il CNVSU ha predisposto una formula di finanziamento incentivante, caratterizzata in linea generale dalla valutazione dei seguenti elementi (CNVSU, 2004; 2005a):

⁴ La sperimentazione del superamento della tesoreria unica è stata avviata nel 2000 da 3 atenei (decreto ministeriale 3 giugno 1999) ed ampliata, ad altre 12 università (decreto ministeriale 10 giugno 2003). L'ultima fase della sperimentazione è avvenuta con il decreto 8 luglio 2005 che ha consentito l'uscita dal sistema di tesoreria unica ad ulteriori 15 università.

- gli *input* del processo, quali il numero e la tipologia di studenti e strutture necessarie per l'attivazione dei corsi;
- il processo formativo realizzato dalle università, in termini di crediti conseguiti dagli studenti e della qualità dei servizi erogati;
- l'*output* delle attività didattiche (laureati, *job placement*, valutazione dell'apprendimento durante e al termine degli studi);
- gli *output* delle attività di ricerca.

Il Ministero ha deciso di adottare questo modello (decreto ministeriale 28 luglio 2004), legando ad esso le risorse aggiuntive del finanziamento ordinario (FFO): 30 milioni di euro nel 2004 (circa il 0,5% del FFO); 185 milioni di euro nel 2005 (circa il 2,5% del FFO). Negli anni successivi, l'indisponibilità o l'esiguità delle risorse aggiuntive ha ridotto significativamente l'efficacia incentivante del modello.

Si può comunque sostenere che il sistema universitario si è avviato verso la configurazione di un quasi-mercato⁵ (Catalano, Silvestri, 1999). Nel contesto dell'istruzione universitaria, un quasi-mercato può essere definito sinteticamente dalle seguenti caratteristiche:

- i produttori (atenei) sono autonomi sotto il profilo della determinazione della propria offerta didattica, nonché dal punto di vista della possibilità di utilizzo delle proprie risorse finanziarie;
- il sistema di finanziamento rimane prevalentemente pubblico, ma le risorse sono attribuite non solo sulla base della spesa storica, bensì anche in relazione al numero di studenti iscritti (meccanismo di "voto con i piedi") e alle prestazioni (*performance-based funding*);
- vi è libertà di scelta degli studenti, che possono iscriversi ai corsi di studio che rispondono meglio alle proprie preferenze, per effetto un sistema di sostegno per coloro che si trovano in condizioni economiche svantaggiate.

Lo Stato centrale, in questo meccanismo competitivo, mantiene un ruolo predominante non solo in termini di finanziamento del sistema, ma soprattutto nella sua regolazione. Esso, infatti, ha il compito di definire gli obiettivi generali (in coerenza ai quali distribuire le risorse) e le regole che devono essere rispettate, quali, in particolare, i requisiti minimi dei produttori e i criteri per l'utilizzo delle risorse pubbliche.

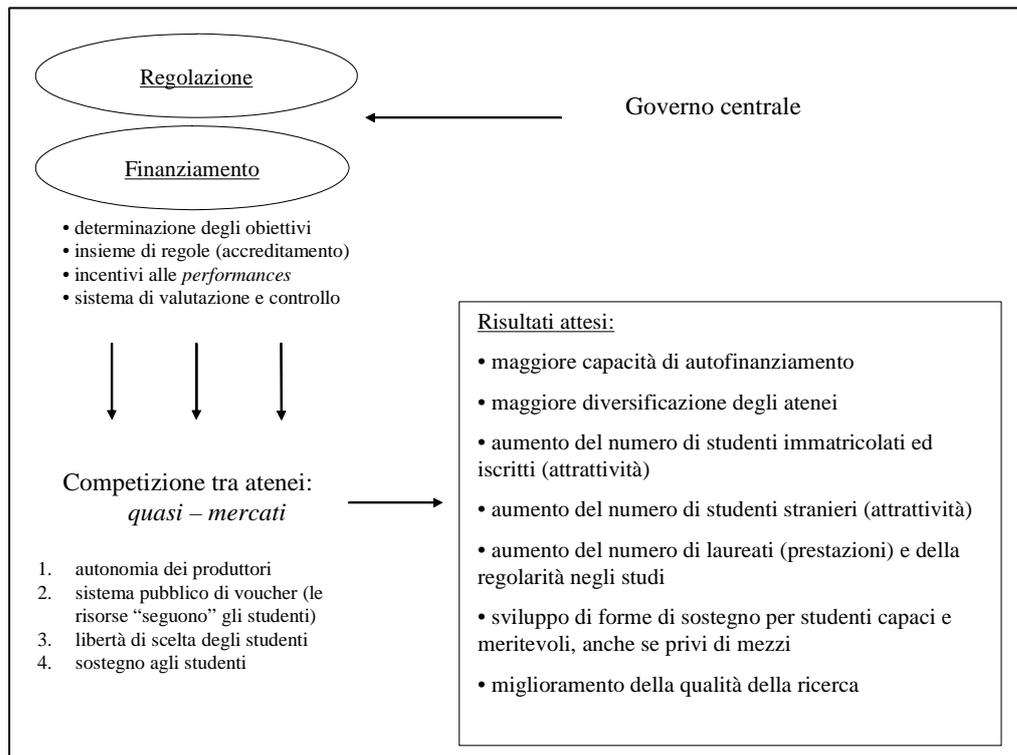
⁵ Per l'analisi del modello dei quasi-mercati si rimanda in primo luogo a Bartlett, Le Grand (1993), e per il caso del settore universitario, ad Agasisti, Catalano (2006a).

3. I principali cambiamenti del sistema universitario italiano

Lo schema interpretativo proposto nel presente lavoro intende analizzare gli effetti “attesi” di una riorganizzazione del sistema universitario verso una forma di governo del tipo quasi-mercati (figura 1):

- una maggiore diversificazione delle caratteristiche degli atenei, dovuta alla possibilità di definire autonomamente le proprie strategie operative;
- il conseguimento di *performances* migliori a livello di sistema, poiché il modello di finanziamento incentiva il perseguimento di tali risultati (in particolare, l’aumento dell’attrattività del sistema universitario, il miglioramento della regolarità degli studi e della qualità delle attività di ricerca);
- una maggiore capacità di autofinanziamento, poiché le risorse ottenute da terzi possono essere utilizzate autonomamente dagli atenei per il perseguimento delle proprie finalità strategiche;
- un miglioramento dell’equità, intesa come lo sviluppo di forme di sostegno per gli studenti che provengono da famiglie in condizioni economiche svantaggiate (questa politica è perseguita direttamente a livello statale).

Figura 1. I quasi-mercati nel sistema universitario italiano: uno schema interpretativo



Al fine di analizzare i risultati ottenuti nel sistema universitario italiano, alla luce dello schema interpretativo proposto, in questo paragrafo sono presentati alcuni indicatori. In primo luogo, si osserva l'andamento del finanziamento statale e della capacità di autofinanziamento del sistema. Successivamente, vengono presentati i dati sull'andamento degli studenti e alcuni sulle prestazioni delle attività didattiche e delle attività di ricerca. Infine, sono analizzati alcuni aspetti relativi alle politiche per l'equità (sostegno agli studenti capaci meritevoli privi di mezzi).

3.1. La dinamica e il controllo della spesa statale

La crescita del FFO, che rappresenta la fonte di finanziamento principale degli atenei statali, è stata piuttosto costante fino al 2001 con tassi di crescita tra il 2,5% e il 7% (tabella 1)⁶. Successivamente, gli anni tra il 2002 e il 2007 sono stati caratterizzati da momenti di crescita piuttosto consistente (ad esempio, il 2005) ma anche da momenti di stasi (2002 e 2003) se non di riduzione (2006). Si noti che i valori riportati nelle prime colonne della tabella 1 sono nominali, pertanto gli importi (e gli aumenti) reali sono inferiori (ultime colonne).

Tabella 1. Il Fondo di Finanziamento Ordinario 1994–2007
(dati in milioni di euro)

Anni	FFO	Incremento annuale	Incremento annuale %	Tasso d'inflazione (indice prezzi al consumo - FOI)	FFO (al netto FOI)
1994	3.548				3.548
1995	3.699	151	4,3%	5,4%	3.499
1996	4.670	971	26,3%	3,9%	4.488
1997	5.065	396	8,5%	1,7%	4.979
1998	5.273	207	4,1%	1,8%	5.178
1999	5.402	129	2,4%	1,6%	5.316
2000	5.743	342	6,3%	2,6%	5.594
2001	6.042	299	5,2%	2,7%	5.879
2002	6.165	122	2,0%	2,4%	6.017
2003	6.215	50	0,8%	2,5%	6.060
2004	6.545	330	5,5%	2,0%	6.414
2005	6.983	438	7,1%	1,7%	6.864
2006	6.920	-63	-1,0%	2,0%	6.782
2007	7.087	167	2,6%	2,0%	6.945

Fonte: elaborazioni degli autori sul bilancio dello Stato.

⁶ Per effetto della riforma pensionistica "Dini", nel 1996 sono stati inclusi nel FFO gli oneri previdenziali per il personale di ruolo degli atenei, prima calcolati solo figurativamente.

Al fine del controllo della spesa, due sono i vincoli posti dalla normativa:

- l'obbligo di contenere il fabbisogno di cassa degli atenei entro i limiti programmati annualmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e
- l'obbligo di contenere la spesa per assegni fissi per la retribuzione del personale entro il 90% del FFO.

La tabella 2 mostra una buona capacità del sistema universitario di rispettare il fabbisogno programmato. Un risultato particolarmente importante perché evidenzia come attraverso la definizione di un limite *ex-ante* credibile e noto per tempo, un agile sistema di controllo, una capacità di flessibilità interna al sistema, sia possibile coniugare il rispetto della autonomia degli atenei e le esigenze di controllo complessivo della spesa.

Tabella 2. Il confronto tra fabbisogno programmato e realizzato 1997–2006
(dati in milioni di euro)

Anni	Fabbisogno		Scostamento	Giacenze al 31/12
	Programmato	Realizzato		
1997	5.582,16	5.484,87	-1,7%	1.648,36
1998	5.713,70	5.685,80	-0,5%	1.555,44
1999	6.016,70	6.097,53	1,3%	1.132,75
2000	6.632,50	6.589,50	-0,6%	1.113,13
2001	7.157,01	7.117,30	-0,6%	1.032,79
2002	7.588,08	7.506,80	-1,1%	1.095,63
2003	7.869,00	7.831,20	-0,5%	1.199,90
2004	8.116,40	8.065,10	-0,6%	1.219,70
2005	8.362,10	8.281,10	-1,0%	1.032,35
2006	8.612,30	8.558,80	-0,6%	477,00

Fonte: MEF.

Non appare, invece, che abbiano efficacemente funzionato le regole di controllo della spesa per il personale di ruolo. L'elezione degli organi degli atenei da parte del personale genera, infatti, pressioni per la crescita del numero e l'*up-grading*. Tale risultato è dovuto anche ad un comportamento piuttosto permissivo dell'autorità centrale. Infatti, da un lato il Ministero non ha mai avviato procedure di verifica e sanzione; dall'altro, la legislazione prevede che il calcolo dell'incidenza degli assegni fissi sia temperato mediante una apposita procedura contabile (legge 4 giugno 2004, n. 143; articolo 5), che consente alle università di computare solo per due terzi i costi del personale universitario, docente e non, che presta attività assistenziale e di escludere dal calcolo gli aumenti stipendiali, sebbene tali oneri siano effettivamente a carico degli atenei. Tali disposizioni normative sono state prorogate di anno in anno, fino all'ultima contenuta nella legge 26 febbraio 2007, n. 17. Per effetto di questa correzione, sono solamente quattro le università che superano il limite

previsto dalla legge (Firenze, Napoli L'Orientale, Pisa, Trieste); la realtà dei fatti è, tuttavia, molto diversa e, come descritto in precedenza, sono oltre un terzo gli atenei che non rispettano il vincolo normativo (tabella 3, in cui i dati sono comunque presentati al netto delle “convenzioni”, cioè delle risorse esterne finalizzate stabilmente alla copertura di oneri fissi per il personale). Di fatto, quindi, molte università hanno contratto oneri obbligatori per il personale che “ingessano” i bilanci degli atenei e rischiano di determinare difficoltà di controllo della spesa e di mantenimento dell'equilibrio finanziario. Peraltro è presumibile che l'assenza di un vincolo complessivo non abbia spinto gli atenei ad una verifica accurata dell'effettiva necessità di reclutamento.

Infine, va sottolineata l'assenza di efficaci disposizioni che limitino il ricorso all'indebitamento degli atenei. La legge 9 maggio 1989, n. 168, stabiliva che l'onere dell'ammortamento annuo dei mutui (unica forma di indebitamento previsto) non dovesse eccedere il 15% delle spese di funzionamento. Tuttavia, allo stato attuale, la voce “spese di funzionamento” non è più calcolabile in quanto tutte le voci di finanziamento sono confluite nel FFO; sicché il vincolo andrebbe definito con riferimento al ben più ampio FFO (CTFP, 2007). E' noto che alcuni atenei, al fine di adeguare le proprie strutture edilizie e tecnologiche, hanno contratto debiti i cui oneri di restituzione per capitale ed interessi appaiono particolarmente gravosi.

3.2. La distribuzione delle risorse statali

Una quota crescente del FFO è stata assegnata sulla base di una formula, basata su costi *standard* per studente (Agasisti, Catalano, 2006b). La situazione di partenza, infatti, era caratterizzata da un sostanziale “squilibrio” tra le risorse storicamente assegnate e il numero di studenti, di corsi ecc. Nel 1997, vi erano differenze molto evidenti tra finanziamento “teorico” e risorse effettivamente assegnate, sino a $\pm 60\%$ (figura 2). Le politiche di riequilibrio hanno prodotto significativi risultati: nel 2003, infatti, gli squilibri rientravano entro un *range* massimo del $\pm 20\%$ (Catalano, 2003), come evidenziato dalla figura 3.

