

Introduzione

L'ambiente nel quale le Università italiane operano è profondamente cambiato a causa di alcuni fenomeni di natura sociale, istituzionale ed economica che hanno caratterizzato gli ultimi decenni. Il notevole aumento della domanda di formazione universitaria, l'affermarsi di logiche competitive sempre più accentuate tra i fornitori di formazione e di ricerca, la crescente importanza delle attività di trasferimento tecnologico, la spinta all'internazionalizzazione hanno accresciuto considerevolmente la complessità che gli Atenei sono chiamati a gestire.

Nell'ultimo decennio, inoltre, una serie di riforme ha profondamente modificato i sistemi di governo e gestione delle Università italiane, introducendo meccanismi di valutazione sulle attività svolte dagli Atenei e meccanismi competitivi di finanziamento che legano l'entità delle risorse finanziarie erogate alle performance delle Università.

L'insieme di questi fattori spinge le Università a fare di più rispetto al passato, ossia incrementare la qualità della ricerca e della didattica, nonché l'efficienza e l'efficacia della attività amministrative, in un contesto di forte ridimensionamento delle risorse finanziarie disponibili e in un ambiente sempre più competitivo. Ma gli Atenei devono anche imparare a muoversi su terreni poco esplorati fino a pochi anni fa, come quello della terza missione, dell'internazionalizzazione o della competizione per l'accesso ai finanziamenti.

Una delle principali implicazioni che emerge da tali presupposti è la necessità, per le Università italiane, di pensare in maniera strategica: ogni Ateneo è chiamato ad analizzare il proprio ambiente competitivo e definire il proprio posizionamento strategico rispetto ai "concorrenti", cercando di individuare e valorizzare i propri punti di forza e limitare i propri punti di debolezza. Per ogni arena competitiva (formazione, ricerca, accesso ai finanziamenti, internazionalizzazione, attrattività) non solo è necessario identificare i "concorrenti" e monitorare i loro comportamenti, ma è fondamentale per gli Atenei definire obiettivi strategici volti a migliorare il proprio posizionamento e misurare le perfor-

mance raggiunte per monitorare il grado di attuazione degli indirizzi strategici deliberati.

L'obiettivo del presente lavoro è riflettere sui criteri di progettazione, sulle caratteristiche e sugli strumenti di un sistema di programmazione e controllo utile alla governance accademica, che tenga conto delle sfide derivanti dall'attuale contesto competitivo e che permetta di integrare e coordinare le diverse prospettive di valutazione a cui gli Atenei sono sottoposti.

L'attuale contesto competitivo e l'insieme delle previsioni normative spingono infatti le Università a gestire molteplici ambiti di programmazione e controllo che, se da un lato sono fortemente differenziati tra loro in termini di contenuti, soggetti da coinvolgere e documenti da produrre, dall'altro, sono strettamente connessi e necessitano di essere coordinati ed integrati. Nel presente lavoro si propone un sistema di programmazione e controllo unitario, in grado di gestire in maniera trasversale e sistemica la dimensione strategica (a livello di ricerca, di didattica e di terza missione), la dimensione amministrativa e la dimensione economico-finanziaria.

Al fine di raggiungere questo obiettivo, il presente lavoro si articola in tre capitoli. Il primo capitolo esamina le caratteristiche dell'ambiente in cui le Università italiane operano attualmente, ponendo particolare attenzione ai cambiamenti che, nel corso degli ultimi anni, hanno riguardato il contesto di riferimento degli Atenei italiani e le sfide che ne derivano. Vengono poi richiamati i principali interventi legislativi che hanno contribuito maggiormente a delineare il quadro normativo in cui si muovono oggi le Università italiane e che hanno introdotto sistemi di valutazione della ricerca, della didattica, delle attività di terza missione, delle attività amministrative, nonché meccanismi competitivi di finanziamento legati alle performance delle Università. Successivamente, vengono analizzate le missioni istituzionali degli Atenei, nonché la struttura organizzativa di cui le Università sono dotate per il perseguimento di tali missioni.

Nel secondo capitolo viene esaminato il patrimonio informativo a disposizione degli Atenei per finalità decisionali, quindi utile per la progettazione di un sistema di programmazione e controllo. In particolare, vengono analizzate in profondità la tipologia e la natura delle informazioni che gli Atenei hanno a disposizione, esaminando anche i processi che portano alla loro produzione, le finalità per cui sono prodotte, i soggetti che sono coinvolti. L'analisi si concentra sui principali sistemi informativi a disposizione degli Atenei, nonché sui processi di valutazione che portano alla produzione di informazioni rilevanti a livello strategico e operativo. Vengono dapprima prese in considerazione le informazioni prodotte dal sistema contabile e di bilancio, anch'esso oggetto di rilevanti cambiamenti nel corso degli ultimi anni; successivamente, viene analizzato il ciclo di gestione della performance relativo alle attività amministrative, con particolare riferimento alle informazioni desumibili dal piano integrato; in-

fine, si passa all'esame delle informazioni derivanti dai sistemi di valutazione riferiti alla componente accademica, con particolare riferimento agli aspetti critici su cui gli Atenei sono valutati in merito alla didattica, alla ricerca e alla terza missione, nonché alla tipologia di informazioni desumibili dal sistema Autovalutazione – Valutazione Periodica – Accredimento (AVA) e dalla Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR).

Infine, il terzo capitolo riguarda la progettazione di un sistema di programmazione e controllo a supporto dell'attività decisionale della governance accademica. Vengono dapprima analizzati alcuni aspetti relativi all'impostazione di un sistema con tali finalità e, successivamente, vengono esaminate le criticità da affrontare nel processo di progettazione e implementazione del sistema stesso. Da ultimo, viene approfondito il contenuto delle macro fasi in cui si articola un sistema di programmazione e controllo di supporto alla governance accademica, ossia la pianificazione degli obiettivi strategici, l'impostazione del sistema di budgeting e la definizione degli indicatori di performance, l'impostazione del sistema di reporting. In merito alla pianificazione degli obiettivi strategici, vengono affrontati i fattori che possono influenzare la loro definizione e vengono identificate le prospettive critiche della performance universitaria: la prospettiva della didattica, la prospettiva della ricerca, la prospettiva della terza missione, la prospettiva dell'internazionalizzazione, la prospettiva dell'attrattività, la prospettiva delle attività amministrative e la prospettiva economico-finanziaria. Per quel che riguarda il sistema di budgeting e la definizione degli indicatori, viene presentato il processo con cui agli obiettivi vengono abbinati degli indicatori e dei target da raggiungere, ossia il livello di performance che dovrebbe essere ottenuto per ogni specifico obiettivo. Per ogni dimensione critica della performance universitaria, viene proposta una "rosa" di indicatori potenzialmente utili per fissare i target da raggiungere per ciascun obiettivo, ponendo particolare attenzione agli indicatori che sono legati ai meccanismi competitivi di finanziamento. Con riferimento al sistema di reporting, infine, nel capitolo viene proposto un cruscotto sintetico e selettivo, ispirato alle logiche della *Balanced Scorecard*, in grado di integrare gli indicatori selezionati in precedenza, di mostrarne le relazioni di causa-effetto e di permettere alla governance accademica di guidare e verificare il grado di realizzazione degli obiettivi strategici prioritari, offrendo una visione d'insieme dell'andamento dell'Ateneo.

In conclusione, desidero esprimere la mia gratitudine nei confronti di alcune persone che, in vario modo, hanno contribuito alla realizzazione di questo lavoro.

Il percorso che ha condotto alla stesura di questa monografia mi ha permesso di constatare, per l'ennesima volta, la qualità e l'altruismo di tante persone che mi hanno offerto il loro supporto.

In primo luogo, desidero ringraziare la Prof.ssa Maria Serena Chiucchi, guida fondamentale del mio percorso di ricerca e costante punto di riferimento an-

che sul piano umano, per la disponibilità al confronto intellettuale e la meticolosa opera di revisione critica dell'elaborato. Il suo spirito critico e i suoi calzanti suggerimenti sono stati preziosissimi per il compimento del presente lavoro.

Sono molto riconoscente anche al Prof. Stefano Marasca, che ringrazio per i suggerimenti e gli spunti di riflessione forniti durante la fase iniziale dello sviluppo di questo elaborato.

Un sentito ringraziamento va anche ai colleghi del gruppo di Economia Aziendale dell'Università Politecnica delle Marche, che sono stati una costante fonte di incoraggiamento durante la stesura di questo lavoro. Mi riferisco alla Dott.ssa Alessia D'Andrea, al Dott. Marco Gatti, alla Dott.ssa Giuseppina Pettinari e alla Dott.ssa Martina Vallesi.

Ringrazio con profonda stima anche il Dott. Sergio Pasqualini, per il prezioso supporto nell'*editing* di questo libro.

Infine, il ringraziamento più profondo va ai miei genitori, a mia moglie Claudia e a mio figlio Daniele, per tutto quello che non si può né dire né scrivere.

