



Università
Ca' Foscari
di Venezia

Dipartimento di Scienze economiche
S. Giobbe – Cannaregio 873
30121 Venezia

Mercato, concorrenza e regole nel sistema universitario italiano

Riflessioni in margine ad un articolo di H. Hansmann

DINO RIZZI

*Dipartimento di Scienze economiche
Università Ca' Foscari di Venezia*

rizzi.dino@unive.it

PAOLO SILVESTRI

*Dipartimento di Economia politica
Università di Modena e Reggio Emilia*

silvestri@unimo.it

Luglio 2000

Riassunto

MERCATO, CONCORRENZA E REGOLE NEL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO. RIFLESSIONI IN MARGINE AD UN ARTICOLO DI H. HANSMANN

In un articolo pubblicato su questa rivista, Henry Hansmann affronta la questione della qualità dell'istruzione universitaria, individuando nell'assetto competitivo tra le istituzioni la chiave di volta per la riforma del sistema italiano. Le proposte avanzate da Hansmann vengono qui riconsiderate alla luce dell'assetto istituzionale italiano e delle innovazioni legislative che, nel corso degli anni Novanta, hanno trasformato il sistema delle università. Si mette in evidenza come, rispetto alla descrizione del sistema italiano delineata da Hansmann, il Ministero non detenga un potere decisionale completo sulle università a causa sia delle autonomie già accordate agli atenei che del forte controllo esercitato dalla corporazione dei docenti sul governo delle singole università. Per portare a compimento il processo di autonomia avviato e per attuare le riforme auspiccate da Hansmann è necessario, oltre ad un consistente aumento delle risorse, perseguire, da un lato, una più decisa deregolamentazione del settore e una maggior diversificazione dell'offerta formativa e, dall'altro, rivedere la struttura decisionale interna delle università. A questo fine è opportuno che lo Stato, pur mantenendo la funzione di finanziatore delle università e degli studenti, si ritiri dalla proprietà delle università pubbliche consentendo a queste di trasformarsi in istituzioni non-profit oppure favorendo il sorgere di autonomi sistemi universitari regionali. L'analisi si conclude con un breve esercizio che delinea le principali modifiche regolamentari necessarie per regionalizzare gli atenei, per creare competizione tra loro e per togliere il controllo delle università ai dipendenti (professori). L'esercizio svolto e il confronto con la realtà americana ci confortano nel ritenere possibili ed auspicabili le proposte di riforma.

Summary

MARKET, COMPETITION AND REGULATION IN THE ITALIAN UNIVERSITY SYSTEM. REFLECTIONS AROUND AN ARTICLE BY H. HANSMANN

In a recent article published in this journal, Henry Hansmann deals with the quality of higher education and considers competition among institutions as the key to the reform of the Italian university system. In this paper we reconsider Hansmann's proposals by taking into account the Italian institutional framework and the normative innovations that have been transforming the university system over the last decade. At present, the Ministry no longer has complete control over universities, as a large amount of autonomy has been already granted, and consequently, the university faculty has a much stronger influence on the governing of individual universities. To complete the process of reform, what is now necessary - in addition to a substantial increase of resources - is to pursue a more resolute deregulation of the sector, to increase the number of institutions, and to re-design the internal decisional structures. The State should act so as to transform State universities into non-profit institutions or even to favour the rise of autonomous regional university systems. The paper ends with an exercise that sets out the main modifications necessary for creating regional university systems, for stimulating competition among them, and for eliminating the tight hold of faculty on universities. The exercise carried out and the comparison with the American situation give support to the viability and the desirability of the outlined reforms.