Tabella 3. L'incidenza della spesa per il personale di ruolo sul FFO 2006

(dati in migliaia di euro)

<i>Università</i>	<i>FFO</i>	<i>Assegni fissi al personale di ruolo</i>	<i>Convenzioni per assunzione di personale</i>	<i>Assegni fissi al netto delle convenzioni</i>	<i>% FFO per spese fisse di personale</i>
	a	b	c	d = b-c	e = d/a
Bari	211.340	202.430	0	202.430	95,8%
Bari Politecnico	42.395	36.390	0	36.390	85,8%
Basilicata	34.611	30.189	0	30.189	87,2%
Bergamo	33.030	22.863	0	22.863	69,2%
Bologna	384.407	320.464	0	320.464	83,4%
Brescia	67.519	48.123	0	48.123	71,3%
Cagliari	137.351	127.186	2.282	124.904	90,9%
Camerino	35.789	31.702	870	30.832	86,1%
Cassino	33.701	30.348	225	30.123	89,4%
Catania	197.868	166.741	13.414	153.327	77,5%
Catanzaro "Magna Grecia"	34.393	16.727	0	16.727	48,6%
Chieti - Pescara	81.069	59.867	0	59.867	73,8%
della Calabria	97.424	72.987	0	72.987	74,9%
Ferrara	74.362	66.926	1.072	65.854	88,6%
Firenze	246.319	244.872	2.717	242.155	98,3%
Foggia	38.437	27.004	60	26.944	70,1%
Genova	188.360	174.069	1.308	172.761	91,7%
Insubria	37.995	30.852	0	30.852	81,2%
IUSM - Roma	11.919	5.336	0	5.336	44,8%
L'Aquila	65.998	61.852	449	61.403	93,0%
Lecce	87.921	67.414	68	67.346	76,6%
Macerata	37.037	25.358	241	25.117	67,8%
Mediterranea di Reggio Calabria	30.267	24.936	0	24.936	82,4%
Messina	180.464	164.212	0	164.212	91,0%
Milano	272.575	242.996	1.543	241.453	88,6%
Milano - Bicocca	107.225	70.126	458	69.668	65,0%
Milano Politecnico	191.137	121.171	1.343	119.828	62,7%
Modena e Reggio Emilia	90.243	80.918	93	80.825	89,6%
Molise	28.694	24.864	0	24.864	86,7%
Napoli "Federico II"	379.999	364.626	8.533	356.093	93,7%
Napoli II Università	134.721	133.094	0	133.094	98,8%
Napoli Orientale	34.396	33.273	0	33.273	96,7%
Napoli Parthenope	35.604	22.459	249	22.210	62,4%
Padova	281.246	238.598	4.632	233.966	83,2%
Palermo	246.421	224.607	3.575	221.032	89,7%
Parma	130.655	115.098	0	115.098	88,1%
Pavia	125.522	118.393	309	118.084	94,1%
Perugia	149.741	132.182	217	131.965	88,1%
Piemonte Orientale	43.883	32.891	0	32.891	75,0%
Pisa	208.784	202.377	498	201.879	96,7%
Politecnica delle Marche	71.177	55.745	213	55.532	78,0%
Roma La Sapienza	567.575	537.076	1.213	535.863	94,4%
Roma Tor Vergata	139.897	125.339	1.286	124.053	88,7%
Roma Tre	122.641	82.944	0	82.944	67,6%
Salerno	116.372	86.418	0	86.418	74,3%
Sannio di Benevento	20.216	13.774	340	13.434	66,5%
Sassari	81.292	70.868	0	70.868	87,2%
Siena	110.393	111.553	4.663	106.890	96,8%
Teramo	27.818	21.768	129	21.639	77,8%
Torino	246.925	213.255	0	213.255	86,4%
Torino Politecnico	108.903	86.345	349	85.996	79,0%
Trento	79.601	53.543	2.333	51.210	64,3%
Trieste	104.339	99.805	737	99.068	94,9%
Tuscia	37.989	34.035	91	33.944	89,4%
Udine	72.360	65.784	2.539	63.245	87,4%
Venezia Cà Foscari	66.616	60.459	1.876	58.583	87,9%
Venezia IUAV	31.870	25.617	0	25.617	80,4%
Verona	91.377	68.781	0	68.781	75,3%
Totale	6.948.183	6.029.630	59.925	5.969.705	85,9%

Fonte: MUR e CNVSU.

A partire dal 2004, è stato introdotto un nuovo modello di finanziamento *performance-based*. Infatti, il Ministero ha adottato una formula, proposta dal CNVSU, che tiene conto di diversi indicatori di prestazione delle università (CNVSU, 2004). Dopo un periodo di riequilibrio delle risorse, dunque, si è deciso di stimolare esplicitamente le università, attraverso il nuovo modello di finanziamento, verso il raggiungimento di migliori *performances* (al fine di attirare maggiori risorse statali).

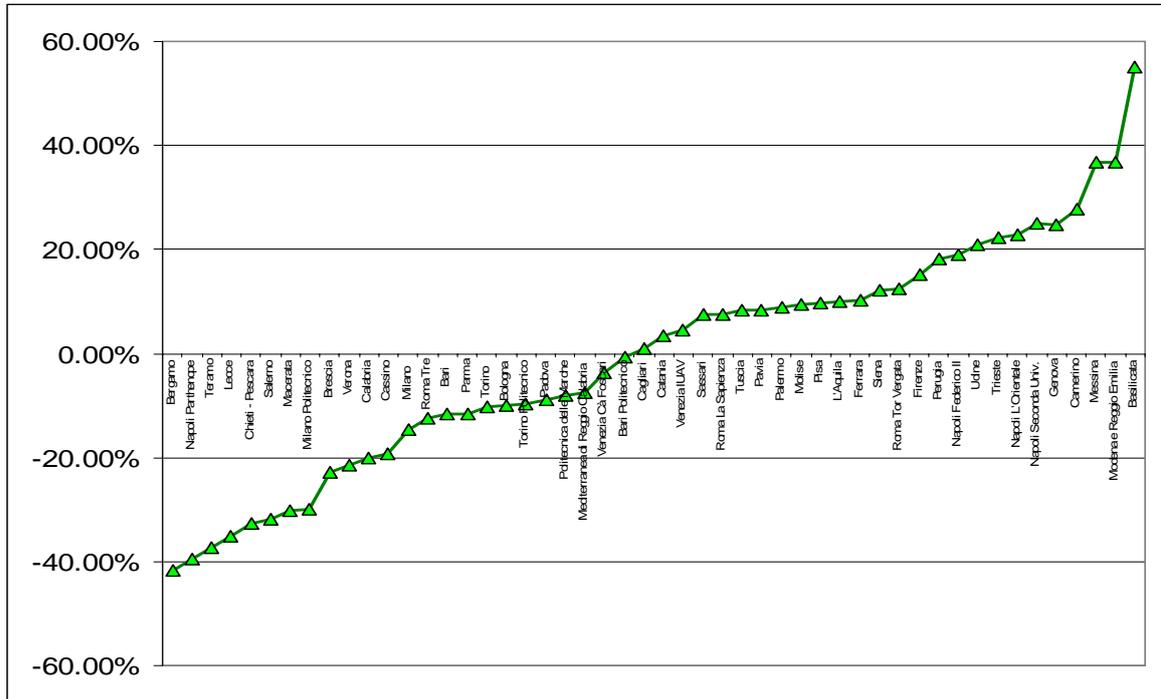
Il processo è agli inizi poiché sono state effettuate appena tre applicazioni del nuovo modello di finanziamento. Essendo ancora la gran parte del finanziamento legata alla spesa storica, vi sono ancora situazioni di evidente differenza tra risorse effettivamente assegnate e quelle che spetterebbero in base al modello (figura 4). Una applicazione del modello su una parte crescente di risorse permetterà, nei prossimi anni, di rendere gli incentivi finanziari, connessi alla formula, più incisivi, rendendo il finanziamento effettivo di ciascun ateneo più coerente alle sue *performances*.

3.3. La capacità di autofinanziamento delle università

L'analisi della composizione delle entrate degli atenei italiani è finalizzata alla verifica della capacità degli atenei di attirare risorse dall'esterno, in conseguenza dell'autonomia finanziaria. A tal fine, si è confrontata la composizione delle entrate delle università statali nel 1990 e nel 2005⁷, trasformando i dati del 1990 in milioni di euro (valori equivalenti 2005).

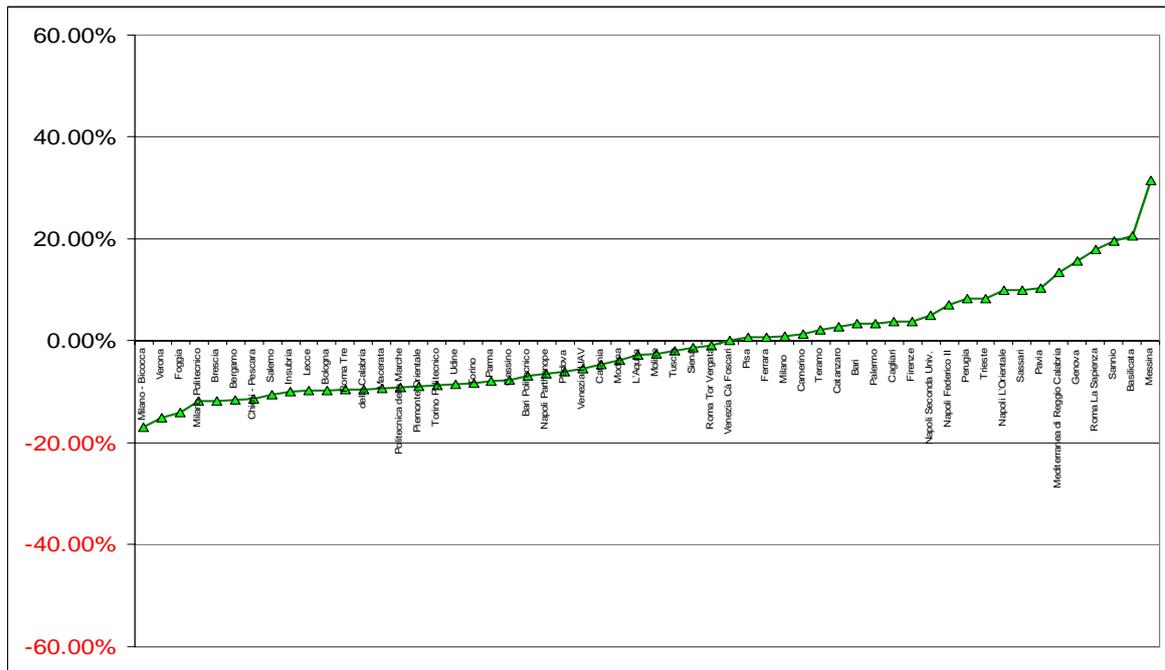
⁷ Per i dati del 1990, la fonte utilizzata è lo studio di Catalano *et al.* (1993), mentre per il 2005 si sono usati i dati dell'Omogenea Redazione dei Conti Consuntivi delle università (disponibili *on line* sul sito www.cnvsu.it). Più specificamente, per il 2005 sono state utilizzate le seguenti voci (accertamenti): per contribuzione studentesca, voce 1100 "Entrate contributive"; per contributi da privati, la somma delle seguenti voci: 2340 "Trasferimenti correnti da soggetti privati", 2440 "Trasferimenti per investimenti da soggetti privati"; per entrate proprie, la somma delle seguenti voci: 1200 "Entrate derivanti da attività convenzionate", 1300 "Vendita di beni e servizi", 1400 "Redditi e proventi patrimoniali", 1500 "Alienazione di beni patrimoniali", 1600 "Prestiti"; per entrate dallo Stato, la somma delle seguenti voci: 2100 "Trasferimenti correnti dallo Stato", 2200 "Trasferimenti per investimento dallo Stato"; per altri entri pubblici, la somma delle seguenti voci: 2300 "Trasferimenti correnti da altri soggetti" – 2340 "Trasferimenti correnti da soggetti privati", 2400 "Trasferimenti per investimenti da altri soggetti" – 2440 "Trasferimenti per investimenti da soggetti privati".

Figura 2. Gli squilibri del sistema universitario 1997



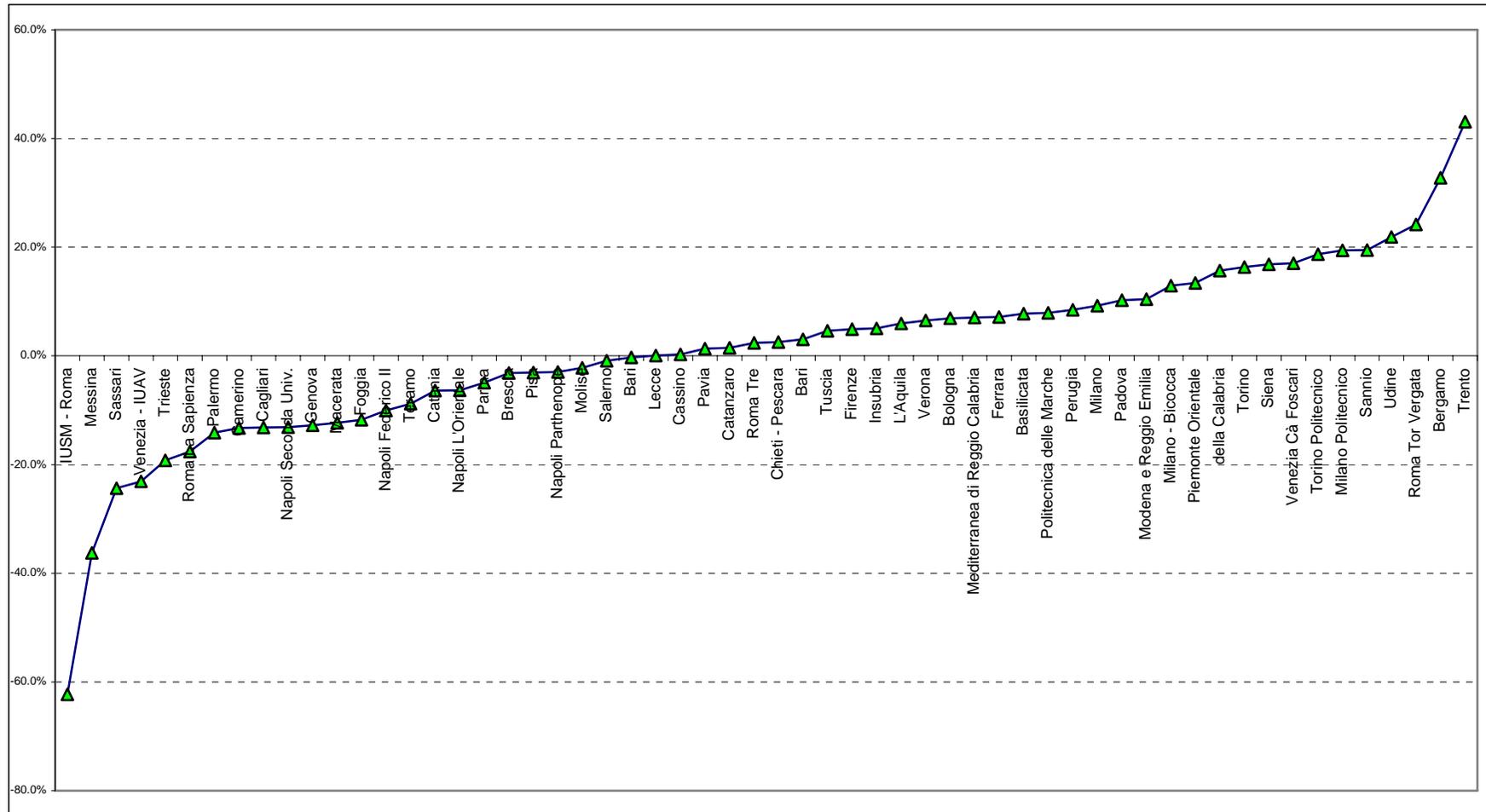
Fonte: Catalano (2003).

Figura 3. Gli squilibri del sistema universitario 2003



Fonte: Catalano (2003).

Figura 4. Lo scostamento tra FFO “teorico” (modello CNVSU) ed FFO effettivo, 2006



Fonte: elaborazioni degli autori su dati MUR.

Tabella 4. La composizione delle entrate delle università statali 1990–2005
(dati in milioni di euro a prezzi 2005)

	<i>Fonte di finanziamento</i>	<i>1990</i>		<i>2005</i>	
A	Stato	6.273,28	85,4%	7.501,00	70,14%
B	Altri enti pubblici	426,56	5,8%	479,00	4,48%
C	Finanziamento Pubblico (A + B)	6.701,44	91,2%	7.980,00	74,61%
D	Studenti	391,28	5,3%	1.312,00	12,27%
E	Contributi da privati	73,77	1,0%	119,00	1,11%
F	Entrate proprie	178,00	2,4%	1.284,00	12,01%
G	Finanziamento Privato (D + E + F)	644,65	8,8%	2.715,00	25,39%
H	Totale (C + G)	7.346,09	100,0%	10.695,00	100,00%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati tratti da Catalano *et al.*, (1993) e CNVSU.

È evidente come la capacità di autofinanziamento sia migliorata sensibilmente nel periodo analizzato: la quota di finanziamento privata è passata da meno del 10% nel 1990 a oltre il 25% nel 2005. Rilevante è anche l'aumento della compartecipazione degli studenti al finanziamento delle attività delle università, che è cresciuta dal 5,3% a oltre il 12% del totale. Altrettanto significativa è la crescita delle entrate proprie, quelle derivanti cioè da convenzioni, attività di ricerca finanziata da terzi, attività di consulenza o di prestazione di servizi, ecc. (dal 2,5% nel 1990 ad oltre il 12% nel 2005). Infine, si segnala invece come le liberalità (contributi) da parte dei privati continuino invece a rappresentare una voce quasi inconsistente dei bilanci degli atenei (1%), a riprova della scarsa propensione a tale forma di finanziamento nel nostro Paese, contrariamente a quanto accade in molte esperienze europee ed extraeuropee (specialmente, nel caso dei paesi anglosassoni). A tal proposito non sono ancora noti i risultati delle scelte effettuate dai contribuenti nella destinazione, a partire dai redditi 2005, dichiarati nel 2006, del cosiddetto cinque per mille.