Ovviamente, la responsabilità del lavoro, così come delle sue manchevolezze, resta ovviamente a carico del sottoscritto.

MARCO MONTEMARI

Ancona, Università Politecnica delle Marche, febbraio 2018



Il contesto di riferimento e la struttura organizzativa degli Atenei italiani

SOMMARIO: 1.1. L'Università italiana in un mondo che cambia. – 1.2. L'evoluzione del quadro normativo. – 1.2.1. Il *New Public Management*. – 1.2.2. L'orientamento all'autonomia. – 1.2.3. L'orientamento alla valutazione e alla competizione. – 1.2.4. La riforma Brunetta. – 1.2.5. La riforma Gelmini. – 1.3. Le missioni e le attività degli Atenei. – 1.4. La struttura organizzativa degli Atenei. – 1.4.1. Gli organi di governance. – 1.4.2. Le unità operative.

1.1. L'Università italiana in un mondo che cambia

L'ambiente nel quale le Università italiane operano è profondamente cambiato a causa di alcuni fenomeni di natura sociale, istituzionale ed economica che hanno caratterizzato gli ultimi decenni¹. L'Università si trova oggi ad operare in un ambiente particolarmente dinamico e mutevole, nel quale capacità di adattarsi continuamente al cambiamento, efficienza, attrattività, internazionalizzazione e competitività sono i fattori critici che rappresentano lo spartiacque tra le Università di successo e non.

Anzitutto vi sono stati notevoli cambiamenti dal lato della domanda di formazione, sia a livello qualitativo che a livello quantitativo. Sotto il primo punto di vista, le necessità di formazione degli individui non si esauriscono più con il percorso universitario, ma proseguono nel corso di tutto l'arco della vita lavorativa². Tale fenomeno ha origine in quella che oggi viene definita società della

¹ Cfr. G. AZZONE, B. CAMPEDELLI, E. VARASIO, *Opportunità e problemi nell'adozione dei sistemi di programmazione e controllo nelle Università*, in G. AZZONE, B. CAMPEDELLI, E. VARASIO (a cura di), *Il sistema di programmazione e controllo negli Atenei*, Il Mulino, Bologna, 2011; M. TURRI, *The difficult transition of the Italian university system: Growth, underfunding and reforms*, in *Journal of Further and Higher Education*, 40, 1, 2016.

² Cfr. L. FICI, *Il controllo di gestione negli atenei: dalla valutazione al governo aziendale*, Franco Angeli, Milano, 2001.

conoscenza, una società in cui apprendere in maniera permanente è la condizione fondamentale per rimanere sempre al passo col cambiamento³. Mentre prima le competenze e le conoscenze forniti dai tradizionali percorsi di istruzione erano sufficienti per tutto il percorso della vita lavorativa di un individuo, oggi emerge la necessità di far fronte a situazioni sempre nuove e di essere in grado di rispondere alle continue trasformazioni della società. È in questo contesto che emerge l'importanza del *lifelong learning*, ossia un percorso personale di continuo apprendimento, che spinge l'individuo a ricapitalizzare, modificare o aggiornare in maniera costante le proprie conoscenze. Non più quindi l'acquisizione di conoscenze una volta per tutte nella vita attraverso i tradizionali percorsi di studi, ma un continuo percorso di apprendimento che consente agli individui di tenersi costantemente aggiornati per affrontare la complessità e il dinamismo che caratterizzano la società della conoscenza⁴. Emergono, quindi, nuove sfide per le Università, chiamate a presidiare adeguatamente queste nuove esigenze formative attraverso tecnologie e prodotti formativi innovativi come i corsi post-laurea, la formazione a distanza o la formazione avanzata per determinate categorie professionali.

A livello quantitativo, il grande progresso sociale avvenuto nel XX secolo ha comportato un notevole aumento della domanda di formazione universitaria, tale da far diventare l'Università un fenomeno di massa⁵. Nel contesto italiano questa tendenza ha avuto inizio dai primi anni Settanta, quando una serie di trasformazioni di carattere economico e sociale, tra cui il miglioramento delle condizioni di vita, l'estensione dell'obbligo scolastico, la liberalizzazione degli accessi alle Università, ha contribuito al costante incremento del numero delle immatricolazioni⁶.

Si è assistito, in particolare, al fenomeno che Trow⁷ definisce *University growth*, ossia la transizione da una *élite University*, frequentata da una piccola percentuale della popolazione destinata a diventare la futura classe dirigente di un Paese, ad una *mass University*, la cui popolazione studentesca comprende un

³ Cfr. T.A. STEWART, *Il capitale intellettuale. La nuova ricchezza*, Ponte alle Grazie, Milano, 1999. Edizione originale: *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*, Currency Doubleday, New York, 1997.

⁴ Cfr. G. OLIMPO, *Società della conoscenza, educazione, tecnologia*, in *TD-Tecnologie Didattiche*, 50, 2, 2010.

⁵ Cfr. C. DEL SORDO, *Il controllo direzionale nelle università: dal sistema di bilancio alla balanced scorecard*, Franco Angeli, Milano, 2005.

⁶ Cfr. G. AZZONE, B. CAMPEDELLI, E. VARASIO, *Opportunità e problemi nell'adozione dei sistemi di programmazione e controllo nelle Università*, cit.

⁷ M. TROW, *Problems in the transition from elite to mass higher education*, Carnegie Commission of Higher Education, Berkley, 1973.

numero più elevato di studenti ed il cui fine è quello di rispondere ad esigenze di più ampio respiro. L'accesso ad Università d'élite è un privilegio riservato ad un gruppo selezionato, sulla base dell'appartenenza ad una classe sociale o del merito. Questa tipologia di Università ha confini ben definiti ed è costituita da comunità di studenti ed accademici; vi è una relazione diretta e personale tra i docenti e gli studenti e l'attenzione è rivolta a modellare la mente e il carattere dello studente, piuttosto che a trasmettere conoscenze professionali specifiche, che verranno invece acquisite all'inizio della vita lavorativa. Le Università d'élite sono caratterizzate da un elevato grado di omogeneità e sono governate da piccoli gruppi elitari che condividono codici di condotta. Quando la popolazione studentesca pesa per più del 15% della popolazione di riferimento (in genere i giovani tra i 18 e i 24 anni), si può affermare che sia avvenuto il passaggio alla *mass University*. A questo stadio, l'accesso agli studi universitari è visto come un diritto per quanti hanno completato la scuola secondaria di secondo grado: raramente sono applicati meccanismi selettivi all'ingresso e il tasso di abbandono è piuttosto elevato. Le finalità delle *mass Universities* sono più ampie rispetto a quelle delle *élite Universities*: preparare gli studenti a svolgere mansioni di responsabilità in aziende o presso la pubblica amministrazione e, per questo motivo, le attività formative sono rivolte a trasmettere conoscenze e competenze tecniche agli studenti. Le attività formative sono svolte da un consistente corpo docente che, con il supporto di figure non strutturate nell'organico dell'Università, ha una relazione spesso impersonale con gli studenti, ai quali vengono impartite delle tradizionali lezioni frontali. Rispetto alle *élite Universities*, le *mass Universities* hanno confini più permeabili e comprendono al loro interno comunità caratterizzate da un'elevata autonomia che però condividono gli stessi obiettivi.

Come è intuibile da quanto scritto sopra, la transizione da una *élite University* ad una *mass University* ha comportato un cambiamento non solo a livello quantitativo in termini di aumento del numero degli iscritti, ma anche a livello qualitativo in termini di caratteristiche degli iscritti stessi: la popolazione studentesca è divenuta nel tempo sempre più eterogenea a livello culturale e sociale, con conseguenti ripercussioni in termini di varietà e qualità della domanda di istruzione universitaria⁸. Questo, a sua volta, ha comportato un cambiamento dell'offerta formativa, che, soprattutto dagli inizi degli anni Duemila, ha subito una non sempre razionale differenziazione dei curricula e dei livelli di studio⁹.

⁸ Cfr. C. DEL SORDO, *Il controllo direzionale nelle università: dal sistema di bilancio alla balanced scorecard*, cit.

⁹ Cfr. G. AZZONE, B. CAMPEDELLI, E. VARASIO, *Opportunità e problemi nell'adozione dei sistemi di programmazione e controllo nelle Università*, cit.

Anche dal lato dell'offerta sono avvenuti importanti cambiamenti, non solo in risposta ai mutamenti avvenuti dal lato della domanda, ma anche per l'affermarsi di logiche competitive sempre più accentuate tra i fornitori di formazione e ricerca¹⁰. Occorre considerare, infatti, che la concorrenza tra Atenei si è intensificata sotto diverse prospettive, tanto che le Università pubbliche sono in competizione¹¹:

- tra loro, e con altri enti di ricerca e formazione pubblici e privati, in relazione all'attività di formazione e di ricerca;
- tra loro, per l'assegnazione di risorse finanziarie;
- tra loro e con le Università straniere, a causa della crescente mobilità internazionale degli studenti e dei ricercatori grazie a progetti come Erasmus+, Fulbright o Free Mover.