Indice

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUZIONE | 1 |
| 2. QUALITÀ E COMPETIZIONE NEL SISTEMA UNIVERSITARIO..... | 1 |
| 2.1 L'ANALISI DI HANSMANN | 1 |
| 2.2 LE IMPLICAZIONI DELL'ANALISI | 3 |
| 2.3 LA COMPETIZIONE PER LE RISORSE | 4 |
| 2.4 LA DIFFERENZIAZIONE DEGLI ATENEI | 5 |
| 2.5 L'AMMONTARE DI RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE | 7 |
| 2.6 LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA INTERNA DELLE UNIVERSITÀ..... | 8 |
| 3. IL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO TRA CENTRALISMO E CONCORRENZA..... | 10 |
| 3.1 DECENTRALIZZAZIONE E AUTONOMIA DELLE UNIVERSITÀ | 10 |
| 3.2 INCORAGGIAMENTO ALL'ENTRATA DI NUOVE UNIVERSITÀ E MOBILITÀ DEGLI STUDENTI..... | 11 |
| 3.3 STABILIRE SUSSIDI DEMAND-SIDE..... | 12 |
| 4. LE RIFORME ANCORA NECESSARIE..... | 14 |
| 4.1 L'AUTONOMIA E LA GOVERNANCE DEGLI ATENEI | 14 |
| 4.2 HANSMANN PRESO SUL SERIO..... | 15 |
| 4.3 UN CONFRONTO TRA DUE SISTEMI UNIVERSITARI REGIONALI: VENETO E OREGON | 18 |
| 5. CONCLUSIONE | 19 |
| RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI..... | 21 |

1. Introduzione

In un articolo pubblicato sul n. 3/1999 di questa rivista, Henry Hansmann affronta la questione della qualità dell'istruzione universitaria, individuando nell'assetto competitivo tra le istituzioni la chiave di volta per la riforma del sistema universitario italiano (Hansmann, 1999). Si tratta di un lavoro stimolante che tocca un argomento che non ha registrato molte riflessioni e contributi, anche se recentemente il problema della definizione delle regole e del funzionamento del mercato dell'istruzione superiore ha attratto un'attenzione sconosciuta fino a poco tempo fa. Sia in Europa che in Italia la letteratura sull'*higher education* si è prevalentemente concentrata sulla necessità di definire e applicare concetti di efficacia, efficienza e qualità al settore universitario *statale* ed è rimasta in ombra la riflessione sulla struttura e l'organizzazione complessiva del settore. Inoltre, quasi tutti gli autori sono di provenienza interna al settore, per cui le ricette proposte, sia progressiste che conservatrici, risentono delle autolimitazioni indotte dall'essere simultaneamente soggetto e oggetto di valutazione. L'analisi di Hansmann è pertanto ancora più interessante in quanto riguarda la situazione europea e in particolare italiana vista con occhi certamente estranei.

Questo contributo segue da vicino l'analisi di Hansmann, cercando di calare il suo modello di riferimento, che è strettamente ritagliato sul contesto americano, in quello italiano e introducendo le specificazioni necessarie per mostrare le differenze tra i sistemi e di conseguenza il grado di realismo e di praticabilità di alcune proposte. Alla luce di queste considerazioni si esamina in quale misura le riforme introdotte nel sistema universitario italiano nel corso degli anni Novanta vadano nella direzione delineata da Hansmann e che cosa invece debba essere riformato.

2. Qualità e competizione nel sistema universitario

2.1 *L'analisi di Hansmann*

L'analisi di Hansmann prende le mosse da alcune assunzioni forti. La prima riguarda la superiorità del sistema di istruzione superiore americano rispetto a quelli europei, sia sotto il profilo della qualità dell'insegnamento e della ricerca che dell'equità. La seconda è che l'inferiorità dei sistemi europei non è meramente riconducibile alla differenza di risorse finanziarie (pubbliche e private), che pure sono di gran lunga superiori in Usa, bensì al modello organizzativo prevalente in Europa: il monopolio dello Stato. Esattamente come accade per altri settori produttivi, la gestione monopolistica pubblica delle università è causa di forti distorsioni, che sono particolarmente evidenti per l'Italia: appesantimento burocratico, bassa produttività, eccessiva standardizzazione e gigantismo delle istituzioni. Si tratta di assunzioni che, seppur non pienamente condivisibili (come si vedrà condizionano, almeno in parte, le conclusioni cui giunge l'Autore), consentono di concentrare l'attenzione su un aspetto a cui sinora è stata dedicata insufficiente attenzione: la relazione tra qualità e competizione e l'organizzazione della concorrenza all'interno del sistema universitario italiano.