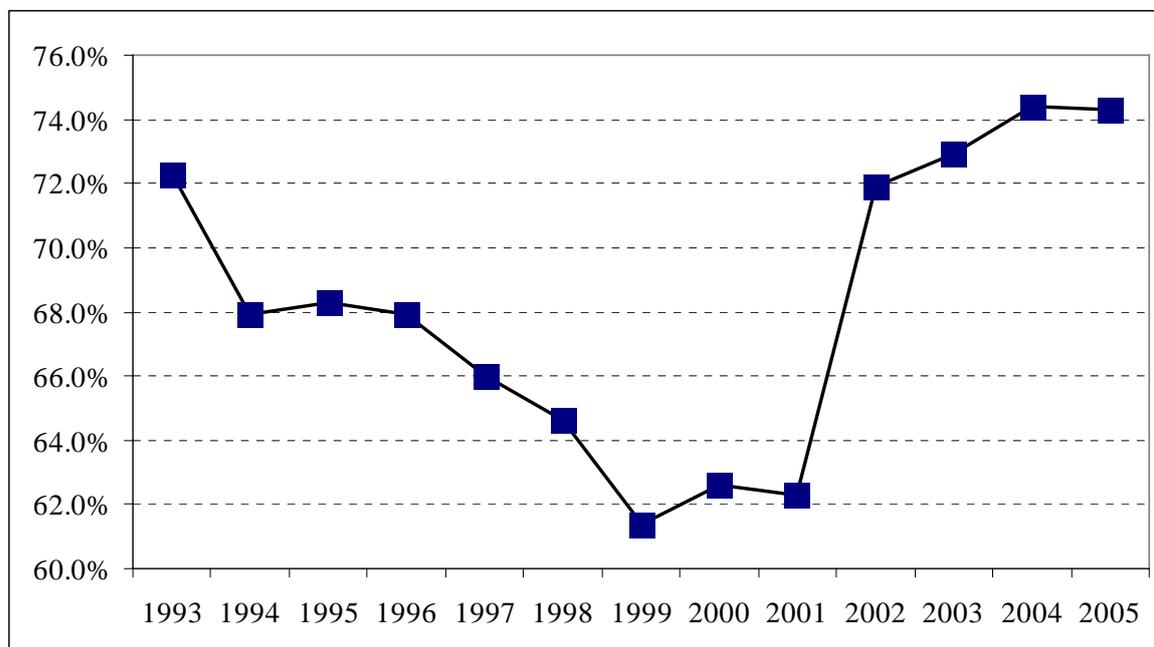
3.4. L'attrattività e la regolarità negli studi

Dai dati della figura 5 si evince come il sistema abbia conosciuto, a partire dal 2001/02, una nuova crescita del numero di immatricolati e di iscritti. Entrambi questi effetti sono dovuti, prioritariamente, alla riforma didattica che ha permesso (1) di rinnovare l'offerta formativa (con una maggiore capacità attrattiva degli atenei) e (2) di rilasciare un

maggior numero di titoli (lauree triennali). Una maggiore attrattività del sistema è confermata anche dall'analisi del numero di immatricolati rispetto al numero di studenti che hanno conseguito il titolo di maturità nell'anno di riferimento: il sistema universitario è tornato su un "tasso di passaggio" molto elevato (>75%) dopo un periodo piuttosto lungo di perdita di capacità attrattiva.

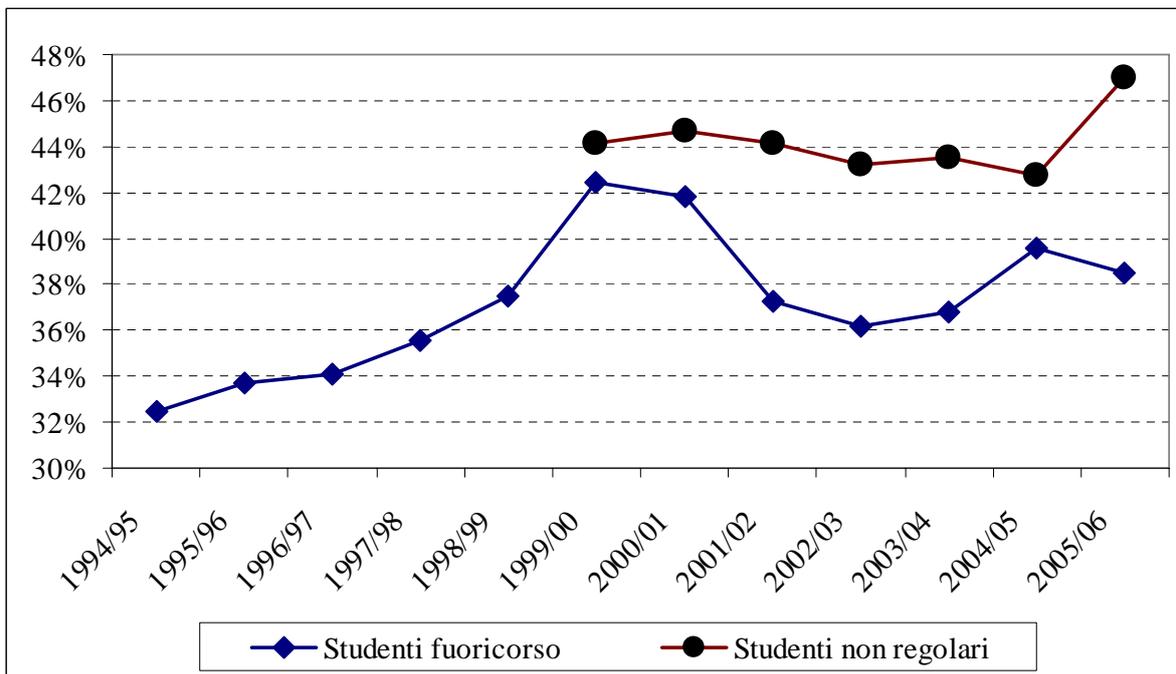
I dati sulla regolarità degli studi sono presentati nella figura 6. Al fine di interpretarli correttamente, occorre precisare la differenza tra studenti fuoricorso e studenti non regolari. Secondo la definizione MUR (2006; pag. 44), uno studente "non regolare" è uno studente iscritto a un corso di studio per un numero di anni superiore alla durata legale. Invece, la definizione di studente "fuori corso" è di tipo amministrativo e può essere legata a regole definite autonomamente da ciascun ateneo (ad esempio, alcuni atenei definiscono "fuori corso" studenti che non sostengono, in un anno, un certo numero di esami). Appare, dunque, più opportuno concentrarsi sul numero di studenti non regolari. In ogni caso, entrambi gli indicatori sembrano evidenziare un fenomeno in diminuzione (ad eccezione dell'ultimo anno).

Figura 5. Il tasso di passaggio agli studi universitari 1993-2005



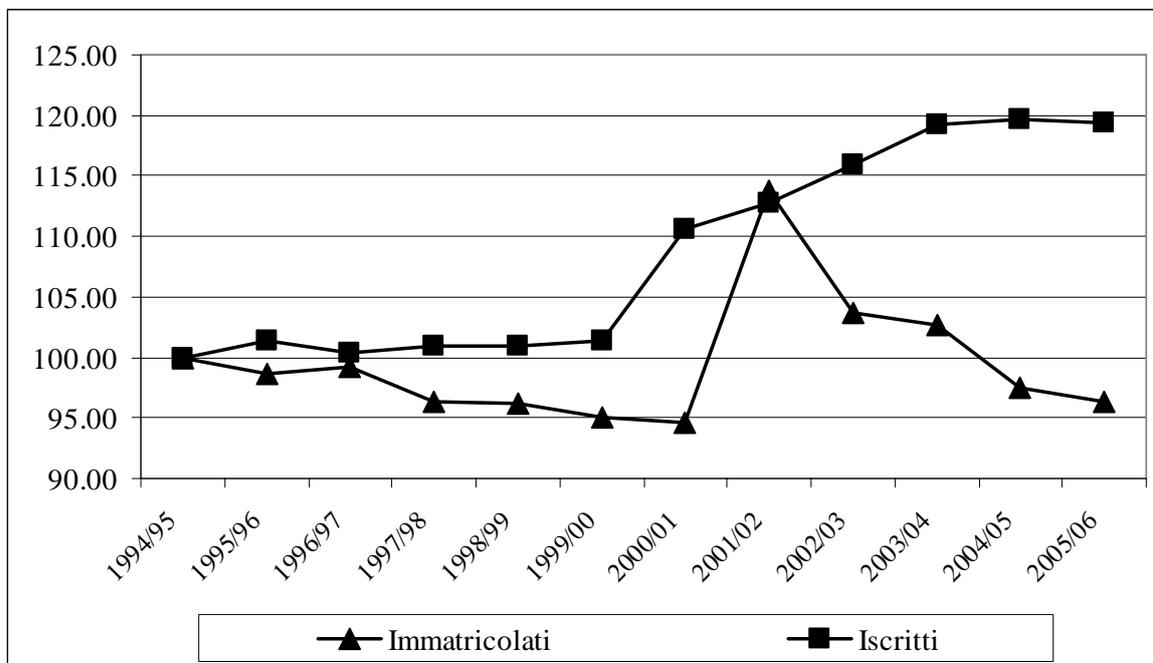
Fonte: CNVSU (2006).

Figura 6. Gli studenti fuori corso e non regolari 1994/05 - 2005/06



Fonte: MUR (2006).

Figura 7. Gli immatricolati e gli iscritti 1994/95 – 2005/06
(numeri indice, 1994/95 = 100)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Istat e MUR.

Infine, la figura 7 presenta il *trend* dei dati, utilizzando i numeri indice (1994/95 = 100). Dall'analisi emerge che gli iscritti totali, che avevano conosciuto un primo calo alla fine degli anni novanta, crescono significativamente negli ultimi anni. Analogamente il numero di immatricolati ha avuto un brusco calo alla fine degli anni novanta ed una crescita nel periodo successivo, che si sta gradualmente ridimensionando negli ultimi anni.

3.5. Il dottorato di ricerca

La tabella 5 mostra che il numero di iscritti a corsi di dottorato, tra l'a.a. 2000/01 e l'a.a. 2005/06, è quasi raddoppiato, a testimonianza di una crescente attenzione al terzo livello della formazione universitaria. Inoltre, a partire dall'a.a. 2002/03 il MUR ha anche rilevato il numero di iscritti stranieri: anche in questo caso, il dato è positivo, e negli anni più recenti l'incidenza di studenti stranieri nei corsi di dottorato ha quasi raggiunto il 5%. Un *trend* analogo, e forse anche più significativo (sebbene meno marcato in relazione all'internazionalizzazione) si riscontra anche sul numero di coloro che conseguono il titolo di dottore di ricerca (tabella 6).

Tabella 5. Gli iscritti ai corsi di dottorato 2000/01 – 2005/06

	<i>Iscritti</i>	<i>di cui stranieri</i>	
	v.a.	v.a.	%
2000/01	19.989	n.p.	n.p.
2001/02	24.848	n.p.	n.p.
2002/03	28.303	775	2,73%
2003/04	35.989	1.177	3,27%
2004/05	35.371	1.398	3,95%
2005/06	35.952	1.661	4,62%

Note: fino al 2002/03 non sono disponibili i dati di Roma La Sapienza.
Fonte: MUR.

Tabella 6. I dottori di ricerca 2000–2005

	<i>Dottori di ricerca</i>	<i>di cui stranieri</i>	
	v.a.	v.a.	%
2000	3.878	50	1,29%
2001	3.772	41	1,08%
2002	4.026	94	2,33%
2003	6.065	138	2,27%
2004	8.087	168	2,08%
2005	9.106	269	2,95%

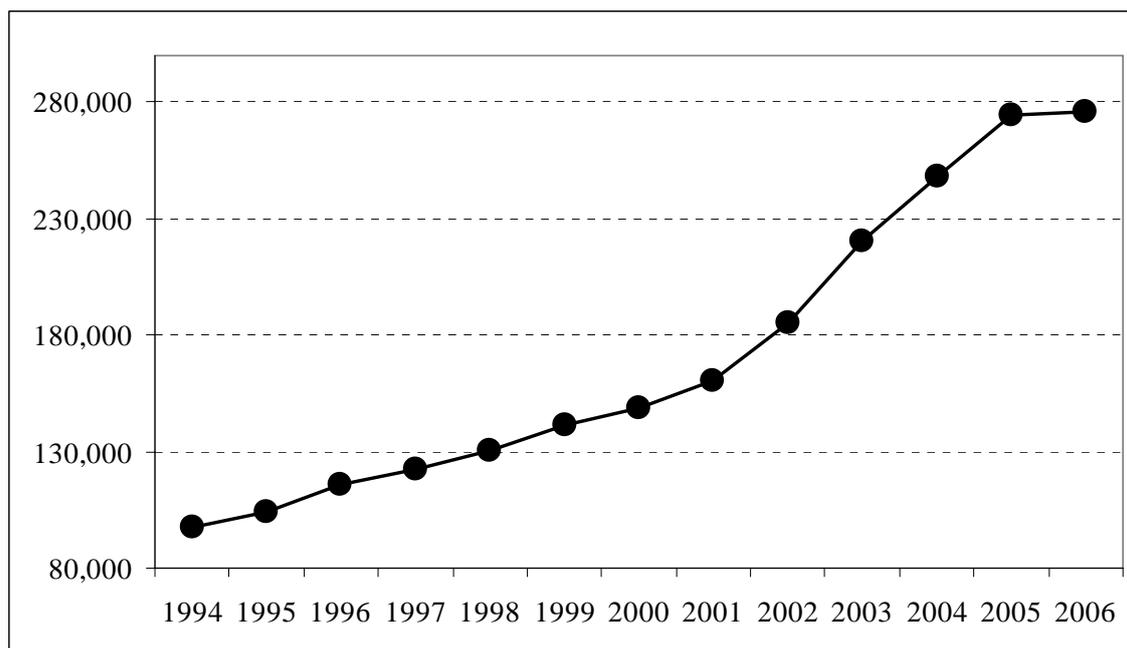
Note: fino al 2002 non sono disponibili i dati di Roma La Sapienza.
Fonte: MUR.

Un fattore critico è l'eccessiva proliferazione dei corsi: il CNVSU ha calcolato che nell'a.a. 2003/04 sono stati attivati circa duemila corsi, frequentati da circa 12.000 studenti (con una media di 6 studenti per corso). Da questo punto di vista, è importante sottolineare che il processo, avviato da qualche anno anche su suggerimento dello stesso CNVSU (2005b), è quello della istituzione di Scuole di Dottorato, al cui interno trasferire le attività di singoli corsi, affini per tematiche e metodologie di ricerca. La necessità di "accorpare" i corsi di dottorato in percorsi di studio e di ricerca più generali è coerente con un obiettivo di razionalizzazione dell'offerta formativa e della formazione alla ricerca (Giarda, 2006). Infatti, quando la dimensione media di ciascun corso cresce, permettendo il raggiungimento di una "massa critica" adeguata, è più facile il perseguimento di diverse finalità: migliore organizzazione dell'attività formativa, migliore capacità di attrazione internazionale, potenziamento dei rapporti con le realtà produttive e sociali del territorio.

3.6. I laureati

La crescita del numero di laureati è stata molto consistente nel periodo 1994-2006 (figura 8). Tale aumento è dovuto, sostanzialmente, all'introduzione di un nuovo titolo di studio (la laurea di durata triennale) che ha permesso di rilasciare titoli anche a studenti che, nel vecchio sistema basato su un unico ciclo di studi di durata quinquennale o quadriennale, non sarebbero riusciti a terminare gli studi. Al tempo stesso, il dato risente di alcuni fenomeni positivi quali la riduzione del tasso di abbandono, una maggiore efficacia della didattica, la conclusione degli studi da parte dei fuori-corso del vecchio ordinamento, ma anche, probabilmente, del riconoscimento di crediti a esperienze lavorative che ha favorito il conseguimento del titolo a condizioni "agevolate" a specifiche "categorie professionali" pubbliche e private. Inoltre, il nuovo ordinamento degli studi determina un effetto di "duplicazione" dei titoli (laurea e laurea specialistica). Tale fenomeno, tuttavia, è rilevante solo negli ultimi anni (i primi titoli di laurea specialistica sono stati rilasciati a partire dall'a.a. 2004/05) e, dunque, non dovrebbe inficiare i risultati dell'analisi.