L'intensificarsi della competizione impone alle Università di pensare in maniera strategica: ogni Ateneo deve analizzare il proprio ambiente competitivo e definire il proprio posizionamento strategico rispetto ai "concorrenti", cercando di individuare e valorizzare i propri punti di forza e limitare i propri punti di debolezza. Per ogni arena competitiva (formazione, ricerca, accesso ai finanziamenti, innovazione), è necessario identificare i "concorrenti", monitorare i loro comportamenti, e differenziare la propria offerta per risultare più appetibili agli occhi dei "clienti" (bacino di studenti potenziali, enti finanziatori, ecc.)¹².

Con riferimento all'ultimo punto dell'elenco, occorre sottolineare che la spinta dell'internazionalizzazione è sempre più evidente. L'internazionalizzazione, calata nel contesto delle Università, è il processo di integrazione di una dimensione internazionale/interculturale nella didattica, nella ricerca e nei servizi delle istituzioni¹³. La figura 1.1 mostra i dati sulla crescita nel tempo della mobilità internazionale degli studenti. Le Università sono chiamate a formare nuove generazioni che vivranno in un mondo sempre più connesso e globalizzato; per questo risulta strategico cooperare con le Università straniere al fine di creare programmi comuni di formazione.

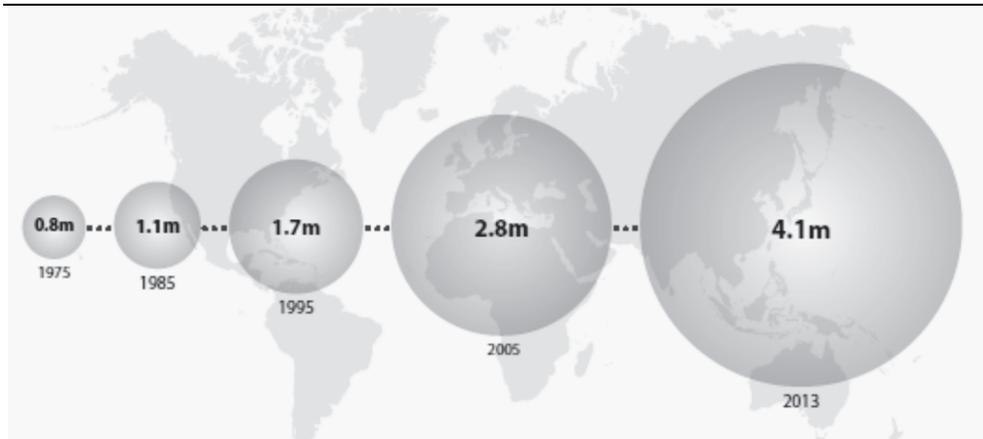
¹⁰ Cfr. F. COSENZ, *Sistemi di governo e di valutazione della performance per l'azienda «Università»*, Giuffrè, Milano, 2011.

¹¹ Cfr. A.M. ARCARI, *Il controllo di gestione negli atenei*, Egea, Milano, 2003.

¹² Cfr. L. FICI, *Il controllo di gestione negli atenei: dalla valutazione al governo aziendale*, cit.

¹³ Cfr. J. KNIGHT, H. DE WITT (a cura di), *Quality and Internationalisation in Higher Education*, OECD, Parigi, 1999.

Figura 1.1 – Il trend della mobilità internazionale degli studenti dal 1975 al 2013



Fonte: UNESCO, *Unesco Science Report: Towards 2030*, Unesco Publishing, Parigi, 2015, p. 34.

La mobilità internazionale è un fenomeno che non riguarda solo gli studenti, ma anche i ricercatori. È molto probabile che in futuro la competizione per attrarre e/o trattenere lavoratori altamente qualificati sarà sempre più intensa e molti Paesi stanno già adottando politiche al fine di creare e mantenere ambienti di ricerca innovativi e internazionali in linea con le loro ambizioni di sviluppo¹⁴. Queste azioni, ovviamente, non fanno che incentivare e aumentare la mobilità internazionale dei ricercatori¹⁵.

Creare un ambiente internazionale significa per le Università beneficiare di una serie di vantaggi, tra i quali:

- partecipare a network internazionali e beneficiare delle esperienze e delle conoscenze di ricercatori di tutto il mondo, non soltanto mediante collaborazione di natura scientifica, ma anche attraverso cooperazione su aspetti didattici e organizzativi, per recepire dagli altri sistemi accademici le spinte più interessanti verso l'innovazione;
- aumentare le possibilità di occupazione dei propri laureati, preparandoli al confronto internazionale già durante il percorso universitario;
- accrescere la reputazione, il cui livello è strettamente legato al grado d'internazionalizzazione.

¹⁴ Cfr. CORNELL UNIVERSITY, INSEAD, WIPO, *The Global Innovation Index 2014: The Human Factor in innovation*, Cornell University, Ithica, 2014.

¹⁵ Cfr. UNESCO, *Unesco Science Report: Towards 2030*, cit.

A livello di internazionalizzazione, l'Italia ottiene buone performance relativamente alla mobilità *out-going*, ossia la presenza di studenti e ricercatori italiani all'estero, mentre mostra carenze per quel che riguarda la mobilità *in-going*, ossia la presenza nelle Università italiane di studenti e ricercatori stranieri. Tale tendenza è ritenuta negativa non tanto per il flusso in uscita di studenti e ricercatori in sé, ma quanto per la mancanza di un fenomeno di reciprocità, volto a compensare tale flusso in uscita di risorse umane italiane con flussi in entrata di risorse umane straniere¹⁶.

La crescente internazionalizzazione pone sfide in termini di apertura e armonizzazione dei sistemi universitari europei, sfide a cui gli Atenei italiani non possono sottrarsi e che hanno portato l'Unione Europea a ridefinire le proprie politiche comunitarie. Tale processo di apertura e armonizzazione è cominciato nel 1999 con il processo di Bologna, finalizzato a realizzare una riforma internazionale dei sistemi di istruzione superiore dell'Unione Europea allo scopo di creare uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore. In particolare, con il processo di Bologna vengono promosse linee d'azione volte ad incentivare un impianto formativo basato su tre cicli, un sistema di conteggio uniforme delle conoscenze (ECTS), dei sistemi per facilitare la comparabilità dei diplomi, dei percorsi di istruzione comuni.

Negli anni successivi al Processo di Bologna si sono susseguiti una serie innumerevole di documenti, rapporti e comunicazioni ufficiali che hanno gradualmente rafforzato l'apertura e l'armonizzazione dei sistemi universitari europei e la collaborazione tra gli Stati mirante a tal fine¹⁷. Su questo solco, vale la pena citare la comunicazione della Commissione relativa ad una nuova agenda per l'istruzione superiore, emessa a maggio 2017, nella quale si afferma che "L'istruzione superiore deve svolgere il proprio ruolo nel far fronte alle sfide sociali e democratiche che attendono l'Europa. Ciò significa fare in modo che l'istruzione superiore sia inclusiva, aperta a talenti provenienti da tutti gli ambienti socio-economici, e che gli istituti di istruzione superiore non siano torri d'avorio, ma comunità civiche di apprendimento collegate alle comunità di appartenenza"¹⁸.

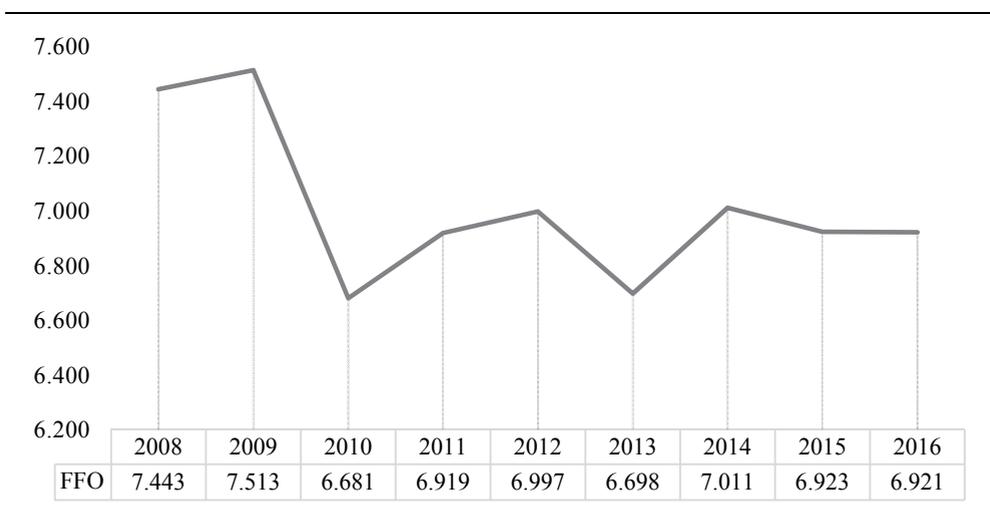
¹⁶ Cfr. A. LOMBARBINI, *L'Università in divenire: innovazione, riforme, prospettive nell'ultimo decennio*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010.