Da queste premesse ne segue un'analisi che ruota attorno a tre questioni centrali: il grado di sovvenzioni pubbliche, il grado di proprietà pubblica e il grado di competizione all'interno del sistema. Individuate le ragioni dell'intervento pubblico e, conseguentemente, riconosciuta la necessità di garantire un congruo finanziamento pubblico all'istruzione superiore, Hansmann giunge alla conclusione che ciò che è davvero rilevante per il buon funzionamento del sistema, non è in definitiva la proprietà pubblica o privata delle istituzioni, quanto la competizione tra le istituzioni universitarie: *“un sistema altamente produttivo può*

essere creato sì con enti prevalentemente pubblici, purché questi enti competano tra loro (anche se è preferibile la presenza di qualche ente privato con il quale competere)” (p. 484).

A questo fine il sistema deve presentare almeno le seguenti caratteristiche: che i finanziamenti pubblici siano erogati sotto forma di sussidi del tipo *demand side*, pagati agli studenti, da spendere per l'istruzione nelle università che preferiscono, e che le università, anche se pubbliche, siano gestite da soggetti diversi. Negli Stati Uniti le università pubbliche dipendono dai 50 governi statali, dotati di sostanziale autonomia nel campo dell'istruzione, cui si affiancano numerose università private non profit. La combinazione di questi due elementi garantisce che le università pubbliche, ed eventualmente private, entrino in competizione per attrarre sia gli studenti che gli insegnanti su un mercato di carattere nazionale (e internazionale), assicurando qualità al sistema sia sul versante dei servizi didattici che di ricerca. Contemporaneamente l'equità è tutelata da un sistema di borse e di prestiti che consente agli studenti di coprire sia il costo dei servizi didattici che i costi di mantenimento durante gli studi.

Da quest'analisi discendono cinque proposte di riforma per il sistema universitario italiano che vale la pena di riprendere perché, da un lato, permettono di comprendere meglio il punto di vista dell'Autore e, dall'altro, sono certamente rilevanti per valutare se e in quale misura la riforma in atto si stia muovendo verso un assetto di maggiore competizione e qualità.

1. *Decentramento delle università.* Non è sufficiente concedere maggiore autonomia alle università all'interno di un regime nazionale come l'attuale, ma bisogna sostituire ad un unico sistema centralizzato di università un sistema decentrato: ciò può essere fatto o conferendo il potere di regolamentazione sulle università a soggetti di governo sub nazionale (regioni o autonomie locali) oppure riorganizzando alcune delle università esistenti come enti indipendenti non-profit.

2. *Incentivare la creazione di nuovi atenei.* Attraverso l'eliminazione di barriere all'entrata e/o attraverso la concessione di agevolazioni fiscali è necessario promuovere l'entrata di nuove università. Il sistema universitario italiano è ancora affetto da dimensioni medie eccessivamente elevate delle università e da un basso numero di atenei (secondo Hansmann, se il numero di istituzioni universitarie in Italia fosse proporzionale a quello americano, dovremmo contarne circa 800 contro le 70 attuali).

3. *Introdurre sussidi alla domanda.* Il sistema di finanziamento basato su sussidi all'offerta, pagati alle istituzioni sotto forma di trasferimenti generali, va sostituito con un sistema di sussidi alla domanda, erogati agli studenti in forma di aiuti, da spendere liberamente nelle università pubbliche o private a scelta dello studente, che coprano sia i costi dei servizi educativi che i costi di mantenimento agli studi. Per ragioni di equità, tali aiuti dovrebbero essere commisurati alla condizione economica dello studente (*means tested*) e potrebbero essere erogati o in forma di borse di studio o, meglio ancora, di prestiti.

4. *Eliminare la regolamentazione inutile.* In generale bisogna evitare di regolamentare il contenuto, l'organizzazione e il finanziamento dell'istruzione superiore. L'esperienza americana suggerisce che i bisogni e gli interessi degli studenti sono diversi e mutevoli, esattamente come lo sono i mezzi efficaci per farvi fronte; di conseguenza gli standard burocratici finiscono per soffocare, anziché promuovere, la qualità. Quando gli standard sono effettivamente necessari per coordinare e comunicare la qualità, tendono ad emergere senza l'assistenza del governo.