Figura 8. I laureati e diplomati 1994-2006



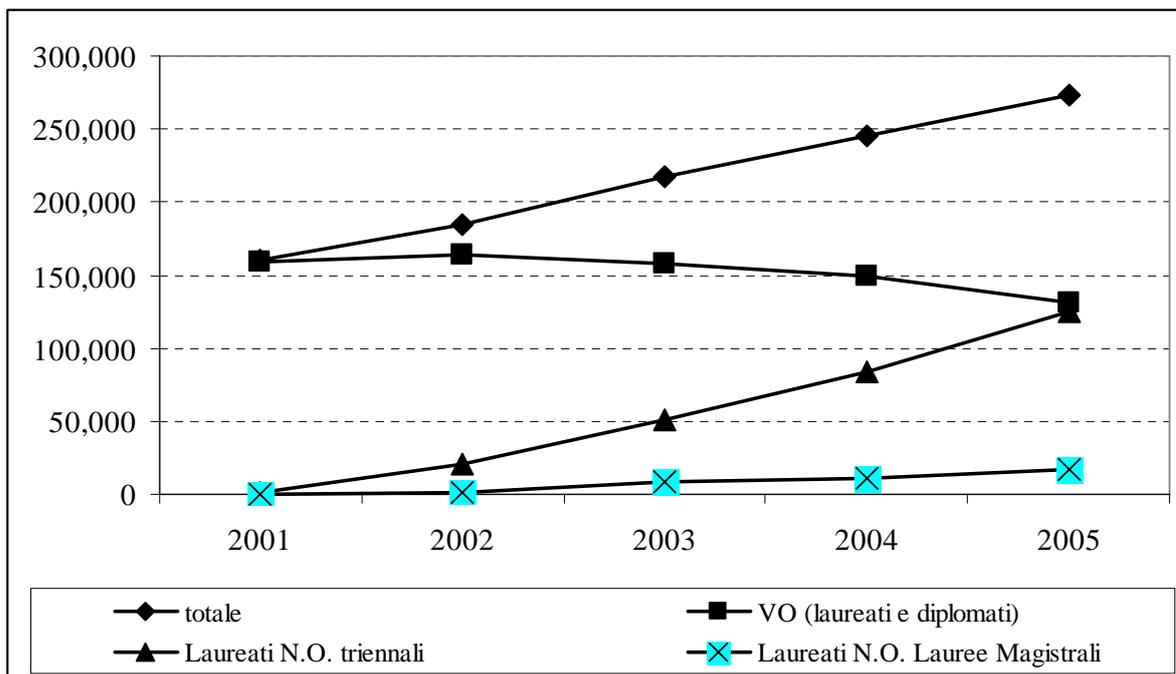
Fonte: Istat e MUR.

La figura 9 mostra che la crescita dei laureati è riconducibile a tre diversi fenomeni:

- una riduzione dei laureati e diplomati relativi al vecchio ordinamento;
- un aumento consistente dei laureati di primo livello (nuovo ordinamento), che tuttavia dovrà tendere a stabilizzarsi, poiché molti di essi sono studenti del vecchio ordinamento, “transitati” al nuovo sistema;
- un aumento, ad oggi ancora contenuto, del numero di laureati specialistici – il cui numero assoluto è ancora contenuto perché tali corsi sono stati attivati a partire dall’a.a. 2003/04 e 2004/05.

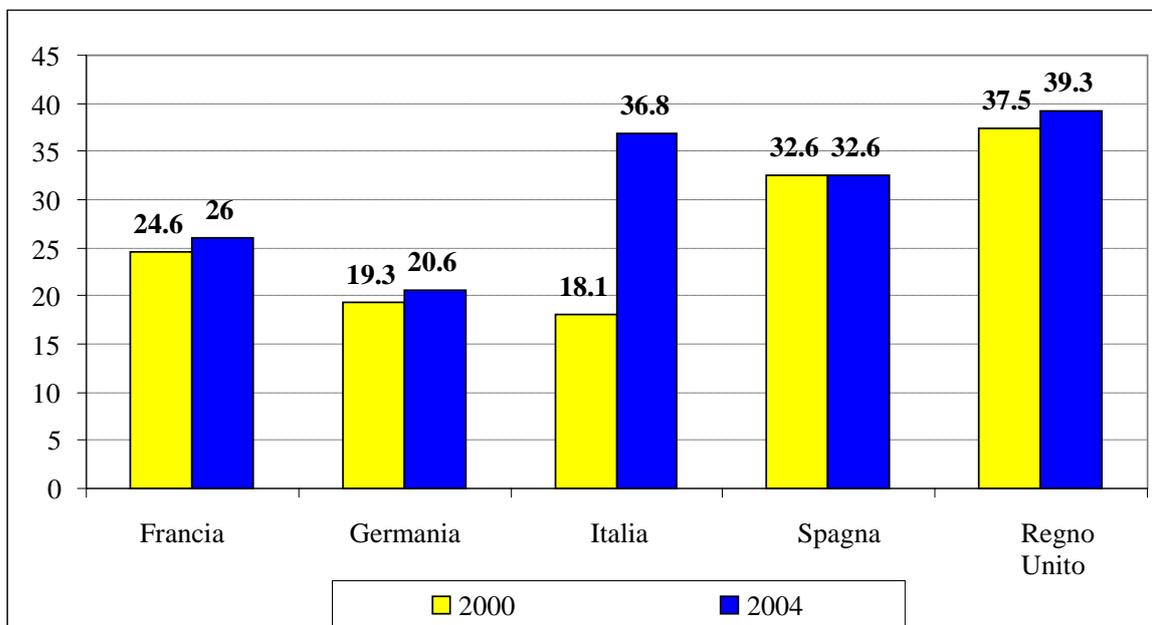
Nonostante queste precisazioni, si può tuttavia ritenere che i risultati ottenuti negli ultimi anni siano significativi e portino il sistema universitario più vicino agli *standard* europei. A tal fine, se si osservano le dinamiche del tasso di laureati tra il 2000 e il 2004 nei principali paesi europei si può evincere come l’Italia mostri le *performances* più positive (figura 10).

Figura 9. I laureati e diplomati 2001–2005



Fonte: MUR (2006).

Figura 10. Il tasso di laurea nei principali paesi europei 2000–2004



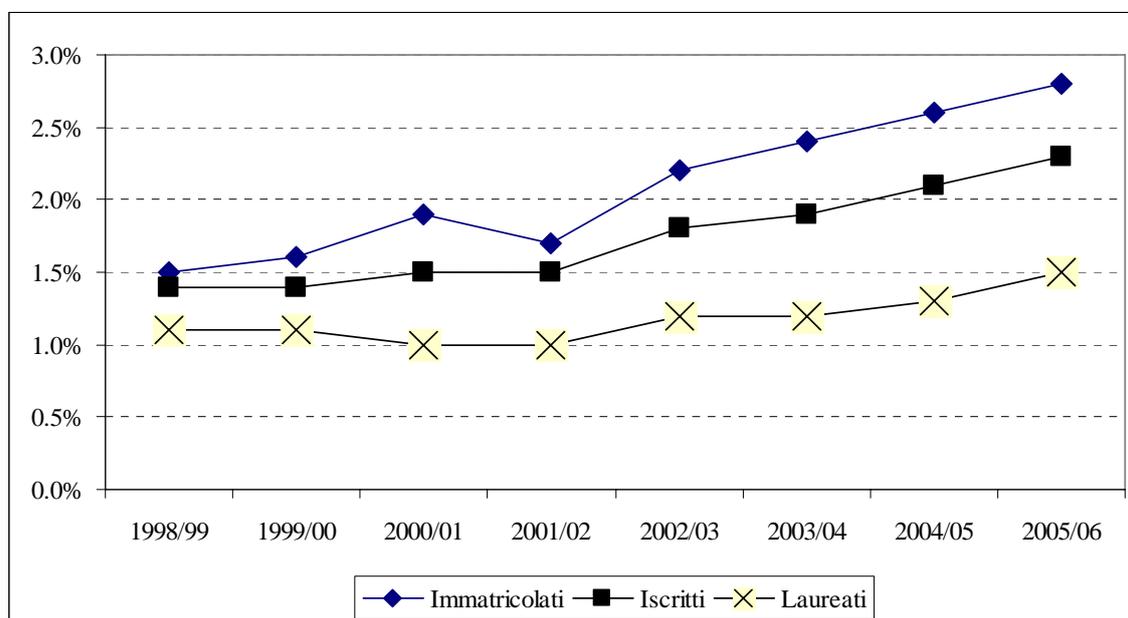
Note: per tasso di laurea, l'OECD definisce "la percentuale di laureati rispetto al totale della popolazione nella coorte di età di riferimento".

Fonte: OECD (2006a).

3.7 Gli studenti stranieri

Il numero di studenti provenienti da altri paesi può essere considerato un elemento della attrattività in campo internazionale (OECD, 2006b; pp. 67-90). Anche a questo proposito si evidenzia un *trend* positivo, per quanto ancora modesto in termini assoluti (figura 11). Il numero di immatricolati, di iscritti e di laureati stranieri è in crescita e oggi rappresenta rispettivamente circa il 3%, il 2,5% e l'1,5% del sistema nel suo complesso. I *trend* temporali nel periodo analizzato (tra il 1998/99 ed il 2005/06) mostrano dunque dinamiche positive, anche se un punto di attenzione è dovuto al fatto che la “forbice” tra immatricolati, iscritti e laureati tende ad aumentare, evidenziando un possibile problema di regolarità negli studi e di probabilità di successo per questi studenti. Questo dato, peraltro, pone la necessità di approfondire le caratteristiche degli studenti stranieri in ingresso; tale attività di verifica *ex ante* è resa poco agevole a causa dei problemi di comparabilità dei titoli di studio conseguiti all'estero. Nei prossimi anni sarà possibile verificare *in itinere* ed *ex-post* l'effettiva qualità degli studenti stranieri e laureati nelle università italiane.

Figura 11. Gli immatricolati, iscritti e laureati stranieri 1998/99 – 2005/06



Fonte: MUR (2006).

3.8. La qualità della ricerca

A partire dal 1997 il finanziamento ministeriale per la ricerca scientifica (PRIN) è stato assegnato sulla base di una selezione di merito effettuata tra i programmi liberamente proposti dalle università, avvalendosi delle valutazioni espresse da revisori anonimi esterni. Questo sistema ha sostituito le precedenti modalità di erogazione dei fondi, che prevedevano il parere di Comitati consultivi del Consiglio Universitario Nazionale, rappresentativi delle diverse aree scientifico-disciplinari (CNVSU, 2003). Il nuovo sistema prevede la formazione di una Commissione di Garanzia con il compito di assegnare ai revisori l'incarico di valutare le proposte e di formare una graduatoria dei progetti valutati. Una tale modalità di assegnazione dei fondi “a progetto”, pertanto, ha ulteriormente stimolato le università a investire in progetti di ricerca di elevata qualità. Grazie all'introduzione di un modello di assegnazione dei finanziamenti su base competitiva, si sono dunque superati i limiti delle precedenti modalità di assegnazione “a pioggia” delle risorse per la ricerca, che avevano il rischio di finanziare attività di ricerca di scarsa rilevanza e di qualità modesta.

Al fine di valutare i risultati ottenuti dalle università italiane nel campo della ricerca, gli unici dati omogenei sono quelli provenienti dall'esercizio effettuato dal CIVR. Il primo esercizio di valutazione (VTR – Valutazione Triennale della Ricerca) è stato condotto tra il 2004 ed il 2006, e si è basato sui prodotti della ricerca – principalmente pubblicazioni – nel periodo 2001/03. La valutazione delle *performances* scientifiche, che ha coinvolto 77 università, statali e legalmente riconosciute, 12 enti pubblici di ricerca e 13 istituzioni private di ricerca, è stata svolta, come nelle *best practices* internazionali (<http://www.rae.ac.uk/> per il caso del Regno Unito), da appositi *panel* di area basati su meccanismi di *peer review*.

Il progetto di Valutazione Triennale della Ricerca 2001-2003 ha coinvolto direttamente 102 strutture (atenei statali e non statali, centri di ricerca pubblici e privati), impegnandole a selezionare, in autonomia, un numero prestabilito di prodotti della ricerca. Per “prodotti della ricerca” si intendono: libri e capitoli di libri; articoli su riviste; brevetti depositati e altri risultati di valorizzazione applicativa; progetti, composizioni, disegni e design; performance, mostre ed esposizioni; manufatti e opere d'arte. Tali prodotti sono stati trasmessi, in relazione allo specifico taglio disciplinare di ciascuno, ad uno dei 20 Panel di Area previsti. Il numero dei prodotti richiesti a ciascuna Struttura è stato definito in

relazione al numero di ricercatori equivalenti a tempo pieno della Struttura stessa⁸. In questo primo esercizio di valutazione, è stato concordato con la comunità scientifica di limitare il numero dei prodotti da presentare al 50% del numero di ETP che operano all'interno della Struttura. La valutazione dei prodotti selezionati è stata affidata alla competenza dei Panel di Area, ognuno composto da un numero di *panelist* compreso tra 5 e 17, in ragione della complessità disciplinare dell'Area e della numerosità dei prodotti trasmessi. Nelle 20 Aree attivate sono stati complessivamente impegnati 151 *panelist*. Criteri e indirizzi per la selezione dei *panelist* sono stati definiti dal CIVR, con il concorso di cinque osservatori designati dalla Comunità scientifica. I panel si sono avvalsi complessivamente di 6.661 esperti, scelti in autonomia dai panel stessi e ai quali è stato affidato il compito di esprimere un giudizio di merito sui prodotti. Ogni prodotto è stato valutato da almeno due esperti, in termini di (1) qualità, (2) rilevanza, (3) originalità/innovazione e (4) internazionalizzazione e/o potenziale competitivo internazionale. Il 59% degli esperti proveniva da università italiane, il 22% da Istituzioni estere, il 17% da enti di ricerca italiani e il 2% dalle imprese. Per ognuno dei quattro criteri di valutazione citati, gli esperti hanno formulato un giudizio descrittivo, ma il *rating* di ciascun prodotto è stato unico e complessivo, con attribuzione di quattro livelli di merito:

- eccellente, il prodotto si colloca tipicamente nel 20% superiore della scala di valore condivisa dalla comunità scientifica internazionale;
- buono, il prodotto si colloca nel segmento 60% - 80%;
- accettabile, il prodotto si colloca nel segmento 40% - 60%;
- limitato, il prodotto si colloca nel 40% inferiore.

La tabella 7 mostra i risultati della valutazione del CIVR. L'immagine che deriva dai dati è quella di un sistema universitario in grado di produrre, complessivamente, una buona qualità della propria attività di ricerca. Infatti, a livello nazionale, oltre il 75% dei prodotti è classificato positivamente (oltre il 30% è giudicato eccellente). La percentuale di lavori "limitati" è, peraltro, davvero molto modesta (5% circa). Chiaramente, questa analisi complessiva nasconde differenze, anche molto significative, tra i diversi atenei.

⁸ Il CIVR ha precisato che nell'università, in presenza di due attività istituzionali (ricerca e formazione), un ricercatore è valutato 0,5 ETP; negli enti di ricerca, in assenza di tale diversificazione delle attività, ciascun ricercatore è valutato 1 ETP.