¹⁷ Sugli effetti del Processo di Bologna sul sistema universitario italiano, si veda C. GUCCIO, M.F. MARTORANA, L. MONACO, *Evaluating the impact of the Bologna Process on the efficiency convergence of Italian universities: a non-parametric frontier approach*, in *Journal of Productivity Analysis*, 45, 3, 275-298, 2016.

¹⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni relativa ad una nuova agenda per l'istruzione superiore*, p. 7, disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/>

Recentemente, infine, la crisi finanziaria del 2007-2009, ha comportato, almeno in alcuni Paesi, tra cui l'Italia, la restrizione delle fonti di finanziamento pubblico¹⁹. Nel contesto italiano, dagli anni della crisi il fondo di finanziamento ordinario, la principale fonte di finanziamento pubblico del sistema universitario²⁰, ha avuto una tendenza alla riduzione, con un taglio tra 2009 e 2010 di oltre 800 milioni di euro, che non è stato mai pienamente recuperato. Dopo alcuni alti e bassi nel periodo 2011-2014, nel biennio 2015-2016 il fondo di finanziamento ordinario si è stabilizzato ad un livello di 6,9 miliardi di euro²¹. La figura 1.2 mostra il trend del fondo di finanziamento ordinario per il periodo 2008-2016.

Figura 1.2 – Il trend del fondo di finanziamento ordinario per il periodo 2008-2016 (valori espressi in milioni di euro)



Fonte: ANVUR – Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016*, disponibile all'indirizzo <http://www.anvur.org>; contenuto consultato nel mese di dicembre 2017.

legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0247; contenuto consultato nel mese di dicembre 2017.

¹⁹ EUA – European University Association, *Public Funding Observatory, Report 2017*, disponibile all'indirizzo www.eua.be/activities-services/projects/eua-online-tools/public-funding-observatory-tool.aspx; contenuto consultato nel mese di dicembre 2017.

²⁰ Per approfondimenti sul fondo di finanziamento ordinario, si veda il paragrafo 1.2.5.

²¹ Anche la previsione di spesa per l'esercizio finanziario 2017 conferma la tendenza del biennio 2015-2016, prevedendo uno stanziamento disponibile in termini di fondo di finanziamento ordinario pari a 6,9 miliardi di euro. Informazione tratta da <http://www.miur.gov.it/-/ffo-2017> (contenuto consultato nel mese di dicembre 2017).

Contestualizzando il dato relativo all'andamento del fondo di finanziamento ordinario in una cornice più ampia, la spesa sostenuta dall'Italia per l'istruzione terziaria risulta inferiore rispetto a quella della media OECD sia in rapporto al Prodotto Interno Lordo sia in rapporto al numero degli iscritti. Nel 2013, ossia l'anno a cui fanno riferimento i dati più aggiornati, l'Italia si è posizionata al quart'ultimo posto tra i Paesi dell'OECD in termini di spesa totale per l'istruzione (4% del Prodotto Interno Lordo contro una media OECD del 5,2%), mentre nell'ambito dell'investimento totale in spesa per l'istruzione, solo l'1% del Prodotto Interno Lordo è destinato all'istruzione terziaria²².

L'insieme dei fattori descritti in questo paragrafo ha accresciuto notevolmente la complessità che gli Atenei devono gestire. Le Università sono chiamate a fare di più rispetto al passato, ossia incrementare la qualità della ricerca e della didattica, in un contesto di forte ridimensionamento delle risorse finanziarie disponibili e in un ambiente sempre più competitivo. Ma le Università devono anche imparare a muoversi su terreni fino a pochi anni fa inesplorati, come quello dell'internazionalizzazione o della competizione per l'accesso ai finanziamenti. La sopravvivenza e il successo del sistema universitario dipende dalla capacità dei singoli Atenei di intercettare e dominare questi fenomeni e di comprendere le sfide derivanti da un contesto competitivo sempre più dinamico e complesso, adattando rapidamente le proprie logiche gestionali per far fronte all'evoluzione di una società sempre più competitiva.

1.2. L'evoluzione del quadro normativo

1.2.1. // New Public Management

A partire dalla fine degli anni Ottanta, una serie di riforme ha profondamente modificato i sistemi di governo e gestione del sistema universitario italiano, al fine di dotare gli Atenei dei modelli e degli strumenti adeguati per rispondere all'evoluzione ed alle sfide del contesto competitivo, descritte nel paragrafo precedente. Il sistema di interventi legislativi ha riguardato principalmente tre ambiti: autonomia istituzionale delle Università, valutazione della qualità della ricerca e della didattica, meccanismi competitivi di finanziamento²³. Senza pretesa di esaustività, pare opportuno in questa sede ricordare i principali interventi legislativi che hanno contribuito maggiormente a delineare il quadro normativo

²² Cfr. OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development, *Education at a glance 2017, OECD indicators*, disponibile all'indirizzo www.oecd.org/education; contenuto consultato nel mese di dicembre 2017.

²³ Cfr. A.M. ARCARI, *Il controllo di gestione negli atenei*, cit.

in cui si muovono oggi le Università italiane e richiamare le logiche a cui tali interventi legislativi si ispirano.

Anzitutto, occorre sottolineare che questo sistema di interventi legislativi è stato ispirato dal cosiddetto *New Public Management*²⁴, un movimento riformista nato alla metà degli anni Ottanta che mira ad introdurre le filosofie del settore privato nelle Amministrazioni Pubbliche. La principale finalità del *New Public Management* è favorire la transizione delle Amministrazioni Pubbliche da una logica di gestione burocratica, centralizzata ed inefficiente ad una logica più snella, rivolta all'efficienza e alla soddisfazione dei cittadini²⁵.

Il *New Public Management* si contrappone al *Progressive Public Management*, che si fonda su assunti piuttosto negativi e che riguardano principalmente due aspetti²⁶:

- i politici hanno una concezione opportunistica delle cariche pubbliche, che utilizzano per il raggiungimento di fini personali;
- i rapporti con il settore privato portano a costi più elevati e ad un peggioramento della qualità dei servizi pubblici.

Partendo da questi assunti, il *Progressive Public Management* si fonda su dei principi cardine volti a limitare o annullare gli effetti negativi derivanti dalla discrezionalità politica e dai rapporti con il settore privato. In particolare, il *Progressive Public Management* si fonda:

- sulla netta separazione tra settore pubblico e settore privato in termini di struttura organizzativa, gestione del personale e percorsi di carriera;
- sulla limitazione della discrezionalità politica, attraverso la definizione di rigide regole e procedure volte a prevenire comportamenti opportunistici.

Ne deriva un modello organizzativo di carattere gerarchico-burocratico, incentrato su regole, procedure, gerarchia, rigida divisione del lavoro e impersonalità. Tale modello ha soddisfatto in maniera adeguata le esigenze della collettività per molti anni, fino a quando la crescita della dinamicità e della complessità del contesto non ne hanno messo in luce i limiti, evidenziando la necessità di adottare modelli manageriali ispirati alle logiche del settore privato. È pro-

²⁴ Cfr. C. HOOD, *A public management for all seasons*, in *Public Administration*, 69, pp. 3-19, 1991; C. HOOD, *The new public management in the 1980s: variations on a theme*, in *Accounting, Organizations and Society*, 20, 2/3, 1995, pp. 93-110.

²⁵ Cfr. F. COSENZ, *Sistemi di governo e di valutazione della performance per l'azienda «Università»*, cit.

²⁶ Cfr. G. AZZONE, M. ARNABOLDI, *L'evoluzione del ruolo del controllo di gestione nelle pubbliche amministrazioni*, in G. AZZONE, *Controllo di gestione nelle pubbliche amministrazioni*, Etas, Milano, 2008, pp. 3-16.

prio a fronte di questa necessità che nasce il *New Public Management*, la cui finalità è duplice: colmare il gap di efficienza tra settore pubblico e settore privato; abbandonare la logica di mero rispetto delle regole e delle procedure per adottare una logica per obiettivi, spostando quindi l'attenzione sui risultati. Queste due finalità si traducono, a livello operativo, nel tentativo di progettare organizzazioni pubbliche con le seguenti caratteristiche²⁷:

- aumento della delega e maggiore decentramento di poteri e risorse;
- introduzione di logiche competitive sia all'interno del settore pubblico, sia tra settore pubblico e settore privato;
- adozione di strumenti e tecniche in uso nel settore privato, come il Management By Objectives (MBO) o il Total Quality Management (TQM);
- maggiore attenzione all'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche;
- maggiore responsabilizzazione dei manager sui risultati ottenuti;
- utilizzo di standard di riferimento per misurare le performance (qualità, varietà e contenuto dei servizi pubblici);
- maggiore attenzione sul controllo e sulla misurazione dei risultati piuttosto che sulla mera verifica del rispetto delle procedure.