5. *Promuovere la concorrenza all'interno della Ue.* Se uno studente non è contento dell'offerta educativa all'interno del suo paese deve essere libero di recarsi altrove e di utilizzare la borsa e il prestito nazionale anche all'estero. D'altro canto le università dovrebbero fissare le tasse universitarie per gli studenti stranieri liberamente e pagare i docenti come vogliono. L'UE dovrebbe evitare di regolamentare in modo pesante le

università imponendo standard. In sostanza, e analogamente a quanto si verifica nel contesto federale americano, bisogna mettere in competizione le università anche a livello europeo (in questo modo la differenziazione tra istituzioni, anche se assente all'interno dei singoli sistemi nazionali, è almeno garantita a livello europeo).

Si tratta di suggerimenti interessanti e, a nostro avviso, suscettibili di spostare in avanti l'orizzonte del dibattito corrente, ma che necessitano, per apprezzarne pienamente la portata, di essere più puntualmente riferiti al contesto italiano. In altri termini qui si pone, come spesso accade quando si assume una prospettiva di comparazione tra sistemi differenti, un problema di corretta "traduzione" dei significati. Questa è un'operazione delicata in quanto, da un lato, l'immagine del sistema universitario italiano che scaturisce dall'analisi di Hansmann è forse eccessivamente semplificata e non tiene conto di alcune recenti innovazioni (aspetto questo che potrebbe indurre, nel lettore più informato, una mera reazione difensiva); ma, dall'altro, "salta" alcuni passaggi logici che, se del tutto ovvi per chi vive nel contesto statunitense, non lo sono invece per chi opera in quello italiano (aspetto quest'ultimo che potrebbe invece indurre un atteggiamento di riformismo "facile"). Come vedremo nel corso degli anni Novanta, anche nel nostro Paese sono stati compiuti diversi passi che hanno avvicinato il sistema universitario alla situazione desiderata; ma esso presenta anche taluni limiti, che purtroppo rimangono in ombra nell'analisi di Hansmann, che viceversa sembrerebbero allontanare terribilmente il raggiungimento di una situazione ottimale.

2.2 *Le implicazioni dell'analisi*

Prima di approfondire questo tipo di riflessione vale però la pena di sviluppare alcune considerazioni riguardanti l'assetto desiderato. Si è visto che il regime organizzativo che emerge dall'analisi di Hansmann è quello di un sistema di atenei effettivamente indipendenti gli uni dagli altri, composto da soggetti diversi tra loro, liberi di innovarsi e di competere per attrarre gli studenti e i docenti migliori.

La tesi di fondo di Hansmann, ovvero che la riorganizzazione del sistema universitario in questa direzione costituisca il rimedio per farne aumentare la qualità, si basa su alcune relazioni causali che è opportuno esplicitare:

- i) la qualità richiede *competizione* per ottenere le risorse (ricavi, attraverso i sussidi pagati agli studenti) e per aggiudicarsi i migliori docenti, ovvero richiede anche competizione sugli input;
- ii) per avere competizione è necessaria la *mobilità* degli studenti e dei docenti;
- iii) la mobilità degli studenti e dei docenti richiede che ci sia un *fine*; per quanto riguarda i primi, un "rendimento atteso" maggiore per curricula migliori; è dunque necessario che esistano *differenze* qualitative nelle caratteristiche dell'offerta e che queste siano correttamente percepite dagli utenti e dal mercato; per quanto riguarda i docenti è necessario poter differenziare le strutture retributive e le modalità di carriera;
- iv) la mobilità richiede inoltre che ci siano i *mezzi*; gli studenti debbono disporre delle risorse per frequentare l'università anche lontano da casa, a prescindere dalla condizione economica corrente e le università di quelle per offrire servizi di qualità e per pagare adeguatamente i docenti;
- v) occorre infine che le università siano in condizioni di *reagire in modo virtuoso* alle sollecitazioni della concorrenza, ovvero che la struttura organizzativa interna e l'ambiente regolamentativo in cui operano sia tale da consentire loro di esercitare pienamente la competizione.

Affinché la competizione produca i risultati desiderati sulla qualità del sistema universitario o, detto altrimenti, affinché la concorrenza in un contesto con rilevanti finanziamenti pubblici e con prevalenza di istituzioni pubbliche sia efficace, è dunque necessario che si verifichino numerose condizioni. Esaminiamole più in dettaglio.