Tabella 7. I risultati della valutazione della ricerca 2001-03

	Eccellente		Buono		Accettabile		Limitato		Totale
	prodotti	%	prodotti	%	prodotti	%	prodotti	%	Prodotti
Bari	111	25,1%	200	45,1%	100	22,6%	32	7,2%	443
Bari Politecnico	17	20,7%	35	42,7%	24	29,3%	6	7,3%	82
Basilicata	22	28,9%	40	52,6%	14	18,4%	0	0,0%	76
Bergamo	14	31,8%	19	43,2%	8	18,2%	3	6,8%	44
Bologna	241	32,0%	378	50,2%	107	14,2%	27	3,6%	753
Brescia	25	24,8%	51	50,5%	22	21,8%	3	3,0%	101
Cagliari	69	24,1%	141	49,3%	56	19,6%	20	7,0%	286
Camerino	18	24,0%	31	41,3%	25	33,3%	1	1,3%	75
Cassino	11	15,5%	29	40,8%	23	32,4%	8	11,3%	71
Catania	74	19,0%	171	43,8%	93	23,8%	52	13,3%	390
Catanzaro "Magna Grecia"	8	19,0%	20	47,6%	11	26,2%	3	7,1%	42
Chieti - Pescara	57	37,0%	75	48,7%	20	13,0%	2	1,3%	154
della Calabria	33	23,4%	66	46,8%	33	23,4%	9	6,4%	141
Ferrara	54	31,6%	83	48,5%	28	16,4%	6	3,5%	171
Firenze	194	33,9%	269	46,9%	87	15,2%	23	4,0%	573
Foggia	8	16,3%	19	38,8%	14	28,6%	8	16,3%	49
Genova	144	33,8%	194	45,5%	65	15,3%	23	5,4%	426
Insubria	28	37,8%	29	39,2%	12	16,2%	5	6,8%	74
IUSM - Roma	2	40,0%	2	40,0%	1	20,0%	0	0,0%	5
L'Aquila	45	29,4%	73	47,7%	31	20,3%	4	2,6%	153
Lecce	40	24,7%	73	45,1%	31	19,1%	18	11,1%	162
Macerata	12	25,0%	24	50,0%	5	10,4%	7	14,6%	48
Mediterranea di Reggio Calabria	7	11,9%	23	39,0%	24	40,7%	5	8,5%	59
Messina	56	15,6%	168	46,9%	103	28,8%	31	8,7%	358
Milano	227	40,2%	255	45,1%	72	12,7%	11	1,9%	565
Milano - Bicocca	66	44,3%	57	38,3%	22	14,8%	4	2,7%	149
Milano Politecnico	82	29,3%	128	45,7%	62	22,1%	8	2,9%	280
Modena e Reggio Emilia	61	33,0%	92	49,7%	25	13,5%	7	3,8%	185
Molise	6	13,0%	26	56,5%	13	28,3%	1	2,2%	46
Napoli Federico II	210	28,5%	362	49,1%	122	16,5%	44	6,0%	738
Napoli II Università	61	26,8%	101	44,3%	48	21,1%	18	7,9%	228
Napoli l'Orientale	37	49,3%	25	33,3%	11	14,7%	2	2,7%	75
Napoli Parthenope	6	17,6%	8	23,5%	13	38,2%	7	20,6%	34
Padova	218	39,7%	247	45,0%	70	12,8%	14	2,6%	549
Palermo	74	15,3%	209	43,1%	155	32,0%	47	9,7%	485
Parma	73	26,9%	126	46,5%	58	21,4%	14	5,2%	271
Pavia	116	40,0%	125	43,1%	32	11,0%	17	5,9%	290
Perugia	75	25,5%	141	48,0%	56	19,0%	22	7,5%	294
Piemonte Orientale	27	34,2%	36	45,6%	14	17,7%	2	2,5%	79
Pisa	172	36,6%	212	45,1%	66	14,0%	20	4,3%	470
Politecnica delle Marche	21	17,9%	64	54,7%	21	17,9%	11	9,4%	117
Roma La Sapienza	390	31,9%	544	44,6%	226	18,5%	61	5,0%	1.221
Roma Tor Vergata	107	35,0%	140	45,8%	38	12,4%	21	6,9%	306
Roma Tre	66	36,3%	69	37,9%	43	23,6%	4	2,2%	182
Salerno	48	25,3%	82	43,2%	44	23,2%	16	8,4%	190
Sannio	9	28,1%	15	46,9%	6	18,8%	2	6,3%	32
Sassari	32	19,2%	82	49,1%	46	27,5%	7	4,2%	167
Siena	82	33,9%	117	48,3%	32	13,2%	11	4,5%	242
Teramo	5	10,6%	30	63,8%	9	19,1%	3	6,4%	47
Torino	187	36,0%	233	44,9%	81	15,6%	18	3,5%	519
Torino Politecnico	55	27,6%	104	52,3%	34	17,1%	6	3,0%	199
Trento	39	34,8%	48	42,9%	22	19,6%	3	2,7%	112
Trieste	97	38,6%	123	49,0%	30	12,0%	1	0,4%	251
Tuscia	16	21,1%	29	38,2%	20	26,3%	11	14,5%	76
Udine	52	31,9%	80	49,1%	25	15,3%	6	3,7%	163
Venezia "Cà Foscari"	17	30,9%	21	38,2%	14	25,5%	3	5,5%	55
Venezia IUAV	54	39,7%	61	44,9%	20	14,7%	1	0,7%	136
Verona	44	28,8%	75	49,0%	27	17,6%	7	4,6%	153
Italia	4.122	30,1%	6.280	45,9%	2.514	18,4%	726	5,6%	13.684

Fonte: elaborazioni degli autori su dati CIVR.

Vi sono, infatti, università in cui la percentuale di lavori eccellenti è particolarmente contenuta (intorno al 10%) ed altri in cui è molto elevata (oltre il 70%); di converso, vi sono atenei con una percentuale di lavori “limitati” molto consistente (circa 15%) ed altri in cui, praticamente, non vi sono lavori limitati.

Una analisi per aree disciplinari mostrerebbe ulteriori differenze in termini di “specializzazione”: molte università devono i propri punteggi a prestazioni significative in alcune aree, accanto a prestazioni piuttosto modeste in altre, mentre alcuni atenei mostrano *performances* più “equilibrate”.

In sintesi, comunque, la valutazione complessiva appare confortante e il dato che sembra emergere è che la qualità della produzione scientifica nelle università italiane sia piuttosto positiva. È evidente che tale valutazione va ulteriormente confermata sulla base di confronti, su scala internazionale, che potrebbero però essere effettuati adeguatamente solo per specifiche aree disciplinari.

3.9. Un primo confronto input – output

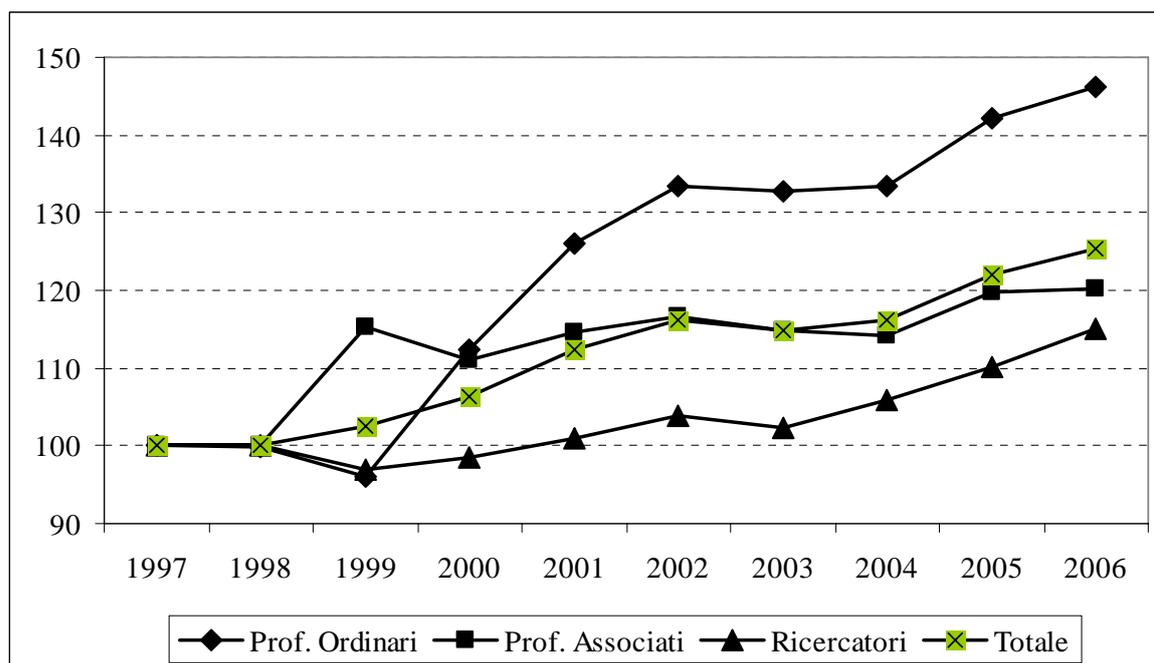
In questa sezione, i dati relativi al numero di laureati vengono confrontati con le dinamiche legate agli *input* nel sistema universitario. In altre parole, si intende analizzare se le dinamiche di crescita del numero di laureati siano più che proporzionali, rispetto alla crescita degli *input* (risorse finanziarie, risorse umane) impegnati nelle attività universitarie. A tal fine, oltre ai dati sull’ammontare delle risorse statali, analizzate nei paragrafi precedenti, si osservano i dati relativi alla crescita del numero di docenti; successivamente, con l’ausilio di numeri indice, si analizzano comparativamente tali *trend*.

Il numero di docenti è cresciuto sensibilmente, passando da circa 47.000 nel 1997 ad oltre 58.000 nel 2006. Si evince che tale aumento è stato “trainato”, in larga misura, dalla crescita del numero di docenti ordinari, ed assai meno dalla crescita di ricercatori (figura 12). Per questi ultimi, infatti, i tassi di crescita sono stati molto inferiori rispetto alla dinamica complessiva. Tale crescita, peraltro, è stata legata anche al fatto che gli anni precedenti erano stati caratterizzati da un blocco dei concorsi per l’accesso ai ruoli. Tali sviluppi hanno determinato criticità, sia in termini di qualità dei processi formativi, sia in termini di flussi di ricambio generazionale nei prossimi anni. In sostanza, vi è stata una crescita delle immissioni in ruolo, ma anche e soprattutto un *up-grading* dei docenti già presenti nel sistema. È però aumentato, generalmente, anche per effetto di specifiche disposizioni nazionali e degli atenei, il numero di corsi e anche il numero di ore di didattica svolte.

E' cresciuto negli ultimi anni il numero di giovani impegnati in attività di ricerca e di sostegno alla didattica con diverse modalità contrattuali (assegni di ricerca, collaborazioni a progetto, per esercitazioni ecc.). Per tali ragioni la legge finanziaria 2007 ha stanziato specifiche risorse per il reclutamento di ricercatori. E' rimasto, invece, sostanzialmente stabile il personale tecnico-amministrativo di ruolo, anche se è probabilmente cresciuto (ma il dato non è disponibile) il numero delle figure con contratti a tempo determinato o con collaborazioni a progetto, che potrebbero beneficiare delle norme di "stabilizzazione" della legge finanziaria.

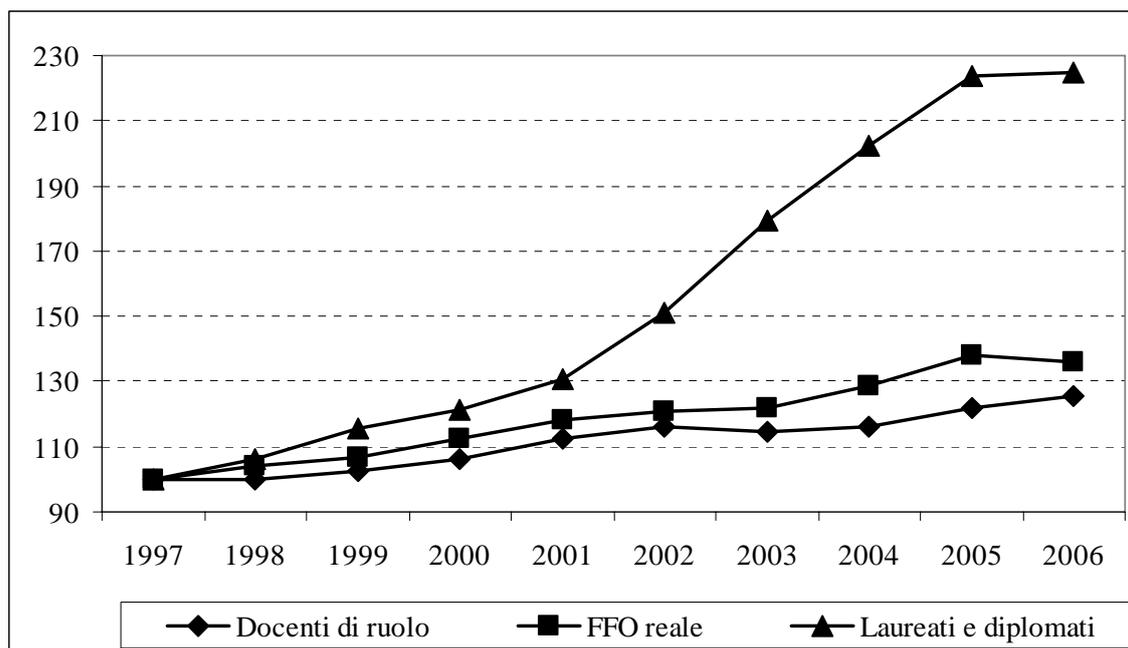
Alla luce di questi dati, si è dunque utilizzata l'analisi mediante numeri indice (1997 = 100) per confrontare i *trend* di crescita degli *input* (numero di docenti ed ammontare del FFO) rispetto alle dinamiche di crescita degli *output* (numero di laureati). I risultati, riportati nella figura 13, mostrano *performances* che crescono in misura decisamente più che proporzionale rispetto alla crescita delle risorse umane e finanziarie impiegate.

Figura 12. Il numero di docenti e di ricercatori 1997–2006
(numeri indice, 1997=100)



Fonte: MUR (2006).

Figura 13. Un confronto tra risorse umane/finanziarie e laureati 1997-2006
(numeri indice 1997=100)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati MUR (2006) e del bilancio dello Stato.

3.10. I servizi di sostegno agli studenti

Le principali azioni intraprese per migliorare l'equità del sistema universitario italiano (diritto allo studio universitario – DSU), a partire dal 1997, si sono concretizzate mediante (1) la decisione di assegnare borse di studio di importo più considerevole agli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, su tutto il territorio nazionale, e (2) interventi mirati all'aumento del numero di posti letto per gli studenti fuori sede.

Come noto, in realtà, gli oneri maggiori in capo agli studenti sono quelli legati ai costi di mantenimento in città diverse da quelle di provenienza (Catalano *et al.*, 1993), per la cui copertura sono concesse agli studenti borse di studio. Le regole per la definizione dell'idoneità alla borsa di studio sono definite, a livello nazionale, da un apposito DPCM. Le borse di studio sono finanziate da tre tipologie di risorse (Agasisti, 2007):

- risorse statali, derivanti da un apposito fondo integrativo (istituito dalla legge 19 febbraio 1992, n. 142);
- risorse derivanti da una apposita tassa regionale, corrisposta dagli studenti universitari (ad esclusione di quelli idonei ai benefici);
- risorse proprie regionali.

La tabella 8 mostra l'andamento della spesa (statale) per borse di studio e l'evoluzione del numero di borse di studio erogate (rapportate al numero totale di studenti iscritti). Il grado di copertura è ancora piuttosto basso (<8%), e soprattutto la dinamica è piuttosto statica, dopo i primi anni in cui, invece, si erano registrati incrementi significativi. Tali azioni di finanziamento hanno conferito al sistema universitario, nel suo complesso, una maggiore equità in termini di opportunità per gli studenti provenienti da famiglie in condizioni economiche svantaggiate. Tutti gli studenti idonei a ricevere una borsa di studio sono esonerati dalla contribuzione studentesca e possono decidere di iscriversi a qualunque università (statale e non statale).