La tabella 1.1 riassume le principali differenze tra *Progressive Public Management* e *New Public Management*.

Tabella 1.1 – Le differenze tra *Progressive Public Management* e *New Public Management*

	Progressive Public Management	New Public Management
Principi e valori	Legittimità e rispetto delle regole	Centralità del cittadino, flessibilità e adattamento al contesto
Struttura organizzativa	Accentrata	Decentrata e snella
Ampiezza servizi pubblici	Ampia copertura	Privatizzazione e outsourcing
Controllo	Processo e procedure	Risultati (output e outcome)
Ruolo del personale	Esecutori di compiti predefiniti e proceduralizzati	Responsabilizzazione e delega decisionale

Fonte: G. AZZONE, M. ARNABOLDI, *L'evoluzione del ruolo del controllo di gestione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 7.

²⁷ Cfr. C. HOOD, *The new public management in the 1980s: variations on a theme*, cit.; G. AZZONE, M. ARNABOLDI, *L'evoluzione del ruolo del controllo di gestione nelle pubbliche amministrazioni*, cit.

1.2.2. *L'orientamento all'autonomia*

Fino agli anni Ottanta, il sistema universitario italiano è stato caratterizzato da alcuni tratti distintivi riconducibili al *Progressive Public Management*: forte indirizzo centralista accompagnato da un basso livello di autonomia degli Atenei. Il potere centrale svolgeva un ruolo di primaria rilevanza sia nel determinare il complesso delle risorse da attribuire al sistema universitario, sia nel decidere la loro ripartizione, non solo tra gli Atenei, ma anche tra le diverse aree disciplinari. In questo contesto, alle autorità accademiche era assegnato un potere molto contenuto²⁸.

A partire dagli anni Ottanta, alcuni aspetti del rapporto tra il potere centrale e gli Atenei sono stati gradualmente modificati dal processo di riorganizzazione posto in essere per allineare il sistema universitario italiano al modello europeo, considerato più efficiente²⁹. Con il D.P.R. n. 382/1980 viene regolamentata la vita accademica attraverso la ripartizione della carriera accademica in tre fasce (professori ordinari, professori associati e ricercatori), l'istituzione sperimentale e facoltativa dei Dipartimenti³⁰ e l'istituzione del dottorato di ricerca. Il D.P.R. n. 371/1982 segna una svolta fondamentale in materia di contabilità delle Università, introducendo la redazione di un bilancio di previsione e di un conto consuntivo. La legge n. 168/1989 istituisce il MURST (Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica)³¹ e stabilisce che “le Università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti” (legge n. 168/1989, art. 6, comma 1)³². Dunque, è proprio la legge n. 168/1989 a dare il via al processo di acquisizione di autonomia delle Università: mentre

²⁸ Cfr. CORTE DEI CONTI, *Referto sul sistema universitario 2017*, disponibile all'indirizzo <http://www.cortedeiconti.it>; contenuto consultato nel mese di dicembre 2017.

²⁹ Nella maggior parte dei casi, si tratta di interventi emanati per le Amministrazioni Pubbliche in generale e che, quindi, di riflesso interessano anche il sistema universitario. Si pongono a volte problemi di interpretazione quando la normativa generale è in contrasto con quella specifica del settore universitario. Cfr. L. FICI, *Il controllo di gestione negli atenei: dalla valutazione al governo aziendale*, cit., p. 7.

³⁰ Il D.P.R. n. 382/1980, all'art. 83, comma 1, delinea il Dipartimento come “l'organizzazione di uno o più settori di ricerca omogenei per fini o per metodo e dei relativi insegnamenti, anche afferenti a più Facoltà o più corsi di laurea della stessa Facoltà”.

³¹ Nel 2008 il MURST viene accorpato con il Ministero della Pubblica Istruzione per formare il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR).

³² L'articolo 33 della Costituzione sancisce che “Le istituzioni di alta cultura, Università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”.

le riforme precedenti non scalfivano la concezione centralistica del sistema universitario, l'intervento legislativo del 1989 promuove la transizione ad un modello di governance ispirato al principio della responsabilizzazione sulle scelte compiute³³. Autonomia, nel contesto universitario, significa che ogni Ateneo può decidere, sempre all'interno di un alveo di regole di carattere generale stabilite dal legislatore, i modelli organizzativi e gestionali da adottare per poter operare con successo nell'ambiente competitivo di riferimento³⁴.

Le forme di autonomia previste dalla legge n. 168/1989, riassunte nella tabella 1.2, sono state poi rese effettive gradualmente, attraverso interventi legislativi successivi, nell'arco dei successivi dieci anni.

In particolare, la legge n. 341/1990, concernente gli ordinamenti didattici, introduce:

- la tripartizione degli studi universitari, affiancando alla laurea e al dottorato di ricerca il diploma universitario, conseguibile attraverso un ciclo di istruzione breve, di durata biennale o triennale;
- la concessione di autonomia regolamentare sulla didattica alle Università, pur mantenendo fermi gli ordinamenti didattici nazionali;
- la possibilità di inserire i crediti didattici;
- l'istituzione del tutorato.

La legge n. 421/1992 definisce i presupposti organizzativi per l'applicazione dell'autonomia finanziaria e contabile, sancendo la distinzione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa e attribuendo ai dirigenti poteri di direzione, vigilanza, controllo e gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

³³ Con riferimento alla legge n. 168/1989, Fici sostiene che questo intervento legislativo può essere considerato l'elemento scatenante del processo di riforma che ha interessato il mondo universitario italiano nel corso degli anni. Cfr. L. FICI, *Il controllo di gestione negli atenei: dalla valutazione al governo aziendale*, cit., p. 9. Maran sottolinea alcune contraddizioni insite nell'intervento legislativo del 1989 che, se da un lato sancisce l'autonomia delle Università sotto diverse prospettive, dall'altro limita la piena realizzazione di tale principio stabilendo in maniera particolareggiata principi e contenuti degli statuti e dei regolamenti d'Ateneo. Cfr. L. MARAN, *Economia e management dell'Università – La governance interna tra efficienza e legittimazione*, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 57. Arcari osserva che le condizioni di autonomia stabilite con la legge n. 168/89 sono state realizzate gradualmente nel corso del tempo attraverso, da un lato, un allentamento delle procedure burocratiche centralizzate a livello ministeriale e, dall'altro, l'obbligo di introdurre forme di controllo interno nei singoli Atenei. Cfr. A.M. ARCARI, *Il controllo di gestione negli atenei*, cit., p. 12.

³⁴ Cfr. L. FICI, *Il controllo di gestione negli atenei: dalla valutazione al governo aziendale*, cit.

Tabella 1.2 – Le forme di autonomia universitaria introdotte dalla legge n. 168/89

Tipologia	Contenuti
Normativa	Le Università hanno il potere di determinare la propria organizzazione mediante l’emanazione di statuti e regolamenti che hanno valore vincolante. Entrambi sono approvati a maggioranza assoluta dal Senato Accademico e inviati al Ministro per controlli di legalità e di merito
Finanziaria	Le Università hanno la capacità di attingere a risorse di diversa natura che possono essere gestite in maniera del tutto indipendente
Contabile	Le Università formano il proprio bilancio in maniera autonoma, in virtù della potestà regolamentare in materia contabile. Dispongono infatti del potere di adottare regolamenti per l’amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell’ordinamento contabile dello stato, fermi restando i relativi principi
Didattica	Le Università possono definire liberamente i corsi di laurea e la stessa composizione degli insegnamenti necessari per conseguirli
Organizzativa	Le Università hanno il potere di creare e gestire le strutture organizzative interne necessarie al loro funzionamento

Fonte: C. DEL SORDO, *Il controllo direzionale nelle università: dal sistema di bilancio alla balanced scorecard*, cit., p. 24.

La legge n. 537/1993 realizza di fatto l’autonomia finanziaria e contabile delle Università italiane, alle quali è attribuita la facoltà di emanare i propri regolamenti per l’amministrazione, la finanza e la contabilità. Tale legge ha, inoltre, introdotto la responsabilizzazione finanziaria delle Università attraverso la previsione del *lump sum budget*: la decisione su come allocare le risorse ottenute, in prevalenza di provenienza pubblica, spetta ai singoli Atenei.

L’articolo 5 di tale intervento legislativo istituisce i tre principali canali attraverso i quali avviene il finanziamento delle Università:

- il fondo di finanziamento ordinario, con la funzione di coprire le spese di funzionamento e le attività istituzionali, comprese le spese per il personale (docente, ricercatore e non docente), la manutenzione ordinaria delle strutture e la ricerca scientifica. Tale fondo, il più cospicuo dei tre canali creati dalla legge n. 537/1993, è suddiviso in due quote:
 - quota base: suddivisa tra gli Atenei in maniera proporzionale alla somma dei trasferimenti statali e delle spese sostenute direttamente dallo Stato per ciascun Ateneo nell’esercizio 1993;
 - quota di riequilibrio: da ripartirsi in base a criteri ministeriali, stabiliti

- sentiti il CUN (Consiglio Universitario Nazionale)³⁵ e la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane)³⁶, in relazione al costo standard di produzione dello studente³⁷ e ad obiettivi di qualificazione della ricerca;
- il fondo per l’edilizia universitaria, relativo agli investimenti in infrastrutture edilizie e in grandi attrezzature scientifiche;
 - il fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, relativo a specifiche iniziative, attività e progetti, inclusa la sperimentazione di nuove iniziative didattiche³⁸.