2.3 *La competizione per le risorse*

Il primo passo, che consiste nel trasformare il sistema pubblico di finanziamento delle università in un sistema che dia potere di scelta ai consumatori, rappresenta indubbiamente una condizione indispensabile per avviare tale processo. Le università, per attrarre studenti, che in questo sistema costituiscono il principale veicolo di finanziamento, entrano necessariamente in concorrenza le une con le altre, offrendo i migliori curricula ai costi minori. E' dunque assolutamente indispensabile che le università ottengano o perdano risorse per ogni cliente in più o in meno e dunque che esista un meccanismo, analogo a quello svolto dal mercato, in grado di premiare la capacità di attrazione delle università. Ci sono diverse modalità per realizzare questo meccanismo di sussidi alla domanda: Hansmann, riproponendo l'esperienza americana, suggerisce un sistema in cui agli studenti viene assegnata una borsa di studio o un prestito che consenta loro di pagare sia il costo dei servizi educativi (le "tasse universitarie") che i costi di mantenimento, ma analoghi risultati, sotto questo profilo, possono essere ottenuti con un sistema in cui lo Stato trasferisce alle università un finanziamento per ogni iscritto, per coprire i costi dei servizi educativi, e agli studenti viene assegnata una borsa o un prestito per fare fronte ai costi di mantenimento (come tendenzialmente accade nei sistemi europei).

Perché questo meccanismo sia efficace è però necessario che gli studenti siano mobili, ovvero che siano disposti a spostarsi da casa se l'università più "comoda" non presenta le caratteristiche desiderate. La mobilità (almeno potenziale) degli studenti, che è il prerequisito del funzionamento del sistema (la minaccia di perdere risorse e la sua estrema conseguenza, il "fallimento"), richiede che ci sia un fine: per quale motivo infatti uno studente dovrebbe desiderare di trovare il suo miglior ateneo spostandosi da casa e sostenendo per questo un costo aggiuntivo? Perché è convinto che non sta comprando solo un pezzo di carta e pertanto cerca l'istituzione che, dato il costo complessivo che deve sopportare per frequentarla, ritiene migliore (che gli possa offrire maggiori chance nella vita).

E' dunque necessario che le istituzioni siano *diverse per offerta formativa e per qualità*, altrimenti gli studenti se ne stanno sotto casa. Se ne stanno a casa se una laurea vale l'altra e se per fare il promotore finanziario è indifferente essere laureati in lettere, economia, ingegneria; oppure se è indifferente essersi laureati in medicina a Modena o a Verona o a Chieti. Anzi, tutti questi sono contenti se qualcuno si dà da fare per aprirgli una università o una nuova facoltà vicino a casa. Per mettere in moto un meccanismo competitivo tra gli atenei, è pertanto necessario che questi possano differenziarsi. Ma dobbiamo essere consapevoli che valorizzare il ruolo della diversificazione significa andare in contro tendenza, dal momento che l'apertura di nuove sedi negli ultimi venti anni sembra avere avuto l'effetto di rendere sempre meno mobili gli studenti, creando bacini di utenza sempre più locali, e dal momento che si tratta di affrontare alcuni tabù, non facilmente superabili in questo Paese, quali il numero chiuso, la piena deregolamentazione dei curricula, il valore legale dei titoli di studio, per ricordare i principali. Non è infatti realistico immaginare una situazione di maggiore differenziazione (e qualità) senza consentire alle università di adeguare l'utenza alla loro effettiva capacità ricettiva, senza superare meccanismi rigidi di regolamentazione dei curricula e rivedere il relativo corollario del valore legale del titolo di studio, ad esempio trasformandolo in un sistema indipendente di valutazione ex post della qualità dei titoli rilasciati.