Dal rapporto tra borsisti ed idonei a partire dal 1997 (tabella 9) si evidenzia come il "grado di copertura" degli studenti idonei, a livello aggregato, abbia ripreso negli ultimi anni un *trend* positivo – ed il numero di idonei e di borse di studio è stabilmente cresciuto nel tempo. Un profilo di inefficacia delle politiche per l'equità è determinato dalla loro attribuzione ad un livello di governo decentrato: infatti, la tabella 10 evidenzia che solo poche regioni hanno concesso la borsa a tutti gli aventi diritto.

Tabella 8. La spesa statale e le borse di studio 1998–2006

	<i>Fondo Statale (valori nominali, migliaia di euro)</i>	<i>Fondo Statale (valori reali, migliaia di euro)</i>	<i>Numero di borse di studio (anno accademico t/t+1)</i>	<i>Studenti iscritti</i>	<i>Percentuale di copertura</i>
1998	€41.316	€40.572	79.061	1.676.702	4,72%
1999	€61.974	€60.982	97.088	1.715.817	5,66%
2000	€77.468	€75.453	118.754	1.663.960	7,14%
2001	€129.049	€125.564	131.176	1.688.804	7,77%
2002	€125.809	€122.789	136.896	1.722.457	7,95%
2003	€124.453	€121.341	132.315	1.768.295	7,48%
2004	€144.208	€141.323	133.714	1.814.048	7,37%
2005	€147.092	€144.150	139.113	1.820.221	7,64%
2006	€177.000	€173.460	140.219	1.780.743	7,87%

Fonte: MUR.

Tabella 9. Il soddisfacimento della domanda di borsa di studio 1997/98 – 2005/06

<i>Anno accademico</i>	<i>Borse erogate</i>	<i>Numero di idonei</i>	<i>Copertura %</i>
1997/98	79.061	116.453	67,89
1998/99	97.088	122.997	78,94
1999/00	118.754	149.964	79,19
2000/01	131.176	164.803	79,60
2001/02	136.896	207.421	66,00
2002/03	132.315	189.583	69,79
2003/04	133.714	184.046	72,65
2004/05	139.113	187.600	74,15
2005/06	140.219	187.619	74,74

Fonte: MUR.

Tabella 10. Le borse di studio per regione a.a. 2005/06

<i>Regioni Province autonome</i>	<i>Numero idonei concessione borse di studio a.a. 2005/2006</i>	<i>Numero borse di studio a.a. 2005/2006</i>	<i>Rapporto %</i>
Abruzzo	6.299	3.112	49,40
Basilicata	2.129	284	13,34
Calabria	11.713	6.681	57,04
Campania	18.733	8.766	46,79
Emilia Romagna	14.400	12.205	84,76
Friuli Venezia Giulia	2.789	2.789	100,00
Lazio	18.389	15.898	86,45
Liguria	3.470	2.600	74,93
Lombardia	16.458	16.458	100,00
Marche	4.736	3.856	81,42
Molise	1.294	468	36,17
Piemonte	11.836	11.836	100,00
Puglia	13.280	7.541	56,78
Sardegna	7.793	5.730	73,53
Sicilia	23.450	11.393	48,58
Toscana	12.442	12.442	100,00
Umbria	4.680	4.652	99,40
Valle d'Aosta	158	158	100,00
Veneto	10.657	10.437	97,94
Provincia Bolzano	702	702	100,00
Provincia Trento	2.211	2.211	100,00
TOTALE	187.619	140.219	74,74

Fonte: MUR.

Infine, un ulteriore elemento cardine nelle politiche di diritto allo studio universitario è rappresentato dal tentativo di incrementare il numero di posti alloggio a disposizione degli studenti fuori sede. Da questo punto di vista, sono stati compiuti

significativi passi in avanti: dai circa 26.000 posti del 1997, si è passati a quasi 35.000 del 2005 (tabella 11).

Una specifica politica mirata all'ampliamento del numero di posti letto è stata perseguita mediante la legge 14 novembre 2000, n. 338, la quale ha stanziato appositi fondi statali per il cofinanziamento di residenze per studenti universitari. I bandi attuativi di tale legge sono stati emanati nel 2001 e gli effetti sono tuttora in corso. Le stime suggeriscono che il numero di posti alloggio aggiuntivi, realizzati complessivamente nell'ambito del primo bando attuativo della legge, siano circa 11.000. Tuttavia, molti interventi sono ancora in corso, e pertanto il corrispondente aumento di posti letto si registrerà nei prossimi anni, man mano che i lavori saranno portati a termine. Dati gli effetti positivi della prima edizione, il Governo ha deciso di emanare un nuovo bando: con l'avvio di questo nuovo processo, l'obiettivo è quello di conseguire un ulteriore consistente aumento di posti letto per gli studenti universitari.

Tabella 11. I posti alloggio 1997–2005

<i>Anno</i>	<i>Numero di posti alloggio</i>	<i>Incremento annuale (v.a.)</i>	<i>Incremento annuale (%)</i>
1997	26.385	-	-
1998	27.411	1.026	3,89%
1999	28.004	593	2,16%
2000	29.072	1.068	3,81%
2001	30.269	1.197	4,12%
2002	32.082	1.813	5,99%
2003	33.255	1.173	3,66%
2004	34.166	911	2,74%
2005	34.828	662	1,94%

Fonte: MUR.

Alcuni autori hanno evidenziato la regressività di tali finanziamenti, poiché i contribuenti pagano i costi dei servizi didattici agli studenti universitari, la cui composizione sociale è mediamente più elevata. In particolare, Catalano e Silvestri (1993) hanno mostrato ad esempio come, nel 1986, i laureati provenienti da famiglie benestanti (imprenditori e liberi professionisti) fossero sovra-rappresentati nel sistema universitario: essi erano infatti il 16%, a fronte di una percentuale di occupati maschi, in questa categoria, del 5% (tabella 12). Il sistema universitario poteva essere descritto come un “Robin Hood al contrario”: con il prelievo fiscale sui più poveri si finanziavano i servizi didattici di cui beneficiano i più ricchi.

Tale situazione è ancora oggi evidente, anche se gli strumenti di diritto allo studio hanno permesso un (seppur lieve) miglioramento. La tabella 13 riporta la composizione

percentuale dei laureati del 2001 per “classe sociale”⁹, e la corrispondente composizione dei maschi occupati (sempre nel 2001): nonostante una tendenza al “riequilibrio”, vi è ancora un fenomeno di sovra-rappresentazione delle classi sociali più elevate (soprattutto della c.d. “borghesia”), anche se la partecipazione dei figli di operai ed assimilati nel periodo considerato è aumentata. Il legame causa-effetto tra politiche per il DSU e queste modificazioni nella composizione sociale è ancora modesto. Infatti, i laureati nel 2001 sono, nella migliore delle ipotesi, studenti iscritti negli anni 1996 e 1997, quando le politiche per il diritto allo studio erano attive da poco tempo. I dati su coorti di laureati successive dovrebbero evidenziare effetti più marcati di tali politiche.

Tabella 12. La composizione sociale dei laureati 1986

	<i>Laureati 1986, per posizione professionale del padre (%)</i>	<i>Composizione occupati maschi 45-70 anni, nel 1986 (%)</i>	
	A	b	c = a/b
Imprenditori, liberi professionisti	16%	5%	3.0
Dirigenti, impiegati	46%	23%	2.0
Lavoratori in proprio, coadiuvanti	17%	33%	0.5
Operai e assimilati	21%	39%	0.5
Totale	100%	100%	1.0

Fonte: Catalano e Silvestri, 1993.

Tabella 13. La composizione sociale dei laureati 2001

	<i>Laureati 2001, per posizione professionale del padre (%)</i>	<i>Composizione occupati maschi 45-70 anni, nel 2001 (%)</i>	
	A	B	c = a/b
Borghesia	24,11%	21,37%	1,13
Classe media	28,44%	23,26%	1,22
Piccola borghesia	25,62%	25,78%	0,99
Classe operaia	21,83%	29,58%	0,73
Totale	100,00%	100,00%	1,00

Fonte: elaborazione degli autori su ISTAT (2007) e ISTAT (2002).

⁹ Tale classificazione è adottata nelle più recenti analisi dell'ISTAT (2007). La borghesia comprende: imprenditori, liberi professionisti, dirigenti; la classe media: quadri, funzionari, impiegati alta/media qualificazione; la piccola borghesia: lavoratori in proprio, coadiuvanti nell'azienda familiare, soci di cooperativa, impiegati esecutivi; la classe operaia: capi operai/operai, lavoratori senza qualificazione (tutti).

4. Un primo bilancio e le prospettive future

4.1. Un quadro d'insieme

L'immagine complessiva che emerge dall'analisi è, per molti versi, positiva. I dati, infatti, sembrano mostrare che le prestazioni del sistema universitario, nel suo complesso, sono migliorate negli ultimi anni in misura più che proporzionale rispetto alle risorse pubbliche.

Il sistema universitario ha mostrato una capacità significativa di autofinanziamento: la quota di spesa privata (contribuzione studentesca ed attrazione di fondi di terzi) è cresciuta in misura significativa. Tale risultato è un indicatore positivo, sebbene indiretto, della qualità delle attività universitarie.

Dopo la crescita degli ultimi anni, il numero di immatricolati e di iscritti si sta stabilizzando a livelli coerenti rispetto a quelli degli altri paesi dell'Unione Europea (per una analisi di dati comparativi, OECD, 2006a), e i tassi di laurea stanno crescendo a ritmi molto elevati, anche per effetto delle recenti riforme della didattica (Giannessi, 2006)¹⁰. A tal proposito, comunque, indicazioni più puntuali sull'effettivo carattere strutturale di questo miglioramento si avranno nei prossimi anni: se anche il numero di laureati in corsi specialistici continuerà ad aumentare in modo significativo, questo significherà che la riforma è riuscita nel suo intento di migliorare il tasso di successo e aumentare il numero di laureati nel nostro paese.

Anche le politiche mirate all'equità, d'altro canto, hanno condotto a primi risultati positivi: da un sistema sostanzialmente caratterizzato da poche tasse e pochi aiuti agli studenti, si è passati oggi ad un sostegno finanziario a circa il 15% degli studenti regolari e al 75% degli aventi diritto. Questi risultati sono ancora insufficienti, e soprattutto, la dinamica di miglioramento si è affievolita negli ultimi anni.

In termini di qualità della ricerca, i risultati della valutazione effettuata dal CIVR restituiscono una immagine piuttosto confortante, anche se richiede ulteriori conferme nel tempo.

¹⁰ Una analisi econometrica degli effetti della riforma didattica nel nostro paese è stata proposta da Bratti *et al.*, (2006), su microdati della Università Politecnica delle Marche, i cui risultati non sono generalizzabili a livello di sistema. Tuttavia, la metodologia adottata (*Propensity Score Matching* e *Probit Analysis*) ben si presta ad estensioni future del lavoro, che potrebbero dare una maggiore luce sulle tematiche discusse in questa parte del lavoro. Un punto di vista diverso, rispetto a quello proposto in questo lavoro, è quello di Mazziotta (2006), il quale sostiene che gli effetti positivi della riforma didattica su regolarità degli studi, tassi di abbandono e numero di laureati regolari siano ancora piuttosto limitati.

Certamente, vi sono ancora alcuni temi aperti di grande importanza per giungere, in modo più completo, ad un giudizio di sintesi sulle *performances* del sistema universitario.

In primo luogo, l'attività di valutazione (qualitativa) della produzione scientifica e dei risultati della ricerca è ancora ai suoi inizi. Infatti, il CIVR ha appena completato il primo esercizio di valutazione; rispetto a esperienze europee in cui queste pratiche sono svolte da tempo (specialmente, ci si riferisce al caso del Regno Unito), le metodologie di rilevazione e di analisi dei risultati necessitano di affinamenti, correzioni e miglioramenti. Peraltro, per analizzare l'evoluzione della qualità scientifica occorre una serie storica di dati ed informazioni che, per le ragioni ora esposte, non sarà disponibile per ancora diversi anni. D'altro canto, comparazioni internazionali su queste attività sono molto complicate e, spesso, fuorvianti, soprattutto se non si tengono in considerazione alcune differenze strutturali tra diversi sistemi¹¹. Nondimeno, una valutazione del sistema universitario che non tenga in adeguato conto anche le attività di ricerca è, per definizione, una analisi parziale; per questa ragione, appare assolutamente necessario moltiplicare gli sforzi e l'attenzione sul tema, per favorire la diffusione delle pratiche di valutazione della ricerca nei prossimi anni, anche con esperienze e metodologie differenti rispetto a quelle istituzionali promosse attualmente dal CIVR.

Il secondo tema aperto è quello della valutazione della qualità e dei risultati della didattica. I dati e gli indicatori presentati in questo lavoro, infatti, sono prevalentemente dati di tipo quantitativo per un limite sostanziale nella disponibilità dei dati. Appare assai complicato, infatti, individuare *proxies* attendibili della qualità della didattica. Come misurare, infatti, la qualità dei docenti e dei corsi di laurea? È sufficiente osservare il destino occupazionale dei laureati, oppure questa indicazione è influenzata da fattori esogeni (ad esempio, dal mercato del lavoro)? La risposta a queste domande è molto controversa ed ancora la letteratura sul tema non è ancora pervenuta a indicazioni univoche. In Italia, una pratica di valutazione qualitativa è stata avviata da diversi anni mediante la rilevazione delle opinioni degli studenti frequentanti, tramite questionari appositamente suggeriti dal CNVSU. Analogamente, e sempre su indicazione del CNVSU, da qualche anno si stanno rilevando anche le opinioni degli studenti laureandi, che per certi versi possono essere ancor più utili per una valutazione più "complessiva"

¹¹ Una comparazione internazionale dei dati sulla produttività scientifica dei ricercatori italiani è effettuata da Gagliarducci *et al.* (2005).

dell'esperienza universitaria da parte degli studenti. I dati sono raccolti sistematicamente, con cadenza annuale, ma ancora non sono stati diffusi, sebbene il grado di copertura delle rilevazioni (percentuale di insegnamenti rilevati su insegnamenti totali) sia oramai piuttosto elevato. È ragionevole pensare che questa discrezione nell'utilizzo dei risultati sia legata proprio alla necessità di affinare ulteriormente, dal punto di vista metodologico, lo strumento di rilevazione. Anche in questo caso, dunque, la tematica dell'individuazione di adeguati indicatori di qualità merita un approfondimento di ricerca nel prossimo futuro, poiché non appare più sufficiente limitarsi solamente ad indicazioni quantitative.

Una questione ancora aperta è, inoltre, quella della più corretta forma di *governance* per le università. Una critica comune, in relazione a questo tema, è che le forme di governo siano troppo burocratiche per essere efficienti, e troppo "rappresentative" per essere efficaci (infatti, gli organi di governo sono eletti da coloro che poi "subiscono" le loro decisioni, cioè i docenti). Tuttavia, appare difficile immaginare soluzioni radicalmente alternative: le università sono, nei fatti, una sorta di "cooperativa di produttori"¹², con vocazioni centrifughe dei singoli e delle categorie rispetto agli interessi dell'organizzazione. La strada verso un "allineamento" degli obiettivi, tuttavia, non deve necessariamente passare per una revisione delle modalità di elezione e di funzionamento degli organi accademici che appare particolarmente complessa e politicamente delicata (come invece proposto, tra gli altri, dall'Associazione Treelle, 2003, o da Capano, 2004). Si ritiene, invece, che gli incentivi finanziari possano funzionare in modo efficace anche nel caso degli atenei.