³⁵ Il CUN viene istituito con la legge n. 31/1979 come un organismo con compiti consultivi e disciplinari, presieduto dal Ministro della Pubblica Istruzione. Con la legge n. 168/1989 viene ridefinito come organo elettivo di rappresentanza universitaria. Successivamente, con la legge n. 127/1997, ne viene ampliata la funzione di consulenza fino a ricomprendere temi quali la programmazione, il finanziamento, l’ordinamento dei corsi, i settori scientifico-disciplinari, il reclutamento dei docenti. La composizione e le competenze attuali del CUN sono stabilite dalla legge n. 18/2006: il CUN è organo consultivo e propositivo del MIUR nonché organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario. Nell’esercizio delle attribuzioni che gli competono esprime pareri, formula proposte, adotta mozioni, raccomandazioni, svolge attività di studio e analisi su ogni materia di interesse per il sistema universitario. Informazioni tratte dal sito web www.cun.it; (contenuto consultato nel mese di dicembre 2017).

³⁶ La CRUI, nata nel 1963 come associazione privata dei Rettori, è in seguito divenuta organo ufficiale di consulenza ministeriale. Dal 2007 è l’associazione delle Università italiane statali e non statali riconosciute. Pur non avendo potere regolamentare, la CRUI ha acquisito nel tempo un riconosciuto ruolo istituzionale e di rappresentanza e una concreta capacità di influire sullo sviluppo del sistema universitario attraverso un’intensa attività di studio e di sperimentazione. Tale associazione si propone come strumento di indirizzo e di coordinamento delle autonomie universitarie; luogo di sperimentazione di modelli e metodi da trasferire al sistema universitario; laboratorio di condivisione e diffusione di *best practice*; moderno centro di servizi a disposizione delle Università. Informazioni tratte dal sito web www.cruai.it; (contenuto consultato nel mese di dicembre 2017).

³⁷ Il costo standard per studente è calcolato attraverso un modello econometrico fondato su dati storici e arricchito da alcuni indicatori che esprimono obiettivi di policy, come ad esempio penalizzare la presenza di studenti iscritti fuori corso o premiare la riduzione degli abbandoni al primo anno di iscrizione. Per approfondimenti sui meccanismi di calcolo del costo standard di produzione dello studente e sui primi tentativi di introdurre meccanismi premiali nell’attribuzione delle risorse pubbliche alle Università, si consulti T. AGASISTI, G. CATALANO, *Il finanziamento pubblico delle Università con modelli formula-based: aspetti metodologici ed esperienze applicative in alcuni paesi europei*”, in G. BROSIO, G. MURARO (a cura di), *Il finanziamento del settore pubblico*, Franco Angeli, Milano, 2006, pp. 237-278.

³⁸ Ancora oggi questi tre canali sono utilizzati dal MIUR per il finanziamento del sistema universitario italiano. A tal proposito, occorre sottolineare che la maggior parte delle risorse pubbliche destinate al sistema universitario sono erogate attraverso il fondo di finanziamento ordinario. Inoltre, nel corso del tempo, i tre canali di finanziamento creati nel 1993 sono stati affiancati da ulteriori tipologie di canali. Per approfondimenti su questi aspetti, si consulti ANVUR – Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016*, cit., p. 295.

L'articolo 5 stabilisce anche, a partire dall'esercizio 1995, una diminuzione progressiva della quota base del fondo di finanziamento ordinario ed un aumento almeno di pari importo della quota di riequilibrio. Dunque, la prima applicazione di ripartizione delle risorse finanziarie sulla base di valutazioni quantitative e qualitative è attivata nel 1995, nel tentativo di attribuire le risorse agli Atenei in modo differenziato in relazione alle peculiarità dell'offerta formativa e alla loro efficienza. Il sistema di finanziamenti pubblici a pioggia in uso fino a quel momento non incentivava le Università a contenere le spese e a perseguire obiettivi di efficienza; al contrario, tale meccanismo di finanziamento spingeva gli Atenei a contrattare strenuamente con il Ministero al fine di ottenere maggiori risorse finanziarie³⁹.

Vista l'impossibilità nel breve termine di modificare in maniera cospicua l'ammontare delle risorse destinate a ciascuna Università, tale modello di allocazione delle risorse viene applicato alla quota di riequilibrio del fondo di finanziamento ordinario, destinata a correggere gradualmente il criterio della spesa storica attraverso la previsione di quote crescenti dello stesso fondo di finanziamento ordinario da destinare a finalità di riequilibrio tra gli Atenei. Tuttavia, occorre sottolineare che la quota di riequilibrio rappresentava una percentuale abbastanza contenuta del fondo di finanziamento ordinario, la maggior parte del quale continuava ad essere attribuito alle Università adottando il criterio della spesa storica⁴⁰.

Lo stesso articolo 5, al comma 13, stabilisce il contributo degli studenti alla copertura dei costi sostenuti dalle Università, attraverso il pagamento delle tasse di iscrizione e dei contributi universitari, stabilendo però un vincolo alla loro entità pari al 20% del fondo di finanziamento ordinario. Fino alla metà degli anni Novanta, l'incidenza della contribuzione studentesca sulle risorse finanziarie ottenute dalle Università era ridotto e i criteri di ripartizione dei fondi pubblici legati principalmente all'ammontare delle spese storiche. Un sistema di finanziamento così strutturato è stato la causa di una iniqua distribuzione delle risorse finanziarie tra gli Atenei e, all'interno degli Atenei stessi, tra i diversi settori scientifici-disciplinari, impendendo agli organi di governo di programmare adeguatamente fabbisogni e fonti di finanziamento⁴¹.

Dunque, nell'ottica del legislatore, la razionalizzazione del sistema di finan-

³⁹ Cfr. CNVSU – Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, *Undicesimo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario 2011*, disponibile all'indirizzo <http://www.cnvsu.it>; contenuto consultato nel mese di dicembre 2017.

⁴⁰ Cfr. CNVSU – Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, *Undicesimo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario 2011*, cit.

⁴¹ Cfr. L. MARAN, *Economia e management dell'Università – La governance interna tra efficienza e legittimazione*, cit.

ziamento, introdotta con la legge n. 537/1993, aveva l'obiettivo non solo di attribuire maggiore autonomia e responsabilità finanziaria agli Atenei, ma anche di delineare una politica di riequilibrio nell'allocazione delle risorse.

Con tale legge, infine, vengono introdotte le prime forme di controllo dell'attività universitaria, articolate su più livelli⁴². Un primo livello di controllo viene esercitato dal Ministero, con l'obiettivo di definire l'indirizzo politico che il sistema universitario deve perseguire; attraverso la creazione dell'Osservatorio per la Valutazione del Sistema Nazionale Universitario⁴³, il Ministero stabilisce i criteri per verificare la realizzazione dei programmi di sviluppo, per realizzare azioni di riequilibrio del sistema universitario, nonché per l'assegnazione delle risorse.

Un secondo livello di controllo è esercitato all'interno dei singoli Atenei, i quali attuano un'attività di autovalutazione interna attraverso un organismo specifico di controllo sulla gestione, il Nucleo di Valutazione. Tale organismo ha la funzione di vigilare sulla corretta gestione delle risorse pubbliche, sulla produttività della ricerca e della didattica e sul buon funzionamento dell'azione amministrativa, anche attraverso analisi comparative tra costi e risultati⁴⁴.

Un terzo livello di controllo, infine, è svolto dalle Facoltà, dai Dipartimenti, dai centri di servizi, ossia da quelle unità operative che si trovano all'interno di ogni Ateneo; a questo livello, il controllo è volto a monitorare i risultati specifici della ricerca o della formazione, nonché l'utilizzo delle risorse impiegate attraverso commissioni e organismi di vario tipo.

La legge n. 537/1993 costituisce un passo fondamentale nell'ottica del *New Public Management*, in quanto stimola le Università italiane ad adottare logiche aziendali, tipiche del settore privato, e ad avvicinarsi ad alcuni strumenti e meccanismi operativi, tra cui il controllo di gestione, finalizzati a monitorare l'efficienza e l'efficacia della gestione⁴⁵. In questa direzione, occorre sottolineare anche l'attività svolta dalla CRUI, che, nel corso degli anni, ha più volte evidenziato la necessità per le Università di modificare i propri modelli gestionali e sviluppare e implementare adeguati sistemi di valutazione⁴⁶.