Oltre a garantire potere di scelta ai consumatori, è poi necessario che gli atenei entrino in competizione per aggiudicarsi i docenti migliori, dal momento che questi costituiscono l'ingrediente fondamentale per produrre servizi didattici e di ricerca di qualità. A questo fine le università offrono ai docenti migliori e/o più domandati dal mercato maggiori benefici di

quelli medi (in termini di maggiori compensi e migliori prospettive di carriera)¹. I docenti, che peraltro dispongono di informazioni di gran lunga superiori a quelle degli studenti sulle caratteristiche intrinseche delle istituzioni e sono nella migliore posizione per giudicare la qualità relativa delle sedi, valutano le offerte delle università e decidono come muoversi, entrando in competizione tra di loro. Perché si verifichi competizione sugli input (qui esemplificata con riferimento al principale fattore impiegato nel processo produttivo del settore universitario) è dunque necessario che i docenti siano effettivamente mobili e che gli atenei possano liberamente disegnare le loro politiche retributive; ma se, viceversa, le università non possono differenziare le retribuzioni², questo meccanismo competitivo viene inibito, lasciando il campo ad altri criteri allocativi.

Molto probabilmente oggi in Italia gli atenei che vengono premiati da questo stato delle cose sono quelli collocati in contesti urbani e socioeconomici favorevoli, cosicché sono le economie esterne associate alla localizzazione che, direttamente e indirettamente, determinano la diversa capacità di attrazione degli atenei nei confronti dei docenti migliori. Questa situazione, guidata da una variabile largamente fuori dal controllo delle singole università, costituisce un limite molto forte alla competitività del sistema universitario e tende a cristallizzare la gerarchia tra le università lasciando ben pochi margini di successo alle sedi periferiche³.

Dunque gli studenti e i docenti si muovono se percepiscono delle differenze e se queste sono sufficientemente remunerative. Questo ci porta ad affrontare due questioni:

- (i) quanto sia desiderabile differenziare e rendere palesi le differenze nell'offerta;
- (ii) quante risorse siano necessarie per "finanziare" la mobilità.

2.4 *La differenziazione degli atenei*

Riguardo alla prima questione bisogna innanzitutto prendere atto che, non solo un certo grado di *differenziazione* qualitativa già esiste (nonostante l'impianto fortemente centralista del nostro sistema universitario), ma che, in certa misura, è auspicabile. Se non vogliamo venire completamente tagliati fuori dal circuito internazionale (e già dobbiamo superare una pesante barriera linguistica), consentendo ad un segmento delle nostre università di competere sia sul versante dell'offerta didattica (ora stiamo correndo il rischio di perdere gli studenti migliori che partecipano ai programmi di mobilità internazionale) che su quello della ricerca (e, di conseguenza, su quello della capacità di attrarre docenti), allora bisogna certamente consentire alle università migliori di emergere. Ma una maggiore differenziazione qualitativa tra gli atenei se, da un lato, determina effetti positivi sull'efficienza e sulla qualità

¹ Nelle università *pubbliche* americane le politiche retributive e di carriera dei professori sono, all'interno di un vincolo di bilancio dato dallo Stato, questione eminentemente accademica che viene decisa a livello di ateneo e che comporta una forte responsabilizzazione dei dirigenti delle strutture (direttori di dipartimento, presidi di facoltà e consiglio di amministrazione). Il risultato di queste politiche è quello di avere innescato una forte concorrenza del personale e una sensibile differenziazione nelle strutture retributive.

² Attualmente solamente la figura del direttore amministrativo delle università risponde ai criteri di competizione che sono stati qui brevemente riassunti.

³ Naturalmente sono anche altri i fattori che determinano il successo di taluni atenei o di specifiche iniziative (corsi di laurea e/o dipartimenti), anche se questi non sembrerebbero avere significativamente intaccato la posizione di monopolio delle grandi città e delle sedi del centro-nord (si vedano, a titolo d'esempio, gli inserti a cura del Censis, nelle edizioni domenicali de *La Repubblica*, nei mesi di giugno e luglio 2000, sulle migliori facoltà italiane). La rilevanza della città e della qualità della vita ad essa associata, emerge peraltro anche come importante elemento nella scelta dell'ateneo da parte degli studenti (si veda la relazione 1997 del Nucleo di Valutazione dell'Università degli Studi di Pavia; online <http://aim.unipv.it/NuV/Relazione/index.html>).

complessiva del sistema universitario, dall'altro, può determinare maggiore diseguaglianza tra gli atenei, effetto che può non essere desiderabile sotto il profilo equitativo.