Infine, si evidenzia con una certa chiarezza, negli ultimi anni, una diversificazione crescente degli atenei (si veda, ad esempio, l'analisi di Brunello *et al.* (2005) relativa ai differenti esiti dei laureati nel mondo del lavoro). Tale fenomeno appare oramai irreversibile e coerente con i *trend* internazionali: in diversi paesi, a partire da quelli anglosassoni, vanno diffondendosi pratiche di *ranking* tra le università in relazione a diversi parametri, finalizzati alla descrizione delle diverse caratteristiche e *performances*. La diversificazione, rispetto agli anni precedenti, oggi non solo è più evidente, ma è anche riconosciuta dagli attori: famiglie, studenti e *stakeholders* tengono

¹² Klein (1989) definisce in questo modo gli ospedali, con una riflessione applicabile, per analogia, anche alle istituzioni universitarie. Le università sono definibili come "cooperative di produttori" anche seguendo la metodologia proposta da Hansmann (1986).

oggi molto in considerazione le conoscenze legate alla reputazione delle diverse istituzioni. Per questa ragione, appare importante migliorare ulteriormente il sistema informativo sul sistema universitario italiano, già particolarmente significativo nel panorama internazionale, affinché la diversificazione sia il più possibile oggettivamente analizzabile, anche con il supporto di informazioni e dati attendibili, certificati e tempestivi.

4.2. Le principali criticità

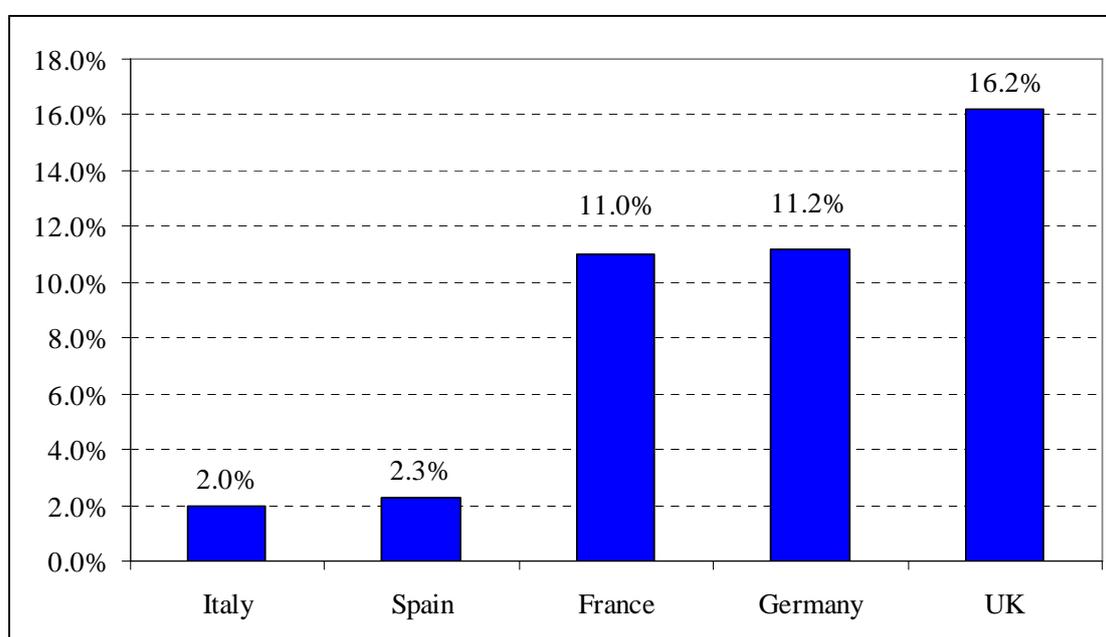
Accanto agli elementi positivi e alle questioni aperte, vi sono ancora alcune criticità che vale la pena approfondire. Anzitutto, gli atenei italiani dipendono in misura ancora molto significativa dal finanziamento statale. Tuttavia, negli ultimi anni, i vincoli di finanza pubblica stanno imponendo un ripensamento delle dinamiche di crescita della spesa per il FFO. Pertanto, sarà necessario monitorare la capacità degli atenei di rendere “strutturale” l’attrazione di maggiori risorse dall’esterno; peraltro, la diversificazione delle fonti di finanziamento è un *trend* internazionale oramai consolidato non solo dal punto di vista applicativo, ma anche teorico (Johnstone, 2003).

Una forte criticità dell’attuale sistema è la previsione normativa che pone gli oneri per gli aumenti stipendiali a carico dei bilanci autonomi delle università, ragione per la quale, nei fatti, gli aumenti nominali del FFO sono assorbiti, quasi completamente, da tali aumenti. È evidente che un tale sistema istituisce un rapporto iniquo tra atenei e governo centrale: quest’ultimo, infatti, ha stabilito per via legislativa un incremento annuale automatico senza prevedere, al contempo, meccanismi di copertura di tali maggiori oneri che dunque ricadono, completamente, sui bilanci delle università. Tale situazione crea effetti perversi e, pertanto, necessita adeguati correttivi.

Una problematica connessa a questa appena descritta è quella legata all’eccessivo “peso” della spesa fissa per personale rispetto al FFO. Come mostrato in precedenza, la norma di salvaguardia prevista dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, non è stata rispettata in numerosi casi. Questa realtà, peraltro, è particolarmente grave poiché solleva alcuni dubbi in relazione alla capacità degli atenei di utilizzare al meglio gli spazi di autonomia. Inoltre, l’assenza di un meccanismo sanzionatorio rischia di vanificare uno degli aspetti fondamentali del sistema basato su autonomia e responsabilità, cardini di un modello di quasi-mercati.

Un ulteriore aspetto problematico del nostro sistema universitario è rappresentato dallo scarso grado di internazionalizzazione. I dati illustrati mostrano un *trend* positivo, ma decisamente troppo “lento”, di ampliamento della percentuale di studenti stranieri sul totale. Se si osserva la percentuale di studenti stranieri negli altri principali paesi europei, si evidenzia come il confronto sia ancora nettamente a sfavore dell’Italia (figura 14). E considerazioni analoghe valgono anche per il corpo docente.

Figura 14. Gli studenti stranieri iscritti a corsi di istruzione superiore (ISCED 5/6) nei principali paesi europei 2004
(valori percentuali)



Fonte: OECD (2006a).

Per quanto riguarda l’evoluzione della composizione del corpo docente, così come sottolineato dal CNVSU (2006), il numero di professori ordinari è divenuto, in termini assoluti, maggiore di quello di professori associati, determinando una composizione quantitativa della consistenza dei ruoli docenti “a clessidra”. L’aumento del numero di docenti non ha influenzato l’età media, che continua ad essere stabile e decisamente elevata (tabella 14); si è verificato un eccessivo “localismo” nelle procedure di valutazione comparativa, le quali hanno premiato, nei fatti, i candidati provenienti dalla medesima sede. Vi è un fenomeno preoccupante legato ad un numero consistente (e crescente) di giovani ricercatori o docenti che abbandonano i ruoli della

docenza universitaria, per intraprendere carriere lavorative più remunerative e soddisfacenti. Questa situazione suggerisce che la carriera accademica rischia di divenire poco attraente per i giovani di talento, a discapito della qualità del ricambio generazionale del corpo docente.

Tabella 14. L'età media dei docenti e ricercatori 1998 e 2006

	1998	2006
Ordinari	58,7	58,7
Associati	52,0	52,1
Ricercatori	44,0	44,9
Media	50,8	51,5

Fonte: CNVSU (2006), pag. 42.

Infine, l'inadeguatezza degli interventi di sostegno agli studenti, in particolare quelli più meritevoli e bisognosi, rappresenta un importante limite. Il numero delle borse di studio, la loro capacità di garantire la copertura dei costi di mantenimento agli studi (Catalano, Fiegna 2003), il numero di alloggi in collegi e residenze appare ancora insoddisfacente. La sottovalutazione dell'importanza delle politiche per il diritto allo studio compromette la capacità del sistema di favorire la mobilità sociale, la attrazione internazionale, la competizione tra gli atenei.

4.3. Alcune proposte

E' possibile, infine, formulare, sinteticamente, alcune proposte operative per i problemi evidenziati. I dati sembrano suggerire che i risultati più positivi si sono ottenuti attraverso gli incentivi di tipo finanziario, mentre le criticità più evidenti sono legate ad un approccio "legislativo" alla soluzione dei problemi¹³. Ad esempio, la scelta di legare parte del FFO al numero di studenti, di laureati, ed in generale alle *performances* delle università, ha fatto in modo che esse abbiano iniziato a perseguire il miglioramento della propria situazione rispetto a tali indicatori. I problemi più rilevanti, invece, sembrano emergere laddove si è abbandonata (o non si è affatto intrapreso)

¹³ Una interpretazione simile è contenuta in Perotti (2002). L'autore, tuttavia, suggerisce per la soluzione dei problemi evidenziati la via di una liberalizzazione *tout court* del settore universitario, mentre le proposte contenute in questo lavoro si muovono nel contesto teorico dei quasi-mercati. Un punto di vista ancora più "radicale" è quello di De Fraja (2007), che propone un processo di privatizzazione del sistema universitario e della ricerca.

questa via, riponendo la speranza di raggiungere gli obiettivi nel “potere delle norme”: è questo, ad esempio, il caso del limite del 90% per le spese fisse per il personale, rispetto al FFO. Nei fatti, la regola è stata disattesa, e per mantenerne una certa credibilità è stato necessario “normare” nuovamente la materia per correggerne gli effetti cogenti. Un ulteriore esempio è quello della dinamica (distorta) di crescita del numero di docenti e ricercatori: in materia, si sono succeduti diversi interventi normativi (riforme delle modalità di reclutamento, blocco delle assunzioni, ecc.), ma le anomalie efficacemente segnalate dal CNVSU (2006) non sono scomparse e, talvolta, si sono amplificate.

In questa ultima parte del lavoro, pertanto, si è deciso di non soffermarsi su possibili rimedi di tipo “giuridico”, che sembrano invece molto dibattuti nella comunità accademica (abolizione del valore legale del titolo di studio, trasformazione degli atenei in fondazione, ecc.)¹⁴, bensì su politiche economiche di possibile attuazione concreta, nel breve periodo, che potrebbero fornire gli incentivi verso la correzione delle criticità più evidenti del nostro sistema universitario.

Un esempio di questo diverso approccio, riferito ad un caso recente, è quello della riforma delle procedure per il reclutamento dei ricercatori universitari. Per cercare, di risolvere il problema della scarsa trasparenza delle procedure concorsuali, che può condurre al reclutamento di ricercatori di scarso livello, il Governo ha avviato una complessa riforma delle modalità concorsuali, la cui immediata conseguenza è stato il blocco del reclutamento. In questo modo, lo sforzo rischia di essere vanificato, proprio per l’eccessiva burocratizzazione delle procedure, e per la difficoltà di implementare sistemi di controllo efficaci. Per le stesse finalità, si ritiene che invece la predisposizione di chiari incentivi finanziari sarebbe più efficace: se una parte (consistente) delle risorse statali fosse distribuita secondo indicatori di produttività scientifica, gli atenei avrebbero un incentivo ad assumere solamente bravi ricercatori.

Le proposte che seguono, dunque, si ispirano tutte a questo approccio metodologico, e suggeriscono percorsi di riforma basati sull’efficacia degli incentivi finanziari. Su questa strada, peraltro, muovono anche le raccomandazioni suggerite di recente dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP, 2007).

¹⁴ Un insieme piuttosto organico di proposte riconducibili a questa tipologia sono contenute in Rossi, Toniolo (2004): l’abolizione del valore legale del titolo di studio, una radicale modifica delle procedure di reclutamento dei docenti, ecc. In questa prospettiva muovono anche le proposte di Givone (2003).

Nuove regole di finanziamento

E' necessario modificare ed integrare alcune delle regole dell'attuale sistema di finanziamento statale delle università, allo scopo di dare ulteriore spinta all'autonomia – premiando in modo più efficace le *performances* migliori e garantendo, al tempo stesso, la stabilità finanziaria complessiva del sistema. In particolare, gli obiettivi da perseguire (in ordine crescente di importanza) sono i seguenti:

- garanzia della stabilità finanziaria del sistema;
- certezza della dinamica pluriennale della spesa (corrente ed in conto capitale) ai fini di una responsabile programmazione degli atenei;
- riequilibrio nella distribuzione delle risorse, superando le iniquità derivanti dalla spesa storica;
- incentivazione delle migliori *performances*, con particolare riferimento a quelle nel campo della ricerca scientifica di base e del trasferimento tecnologico.

E' particolarmente importante che gli interventi di riforma affrontino congiuntamente i problemi, attraverso un insieme di interventi legislativi e di definizione di criteri di riparto a livello ministeriale. Tale condizione è indispensabile per garantire agli attori un quadro di riferimento che eviti comportamenti opportunistici di breve periodo, ed anzi incentivi ad un costante perseguimento degli obiettivi di miglioramento.

Il sistema universitario ha sinora garantito una significativa affidabilità finanziaria complessiva attraverso il rispetto delle disposizioni sul controllo del fabbisogno del settore statale. Vi sono però, come evidenziato in precedenza, due aspetti che possono avere effetti negativi sulla tenuta dei conti delle università, e che potrebbero avere poi ricadute ancor più negative sui conti pubblici, destinando risorse alla copertura finanziaria di comportamenti non virtuosi: (1) la dinamica non controllata delle assunzioni del personale e (2) l'andamento dell'indebitamento per investimenti. Nel primo caso, la regola del vincolo per le spese fisse di personale nel limite del 90% del FFO è stata negli ultimi anni aggirata con successive disposizioni che hanno artificiosamente modificato il meccanismo di calcolo dell'indicatore, mentre nel secondo la regola non esiste (e i dati rilevati dal MUR sullo *stock* di debito ed il costo del suo servizio sono in alcuni casi preoccupanti). In alcuni atenei, quindi, la situazione è vicina al limite e potrebbe determinare disavanzi di bilancio, che a loro volta

potrebbero poi cadere a carico della finanza pubblica. Occorre quindi abrogare la disposizione vigente che, di fatto, elimina ogni vincolo alle assunzioni di personale, o almeno, non prorogarla ulteriormente oltre il 31 dicembre 2007, rendendo chiaro tale indirizzo politico. Inoltre, andrebbero introdotte nuove disposizioni che pongano un limite alla possibilità di indebitamento delle università, calcolando l'incidenza dell'indebitamento sulle risorse "libere": FFO al netto delle spese fisse per il personale, contribuzione studentesca ecc. Al fine di calcolare correttamente l'effettivo indebitamento degli atenei, esso andrebbe "depurato" delle risorse a carico di terzi (finanziamenti per residenze universitarie, legge speciale per Venezia, risorse comunitarie, ecc.). Per limitare il fenomeno dell'indebitamento eccessivo, andrebbe dunque definita una incidenza massima tra l'indebitamento così calcolato e l'ammontare delle risorse "libere".

Inoltre, le risorse a disposizione del sistema universitario sono attualmente definite di anno in anno con la legge finanziaria (tabella C per la parte corrente, tabella D, per la parte in conto capitale). Tale situazione non consente agli atenei la necessaria capacità di programmazione, alimenta un contenzioso politico annuale sulla determinazione del FFO, genera aspettative spesso deluse, non induce a comportamenti responsabili. Sarebbe auspicabile che la legge definisca una dinamica "certa" dell'andamento nel tempo del FFO, ad esempio legandola all'incremento nominale del PIL. Questa decisione consentirebbe il superamento, peraltro, dell'annosa questione della copertura dell'incremento automatico delle remunerazioni del personale docente, poiché consentirebbe di garantire la copertura complessiva a livello del sistema della dinamica della spesa di personale. La legge dovrebbe definire, inoltre, uno stanziamento pluriennale per gli investimenti in laboratori ed infrastrutture universitarie da finalizzare a specifici interventi selettivi, legati a progetti di investimento tecnologica e di attività di ricerca di livello internazionale.

Una quota significativa delle risorse aggiuntive dovrebbe essere ripartita solo tra gli atenei che risultino in una situazione di disequilibrio rispetto ai parametri di *performance* e in misura proporzionale a tale scostamento. Questa azione garantirebbe gradualmente pari opportunità per lo sviluppo della competizione tra gli atenei, rimuovendo le iniquità derivanti dalla distribuzione storica della spesa, che permangono nonostante i risultati ottenuti dal processo di riequilibrio (1997-2003).