⁴² Cfr. L. FICI, *Il controllo di gestione negli atenei: dalla valutazione al governo aziendale*, cit., p. 13.

⁴³ L'Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario verrà effettivamente istituito con il D.M. MURST del 22 febbraio 1996 e successivamente sostituito dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) con la legge n. 370/1999.

⁴⁴ L'obbligo di istituire i Nuclei di Valutazione viene previsto espressamente a partire dal 1994, ossia il primo anno in cui la legge n. 537/1993 prevedeva di allegare ai bilanci delle Università la relazione dei Nuclei di Valutazione.

⁴⁵ Cfr. A.M. ARCARI, *Il controllo di gestione negli atenei*, cit.

⁴⁶ Si vedano, tra gli altri, C.A.T. CASCIOTTI (a cura di), *Modelli innovativi di gestione per la*

Come accennato in precedenza, dunque, la legge n. 168/89 introduce il concetto di autonomia normativa per le Università, ma il cambiamento prospettato dalla riforma è avvenuto gradualmente, durante gli anni successivi, attraverso ulteriori interventi legislativi. Un notevole passo avanti, in questo senso, si compie con la legge n. 537/1993, che affianca all'autonomia normativa quella di carattere finanziario, grazie alla quale gli Atenei ottengono fondi senza vincoli di destinazione e dispongono di potere discrezionale su come allocare le risorse acquisite.

I successivi interventi legislativi completano il quadro normativo atto a realizzare l'autonomia delle Università, attraverso l'introduzione dell'autonomia nella didattica e nel reclutamento del personale docente e ricercatore.

In particolare, l'autonomia didattica, istituita con la legge n. 341/1990, è integrata dalla legge n. 127/1997, conosciuta come la legge Bassanini bis, avente l'obiettivo di stimolare le singole Università a riqualificare l'offerta formativa e migliorare le condizioni complessive di funzionamento dei corsi di studio. A tale legge seguono nel 1998 due importanti note di indirizzo sull'autonomia didattica, ispirate ai principi della flessibilità dei percorsi e dell'armonizzazione europea:

- la nota del 16 giugno 1998, che orienta operativamente la ristrutturazione dei corsi di studio, definendo le macroaree in cui raggruppare i corsi di laurea. Tale nota introduce, inoltre, il sistema dei crediti formativi, in coerenza con il sistema dei crediti europei (ECTS), riorganizza gli organismi incaricati della programmazione didattica, prevede l'attivazione di corsi di studio interfacoltà e le modalità per realizzare la piena utilizzazione di professori e ricercatori;
- la nota del 17 settembre 1998, che delinea la nuova organizzazione del sistema universitario italiano e, nell'ottica dell'armonizzazione europea, articola i corsi universitari su due livelli: il primo livello è costituito dalla laurea breve, conseguibile dopo un percorso di tre anni; il secondo livello è costituito dalla laurea specialistica, della durata di due anni e conseguibile solo da chi è in possesso di un titolo di primo livello.

Il successivo decreto ministeriale 509 del novembre 1999 stabilisce gli obiettivi formativi che qualificano i corsi di studio, le attività formative indispensabili per il loro conseguimento, nonché il numero minimo di crediti per ciascuna attività formativa e per ciascun ambito disciplinare⁴⁷.

nuova Università: Dal manager al management, Fondazione CRUI, Roma, 2005, disponibile all'indirizzo www.cruai.it; contenuto consultato nel mese di dicembre 2017; A. SQUARZONI, E. STEFANI, *Assicurazione della Qualità dei Corsi di Studio universitari: Il modello CRUI*, Fondazione CRUI, Roma, 2011, disponibile all'indirizzo www.cruai.it; contenuto consultato nel mese di dicembre 2017.

⁴⁷ In merito all'autonomia didattica, Maran sottolinea come questa sia in continua evoluzione, considerato che il processo di armonizzazione europea risulta ancora in corso, così come la

Infine, le leggi Bassanini 59/1997 (Bassanini semel) e 127/1997 (Bassanini bis), nell'affrontare il tema dei rapporti tra organi politici e dirigenziali nelle Amministrazioni Pubbliche, definiscono gli organi di governo delle Università, individuando il Rettore e gli organi decisionali, ossia Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione.

A completare il quadro normativo dell'autonomia universitaria, vi è la legge 210/1998 che attribuisce agli Atenei l'autonomia nel reclutamento di docenti e ricercatori attraverso la gestione locale dei concorsi, creando una discontinuità rispetto alla normativa precedente che prevedeva bandi di concorsi nazionali per l'accesso al ruolo di professori ordinari e professori associati.

Dunque, gli interventi legislativi realizzati tra la fine degli anni Ottanta e la fine degli anni Novanta segnano un passo fondamentale nell'ottica del *New Public Management* e contribuiscono a realizzare l'autonomia universitaria a livello normativo, didattico, scientifico, organizzativo, finanziario e contabile.

1.2.3. *L'orientamento alla valutazione e alla competizione*

L'orientamento autonomistico, introdotto dagli interventi legislativi illustrati nel paragrafo precedente, non viene accompagnato dagli altri due elementi fondamentali del modello di governance adottato a livello europeo, ossia valutazione e competizione⁴⁸. Tale assenza ha portato ad una situazione di autonomia senza responsabilità, all'origine degli episodi negativi tanto amplificati dai media e dello spirito delle successive riforme⁴⁹.

Le prime misure correttive prendono le mosse dalla necessità di introdurre una maggiore responsabilizzazione per i risultati conseguiti dagli Atenei e da

costruzione di uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (EHEA – European Higher Education Area). Tale processo di armonizzazione è cominciato con il Processo di Bologna, finalizzato a realizzare una riforma internazionale dei sistemi di istruzione superiore dell'Unione Europea allo scopo di creare, appunto, uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore entro il 2010. Cfr. L. MARAN, *Economia e management dell'Università – La governance interna tra efficienza e legittimazione*, cit.

⁴⁸ Sotto questo punto di vista, il Processo di Bologna, formalizzato nel 1999 con la Dichiarazione di Bologna, ha assegnato un ruolo di rilevanza strategica alla qualità dei percorsi didattici e di ricerca, dando un ulteriore impulso alle attività di valutazione. A livello internazionale viene infatti sottolineata la necessità di creare un sistema armonizzato, fondato su principi comuni stabiliti dall'European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) negli standard e nelle linee guida per la Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Tale processo di armonizzazione dei sistemi di garanzia della qualità viene poi ulteriormente rafforzato con la creazione dell'European Register of Quality Assurance Agencies (EQAR), a cui possono registrarsi le agenzie nazionali di garanzia della qualità che rispettano l'ESG.

⁴⁹ Cfr. M. REGINI, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, Firenze University Press, Firenze, 2014.

una maggiore attenzione all'efficienza e all'economicità di gestione, soprattutto per motivi di contenimento della spesa pubblica.

Dunque, l'orientamento autonomistico si attenua progressivamente a favore di misure riguardanti, rispettivamente, la valutazione, le modalità di ripartizione dei finanziamenti, il reclutamento dei professori e, sia pure in modo minore, la governance degli Atenei. Tali misure attribuiscono al governo centrale il potere di condizionare, in maniera anche significativa, le scelte dei singoli Atenei, comprimendone di fatto l'autonomia decisionale.

In questa direzione, il complesso normativo più consistente riguarda l'attività di valutazione, notevolmente rafforzata attraverso una serie di interventi normativi:

- la legge n. 43/2005, in ambito di programmazione universitaria, pur assegnando agli Atenei la responsabilità nella formulazione della propria programmazione, in precedenza di competenza del Ministero, prevede l'obbligo per le Università di adottare programmi triennali soggetti a valutazione ministeriale e coerenti con le linee di indirizzo governative in merito ad una serie di ambiti quali i corsi di studio da istituire, il programma di sviluppo della ricerca scientifica, gli interventi a favore degli studenti, l'internazionalizzazione, il fabbisogno del personale;
- la legge n. 286/2006 istituisce l'ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca)⁵⁰, un'agenzia incaricata della valutazione del sistema universitario e della ricerca⁵¹;

⁵⁰ La legge n. 286/2006 e il D.P.R. n. 76/2010 stabiliscono che l'ANVUR ha l'obiettivo di promuovere la qualità nelle Università attraverso attività di valutazione, raccolta ed analisi di dati, consulenza e formazione. In particolare, il D.P.R. n. 76/2010 stabilisce che sono oggetto di valutazione, tra gli altri: l'efficienza e l'efficacia della didattica, anche con riferimento agli esiti dell'apprendimento e al successivo inserimento lavorativo degli studenti; la qualità dei prodotti della ricerca; la capacità di attrazione di finanziamenti esterni e di attivazione di collaborazioni e scambio di ricercatori; l'adeguatezza della comunicazione pubblica relativa ad offerta formativa, servizi per gli studenti, risultati della valutazione. Il D.Lgs. n. 74/2017 attribuisce all'ANVUR in maniera definitiva le funzioni di gestione e indirizzo del sistema nazionale di valutazione della performance delle Università. Nello svolgere la sua attività di valutazione, l'ANVUR si ispira ai principi di indipendenza, imparzialità, professionalità, trasparenza. Informazioni tratte dal sito www.anvur.org; (contenuto consultato nel mese di dicembre 2017).

⁵¹ L'istituzione dell'ANVUR porta a compimento un processo iniziato negli anni Novanta e progressivamente consolidato negli anni Duemila. Come visto in corso di testo, la funzione valutativa è stata introdotta con la legge n. 537/1993 che ha disposto la creazione dell'Osservatorio Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario nonché l'istituzione dei Nuclei di Valutazione. Con la legge n. 370/1999, l'Osservatorio Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario viene poi sostituito dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNSVU), insieme al quale opera il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR), istituito nel 1998, il quale nel 2006 effettua il primo esercizio di valutazione della quali-

I principi di efficienza ed efficacia informano anche la disciplina della didattica: attraverso l'identificazione dei requisiti minimi necessari per l'attivazione dei corsi di studio viene circoscritta, di fatto, l'autonomia riconosciuta agli Atenei nella scelta degli ordinamenti didattici⁵². In particolare, la definizione di requisiti minimi ha l'obiettivo di assicurare gli studenti sulla presenza delle dotazioni di risorse indispensabili per lo svolgimento dei corsi di studio; garantire la trasparenza e la comparabilità dell'offerta didattica dei corsi di studio; verificare la coerenza tra risorse effettivamente disponibili, offerta programmata e domanda di formazione universitaria; consentire una più valida attribuzione di fondi, suggerendo anche l'adozione di incentivi/disincentivi⁵³.

Meno incisivi risultano, invece, gli interventi finalizzati ad attenuare le criticità derivati dal sistema di reclutamento del personale. Il D.Lgs. n. 164/2006, volto al riordino della disciplina in merito al reclutamento dei docenti universitari, non è mai stato attuato, mentre il termine di applicazione delle precedenti norme è stato di fatto prorogato fino all'entrata in vigore della legge n. 240/2010, la cosiddetta riforma Gelmini. In questo ambito, intervengono disposizioni ispirate a due principi cardine:

- far sì che le nuove assunzioni siano coerenti con una logica di gestione responsabile delle risorse finanziarie;
- assicurare una maggiore trasparenza nella valutazione dei candidati, agendo sui meccanismi di formazione delle commissioni.

La legge n. 1/2009 si inserisce in questo solco, vietando le assunzioni e l'indizione di concorsi alle Università che utilizzano più del 90% delle risorse ottenute per il personale e precludendo a tali Atenei l'accesso ai fondi stanziati con la legge finanziaria del 2007 per il piano straordinario di reclutamento di ricercatori.

tà della ricerca del sistema universitario italiano per il triennio 2001-2003, la cosiddetta VTR (Valutazione Triennale della Ricerca), sulla base della quale viene stilata una classifica delle Università italiane. L'ANVUR ha di fatto rimpiazzato questi due enti, assumendo le loro funzioni, oltre a un certo numero di compiti ulteriori, con l'intenzione di razionalizzare il sistema di valutazione. Alla fine del 2010, con la VQR 2004-2010 (Valutazione della Qualità della Ricerca 2004-2010) l'ANVUR avvia il primo processo di valutazione dei prodotti della ricerca coinvolgendo i docenti di ogni fascia.

⁵² Cfr. CNVSU – Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, *Requisiti minimi di risorse per i corsi di studio universitari*, Doc 17/01, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Roma, 2001; CNVSU – Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, *I requisiti minimi per l'attivazione dei corsi di studio: alcune integrazioni e prime proposte per i corsi di laurea specialistica*, Doc 3/03, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Roma, 2003.

⁵³ Cfr. CNVSU – Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, *Requisiti minimi di risorse per i corsi di studio universitari*, cit.

Inoltre, viene rafforzata la logica competitiva nell'attribuzione finanziamenti. Dal 1997 le risorse finanziarie per i Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN) sono attribuite sulla base della valutazione dei progetti da parte di *referees* autonomi, incentivando in questo modo la competizione tra gruppi di ricerca nazionali.

Vengono riviste anche le modalità di ripartizione delle risorse finanziarie all'interno del sistema universitario. Il modello elaborato nel 1993 lega il finanziamento delle Università soprattutto alla domanda espressa dagli studenti e non all'efficienza dei processi o alla qualità dei risultati; pur evidenziando situazioni di squilibrio tra Atenei, il modello in questione non consente di individuare possibili interventi di riequilibrio⁵⁴.

A partire dal 1998, al fine di superare tali criticità, e con l'obiettivo di modificare il sistema di ripartizione dei finanziamenti alle Università, viene adottato un modello creato dall'Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario, anche questo da applicare solo per la ripartizione della quota di riequilibrio; tale modello prevede, almeno inizialmente, la determinazione di un fabbisogno finanziario teorico determinato in base ai seguenti pesi e parametri⁵⁵:

- 50% in relazione alla domanda di formazione;
- 40% in relazione ai risultati ottenuti, da distribuire in parti uguali con riferimento all'attività di formazione (20%) e a quella di ricerca (20%);
- 10% in relazione ad incentivi.

A causa della mancanza di informazioni statistiche adeguate per la valutazione dei risultati della ricerca, il modello, nella pratica, si limita a prendere in considerazione solo i primi due fattori; in particolare, il modello di fatto attua una ripartizione delle risorse legata ai seguenti pesi⁵⁶:

- 70% in base alla domanda di formazione da soddisfare. L'ammontare di questa quota viene definita moltiplicando i costi standard per studente per area disciplinare per il numero di studenti iscritti da un numero di anni inferiore o uguale alla durata legale di ciascun corso di studio.

⁵⁴ Cfr. CNVSU – Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, *Undicesimo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario 2011*, cit.

⁵⁵ Cfr. OSSERVATORIO PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO, *Il riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: Proposte per il triennio 1998-2000*, Doc. 3/98, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Roma, 1998.

⁵⁶ Cfr. OSSERVATORIO PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO, *Il riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: Proposte per il triennio 1998-2000*, cit.

- 30% in base ai risultati della formazione, misurati attraverso il numero di “studenti attivi”, ossia il rapporto tra il numero effettivo di esami superati e il numero teorico di esami per anno previsto dagli ordinamenti, attribuendo lo stesso peso agli esami superati dagli studenti in corso e fuori corso. Successivamente si farà riferimento al numero di crediti effettivamente acquisiti in rapporto al numero di crediti da acquisire⁵⁷.

Dopo diversi confronti con vari interlocutori, in particolare con la CRUI, ed essendo nel frattempo disponibili nuove informazioni statistiche, nel gennaio 2004 viene predisposto dal CNVSU un nuovo modello per la ripartizione annuale del fondo di finanziamento ordinario⁵⁸, poi approvato, con alcune integrazioni e precisazioni richieste dalla CRUI, dal D.M. n. 146/2004. Tale modello, adottato dal 2004 al 2009, stabilisce i criteri di ripartizione del fondo di finanziamento ordinario, individuando anche le modalità di prima applicazione. In particolare, la ripartizione è legata ai seguenti parametri:

- 30% delle risorse finanziarie attribuite legate alla domanda da soddisfare, misurabile attraverso gli studenti iscritti;
- 30% delle risorse finanziarie attribuite in base ai risultati dei processi formativi, misurabili attraverso i crediti acquisiti;
- 30% delle risorse finanziarie attribuite in base ai risultati della ricerca scientifica;
- 10% delle risorse finanziarie attribuite in base ad interventi specifici.

Il modello in questione collega i finanziamenti ai risultati dei processi formativi e ai risultati della ricerca scientifica, lasciando tuttavia un margine di manovra al legislatore attraverso la possibilità di incentivare specifiche politiche ritenute rilevanti in un certo periodo. Tuttavia, le somme messe a disposizione per testare la bontà di tale modello di ripartizione sono piuttosto esigue e variabili nel tempo: 29 milioni di euro nel 2004, 150 milioni di euro nel 2005, 250 milioni di euro nel 2006 e solamente 40 milioni di euro nel 2007⁵⁹. Al ri-

⁵⁷ In merito al parametro degli “studenti attivi”, il CNVSU sottolinea come questo possa diventare un indicatore distorto di efficienza del sistema. Legare l’attribuzione di finanziamenti a tale indicatore, infatti, può incentivare politiche volte a facilitare l’acquisizione di crediti formativi da parte degli studenti iscritti, permettendo così all’Università di acquisire maggiori fondi pubblici per le elevate prestazioni accademiche. Cfr. CNVSU – Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, *Undicesimo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario 2011*, cit.

⁵⁸ Cfr. CNVSU – Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, *Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione “teorica” del FFO alle Università statali*, Doc. n. 1/04, Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, Roma, 2004.

⁵⁹ Cfr. COMMISSIONE TECNICA PER LA FINANZA PUBBLICA, *Misure per il risanamento finan-*