E', infine, possibile sin da subito, distribuire in modo fortemente selettivo le risorse aggiuntive disponibili, attraverso la formula di riparto proposta dal CNVSU. Peraltro, si potrebbe decidere di premiare, soprattutto, i risultati conseguiti dagli atenei nella valutazione dell'attività scientifica da parte del CIVR (media tra l'indicatore delle attività di valorizzazione applicativa (che evidenzia i risultati di brevetti e *spin-off*) e l'indicatore di area (che tiene conto della qualità dei prodotti della ricerca ecc.)). L'incidenza della quota di FFO ripartita mediante la formula dovrebbe essere gradualmente, ma significativamente, incrementata ogni anno.

Politiche per l'internazionalizzazione

Il grado di internazionalizzazione degli atenei italiani può essere migliorato, utilizzando anche in questo caso la leva finanziaria come strumento di *policy*. Ad esempio, diverse iniziative potrebbero essere intraprese in questa direzione:

- parte delle risorse per la programmazione triennale del sistema universitario potrebbero essere assegnate sulla base del numero di studenti (o immatricolati o laureati) stranieri, mantenendo però stabile tale incentivo per almeno un triennio – per favorire una coerente programmazione da parte degli atenei;
- il numero di studenti stranieri potrebbe essere inserito nel modello di finanziamento, eventualmente con un “peso” maggiore, nel calcolo della domanda di formazione;
- potrebbe essere introdotto, sempre nel modello di finanziamento, il 10% (originariamente previsto dalla proposta del CNVSU e mai utilizzato) destinato ad incentivi specifici, focalizzandolo su diversi indicatori del grado di internazionalizzazione degli atenei (ad esempio, non solo il numero di studenti stranieri, ma anche di docenti e ricercatori, di scambi di studiosi e studenti Erasmus, ecc).

Interventi per una maggiore equità

Per quanto riguarda le politiche per l'equità, si pone il problema del finanziamento degli interventi per il diritto allo studio universitario. Il *trend* di crescita delle risorse statali destinate alle borse di studio, infatti, sembra oramai insufficiente ad ampliare in modo significativo il numero di interventi, per portare la percentuale di

studenti beneficiari di interventi a livelli più elevati. Da questo punto di vista, l'esperienza e la letteratura internazionale suggeriscono due possibili direttrici di azione (per un approfondimento specifico di questo tema, si rimanda ad Agasisti, 2007):

- da un lato, un aumento della contribuzione studentesca, il cui utilizzo sia eventualmente specificamente finalizzato a servizi agli studenti;
- dall'altro lato, la predisposizione di strumenti di sostegno più "leggeri" in termini di finanza pubblica e più adeguati ad un'efficace copertura dei costi di mantenimento, quali ad esempio i prestiti e forme miste borsa/prestito.

Per quello che riguarda la contribuzione studentesca, si potrebbe utilizzare, per un aumento delle risorse disponibili, uno strumento già esistente. Infatti, la tassa regionale per il diritto allo studio universitario già oggi svolge questo ruolo, ma sono previsti importi molto ridotti e, soprattutto, vincolati all'erogazione di borse. La finalità legata all'equità ed alla redistribuzione delle risorse è implicita nel meccanismo di questa tassa: essa infatti viene pagata da tutti gli studenti, e serve a finanziare le borse di studio per gli studenti meno abbienti (i quali sono, ovviamente, esonerati dal pagamento della tassa stessa).

Il secondo strumento (prestiti agli studenti) ha il pregio di permettere, a regime, un coinvolgimento di una più ampia platea di beneficiari, nonché di aiutare gli studenti a scegliere più responsabilmente i costi di mantenimento agli studi. Si potrebbe immaginare che, a partire da un determinato anno accademico, l'importo della borsa di studio rimanga costante, e si offra allo studente la possibilità di accedere ad un prestito agevolato, il cui contenuto di dono sia legato al merito negli studi ed alla condizione economica successiva agli studi (*income-related loans*). In questo modo, non si metterebbe in crisi il nostro sistema di sostegno agli studenti, e le risorse aggiuntive, anche se limitate, permetterebbero di aumentare in modo significativo le risorse a disposizione di ciascuno studente. Inoltre, prestiti meno agevolati potrebbero essere offerti ad una platea più ampia di studenti.

Si noti che entrambe queste linee di intervento non configurano un mero aumento della contribuzione studentesca, che pure appare auspicabile (Perotti, 2004), ma avrebbero invece finalità fortemente redistributive, poiché il gettito sarebbe destinato ad interventi di diverso tipo (non necessariamente per borse di studio a fondo

perduto) e comunque rivolte alle fasce della popolazione studentesca meno abbienti, perseguendo dunque obiettivi di equità.

Più in generale si potrebbe riflettere sull'opportunità di un nuovo disegno istituzionale degli interventi di sostegno, che attribuisca al livello di governo federale la responsabilità finanziaria e di definizione dei sistemi di sostegno finanziario ed a quello decentrato, preferibilmente degli atenei, quella della gestione delle altre forme di aiuto.

Nella consapevolezza della difficoltà di formulare giudizi definitivi e completi, si ritiene tuttavia che questo contributo possa essere utile per avviare una riflessione sui prossimi passi da intraprendere. La strada più adeguata pare essere quella degli incentivi finanziari, poiché i dati mostrano che risultati positivi sono stati ottenuti quando l'autonomia degli atenei è stata valorizzata e si sono premiati i comportamenti migliori. Invece, le principali distorsioni del sistema derivano dall'aver imposto vincoli sui quali, poi, non si sono attuati controlli efficaci. Non è dunque tempo di adottare nuove norme, ma di applicare correttamente e far rispettare quelle che già ci sono, rinforzando al contempo i meccanismi premiali già avviati. Dalla capacità di migliorare la regolazione del settore (in termini di sviluppo dei metodi di valutazione) e di fornire incentivi finanziari coerenti con gli obiettivi di una maggiore efficienza ed efficacia delle prestazioni, passa la possibilità di rendere il nostro sistema universitario più adeguato a sostenere la sfida dello sviluppo per il prossimo futuro.

Riferimenti bibliografici

- Agasisti, T., (2007), “Il finanziamento del diritto allo studio universitario: problemi e prospettive. Proposte per una qualificazione della spesa pubblica nel settore”, *Short Notes Series, n. 19*, Bocconi University Centre for Research on the Public Sector.
- Agasisti, T., Catalano, G., (2006a), “Governance Models of University Systems: Towards Quasi-Markets? Tendencies and Perspectives: a European Comparison”, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 2006, vol. 28, n. 3, pp. 261-278.
- Agasisti, T., Catalano, G., (2006b), “Il finanziamento pubblico delle università con modelli formula-based: aspetti metodologici ed esperienze applicative in alcuni paesi europei”, in Brosio, G., Muraro, G. (a cura di), *Il finanziamento del settore pubblico*, Milano, FrancoAngeli, pp. 237-278.
- Associazione Treelle, (2003), *Università Italiana, Università Europea? Dati, proposte e questioni aperte*, Quaderno n. 3, Genova.
- Bartlett, W., Le Grand, J., (eds), (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, London, The MacMillan Press.
- Bratti, M., Broccolini, C., Staffolani, S., (2006), “Is 3+2 Equal to 4? On the Effects of University Reform in Italy”, *Working Papers Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Economia*, n. 251.
- Brunello, G., Cappellari, L., (2005), “The Labour Market Effects of Alma Mater: Evidence from Italy”, *IZA Discussion Paper*, n. 1562.
- Capano, G., (2004), “Un po’ di coraggio per cambiare l’università”, *Il Mulino*, n. 5, pp. 888-898.
- Catalano, G., (2003), “Gli strumenti finanziari e la valutazione”, in Casciotti, C., (a cura di), *La valutazione: un indispensabile strumento di garanzia e di governance*, Roma, CRUI, pp. 73-100.
- Catalano G., Fiegna G. (2003) (a cura di), *La valutazione del costo degli studi universitari in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Catalano G., Mori, P., Todeschini, M., Silvestri, P., (1993), *Chi paga l’istruzione universitaria? Dall’esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, Milano, FrancoAngeli.

- Catalano, G., Silvestri, P., (1993), “Il finanziamento e la distribuzione delle risorse nel sistema universitario italiano”, *Economia Pubblica*, n. 3, pp. 93-106.
- Catalano G., Silvestri P., (1999), Regolamentazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento, in Fabbri, D., e Fiorentini, G., (a cura di), *Regolamentazione dei servizi pubblici*, Roma, Carrocci Editore, pp. 143-185.
- Commissione Europea, (2006), *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*, n. 481.
- CNVSU (Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario), (2003), *I Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN) 1997-2002: bilancio di un'esperienza*, doc. 22/03, Roma, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.
- CNVSU, (2004), *Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione “teorica” del FFO alle università statali*, doc. 01/04, Roma, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.
- CNVSU, (2005a), *Il modello per la ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) all'interno del sistema universitario: riflessioni a valle dell'applicazione sperimentale prevista dal DM 28 luglio 2004*, doc. 04/05, Roma, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.
- CNVSU, (2005b), *Documento di indirizzo sulla istituzione di Scuole di Dottorato di Ricerca*, doc. 03/05, Roma, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.
- CNVSU, (2006), *Settimo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario*, Roma, Ministero dell'Università e della Ricerca.
- CTSP (Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica), (1995), *La quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: un'ipotesi di riparto* (a cura di Giarda, P., Petretto, P., Catalano, G., Silvestri, P.), *Ricerche*, n. 4, Roma, Ministero del Tesoro.
- CTFP (Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica), (2007), *Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario*, doc. 2007/3, Roma, Ministero dell'Economia e della Finanze.
- De Fraja, G., (2007), “Privatizzazione, la parola magica”, *lavoce.info*, 15.01.2007.

- EENEE (European Expert Network on Economics of Education), (2006), “Efficiency and Equity in European Education and Training Systems”, *Analytical Report for the European Commission*, <http://www.education-economics.org/>.
- Gagliarducci, S., Ichino, A., Peri, G., Perotti, R., (2005), “Lo splendido isolamento dell’università italiana”, *paper per la Conferenza Oltre Il Declino*, Fondazione Rodolfo De Benedetti, Roma, 3 febbraio 2005.
- Giannessi, F., (2006), “La riforma universitaria: evoluzioni ed effetti”, *Approfondimenti*, n. 1, pp. 5-15.
- Giarda, P., (2006), “Università di massa e formazione scientifica: struttura produttiva e utopia”, in Tognon, G., (a cura di), *Una dote per il merito. Idee per la ricerca e l’università italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 41-64.
- Givone, S., (2003), “Un programma per l’università”, *MicroMega*, vol. 1, pp. 162-171.
- Hansmann, H., (1996), *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, Harvard, US.
- ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), (2002), *Forze di Lavoro*, Roma.
- ISTAT, (2003), *Lo stato dell’università. I principali indicatori*, Roma.
- ISTAT, (2007), *I laureati e lo studio*, Roma.
- Jacobs, B., van der Ploeg, F., (2006), “Guide to Reform of Higher Education: a European Perspective”, *Economic Policy*, n. 6, pp. 535-592.
- Johnstone D.B., (2003), “The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: a Comparative Perspectives”, *Economics of Education Review*, n. 23, pp. 403-410.
- Klein, R., (1989), *The Politics of the National Health Service*, London, Longman Editor.
- Mazziotta, C., (2006), “La riforma degli ordinamenti didattici nell’università italiana: un tentativo di valutazione in itinere”, *Rassegna Italiana di Valutazione*, vol. 10, n. 34, pp. 107-113.
- MUR (Ministero dell’Università e della Ricerca), (2006), *L’Università in cifre 2005*, Roma.
- OECD, (2006a), *Education at a Glance 2006*, Paris.
- OECD, (2006b), *Education Policy Analysis - Focus on Higher Education 2005/06*, Paris.

Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario, (1998), *Il riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: proposte per il triennio 1998-2000*, doc. 3/98, Roma, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Perotti, R., (2002), "The Italian University System: Rules vs Incentives", *paper per la Conferenza Monitoring Italy*, Roma.

Perotti, R., (2004), "La finta equità dell'università italiana", *lavoce.info*, 06.09.2004.

Rossi, N., Toniolo, G., (2004), "L'università italiana: autonomia o decadenza", *Italianieuropei*, n. 1, pp. 61-74.

Tiebout, C., (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, vol. 64, n. 5, pp. 416-424.

Fonti dei dati: note metodologiche

Per ragioni di spazio, le fonti dei dati sono state citate, all'interno del lavoro, in modo sintetico. In questa breve appendice, vengono fornite alcune utili precisazioni sui *database* di riferimento utilizzati per la costruzione degli indicatori presentati.

Il dato sul numero di atenei e sul numero di iscritti nel sistema universitario italiano, nell'a.a. 2006/07, deriva dalle informazioni rilevate dall'Ufficio Statistico del MUR al 31 Gennaio 2007: esse sono disponibili presso il sito www.miur.it alla sezione "Ufficio Statistico". Per le Scuole ad Ordinamento Speciale si è fatto riferimento all'Indagine sull'Istruzione Universitaria 2006, condotta dall'Ufficio Statistico del MUR, e pubblicata nella medesima sezione del sito (dati Post-Laurea).

L'ammontare annuale del Fondo di Finanziamento Ordinario è stato desunto dal Bilancio annuale dello Stato per gli anni di riferimento. L'indice dei prezzi al consumo (FOI) è determinato periodicamente dall'ISTAT (nel lavoro, si è usato l'indice annuale per ciascun anno di riferimento).

I dati sull'incidenza della spesa per il personale di ruolo sul FFO 2006 derivano dal MUR (allegati al Decreto Ministeriale 28 marzo 2006, n. 207) e dal CNVSU (www.cnvsu.it) così come elaborati dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP, 2007). Dagli allegati al Decreto Ministeriale 28 marzo 2006, n. 207 sono stati

inoltre ottenuti i dati per il calcolo dello scostamento tra FFO “teorico” e FFO effettivo per il 2006.

I dati sulla composizione delle entrate delle università per il 2005 sono stati ottenuti dai bilanci degli atenei (riclassificati secondo i criteri dell’Omogenea redazione dei conti): i bilanci sono pubblicati sul sito www.cnvsu.it, sezione “Progetto di portale sui dati delle Università.

I dati sul numero di studenti, immatricolati, laureati, iscritti ai corsi di dottorato e dottori di ricerca provengono dall’Indagine sull’Istruzione Universitaria, condotta tradizionalmente dall’ISTAT, e, a partire dall’anno accademico 2000/01, dall’Ufficio Statistico del MUR. Per la parte relativa ai dati MUR, essi sono disponibili sul sito www.miur.it, alla sezione “Ufficio Statistico”. Per la parte relativa ai dati ISTAT, i dati sono estratti dall’allegato statistico alla pubblicazione ISTAT (2003). Dal 1996/97, la rilevazione dei dati in questione viene effettuata il 31 Luglio dell’anno di riferimento. Per i laureati, si utilizza la rilevazione all’anno x per computare il numero di laureati nell’anno x-1.

I dati sulla composizione del personale docente sono estratti dal database online del Ministero dell’Università e della Ricerca, disponibile nella sezione “Ufficio Statistico” del sito www.miur.it. I dati sull’età dei docenti e dei ricercatori provengono dal *Rapporto Annuale sullo Stato delle Università 2006* del CNVSU.

I dati sul numero di studenti stranieri, e sulla regolarità degli studi, sono estratti dalla pubblicazione del MUR *L’università in cifre 2005*.

I dati sui risultati della valutazione della ricerca effettuata dal CIVR per il periodo 2001-2003 sono tutti disponibili online nel sito web www.civr.it.

Tutti i dati sui servizi di sostegno agli studenti provengono dall’Ufficio II del MUR. Si tratta dei dati ufficiali su cui si basa ogni anno la ripartizione (tra le Regioni) delle risorse del Fondo Statale Integrativo per le borse di studio.

Infine, tutte le informazioni relative alle comparazioni internazionali sono estratte dalla pubblicazione dell’OECD *Education at a Glance 2006*.