A quest'ultimo proposito va però osservato che una più accentuata differenziazione, oltre ad aumentare la distanza tra gli atenei migliori e quelli peggiori, può comportare sia un miglioramento del livello assoluto della qualità degli atenei peggiori che un suo deterioramento, a seconda che il meccanismo competitivo innescato sia tale da indurre in questi l'avvio di un processo virtuoso o invece da avvitarli in un circolo vizioso. In quale misura sia preferibile una situazione in cui la differenziazione tra atenei è maggiore della attuale, ma in cui anche gli atenei peggiori sono posti nella condizione di migliorare i loro standard assoluti, è però questione a cui difficilmente può essere data una risposta in sede tecnica e che richiede una valutazione di tipo politico, che dipende dal peso che si assegna rispettivamente alle due dimensioni del problema.

Certamente la probabilità che si verifichi la peggiora delle due situazioni delineate, ovvero maggiore diseguaglianza accompagnata da un deterioramento negli standard degli atenei di minor qualità, è tanto più alta quanto più è squilibrata la situazione di partenza iniziale, ovvero tanto più sono marcate le differenze qualitative iniziali e le sperequazioni nelle dotazioni finanziarie pubbliche tra gli atenei (differenze di cui le diverse istituzioni non portano responsabilità). In questo caso si crea un circolo vizioso a danno degli atenei che partono svantaggiati e vedono peggiorare la loro posizione in seguito alla migrazione degli studenti e dei docenti migliori verso atenei di qualità. Dunque una politica tesa a consentire una maggiore (o più esplicita) differenziazione nell'offerta delle istituzioni universitarie deve innanzitutto essere preceduta da una compiuta politica di riequilibrio, quantomeno nella dotazione delle risorse finanziarie (l'eguaglianza nelle condizioni di partenza dovrebbe, in effetti, contemplare anche una compensazione per le diseconomie esterne legate alla localizzazione, dato il ruolo di rilievo che queste giocano nel determinare le differenze qualitative tra atenei).

Oltre a questi aspetti di carattere generale, va osservato che la differenziazione può comportare ulteriori costi, sia in termini di efficienza che di equità, se, come ricorda Hansmann, questa si combina con il carattere *associativo* dell'istruzione superiore: in questo caso uno studente sceglie un ateneo non solo per la qualità e il prezzo, ma per le caratteristiche personali degli altri studenti che lo scelgono. Le caratteristiche degli altri studenti hanno particolare importanza nei riguardi dell'esperienza educativa e sociale, dei rapporti futuri (compreso il matrimonio) e della reputazione professionale e personale, aspetti questi tanto più forti quanto più la vita universitaria è, come nel contesto americano, di tipo residenziale. La conseguenza di questa caratteristica dell'istruzione superiore è la *stratificazione* delle università (Hansmann, 1999). Alla stratificazione degli studenti si associa poi anche quella dei docenti, dal momento che è preferibile insegnare in istituzioni con discenti di qualità più elevata, e le due si rafforzano a vicenda. Una conseguenza della stratificazione è quella di scoraggiare la competizione tra le istituzioni; in USA, nonostante ci siano 3.000 università, la concorrenza è più limitata di quanto potrebbe apparire perché solo alcune di queste sono effettivamente in competizione tra loro: si tratta di segmenti di mercato diversi.

A parte il potere di monopolio indotto dalla stratificazione, essa può non essere desiderabile sia per ragioni di efficienza sia di equità. Nel caso in cui gli studenti più deboli dal punto di vista delle abilità cognitive traggano, dalla frequenza con compagni più dotati, maggiori vantaggi di quelli che otterrebbero i più bravi se stessero assieme, un sistema ad elevata stratificazione è meno efficiente di un sistema con maggiore eterogeneità all'interno delle singole istituzioni. Inoltre un'eccessiva stratificazione può essere discutibile sotto il profilo dell'equità, dal momento che tende a riprodurre delle élite, rafforzando condizioni di ineguaglianza nella società. Si noti comunque che quest'ultimo effetto risulta fortemente

attutito in presenza di un diffuso sistema di aiuti agli studenti meritevoli, a meno che non si assuma l'esistenza di un'elevata correlazione tra risultati scolastici e condizione economica delle famiglie di origine.

Il rischio di stratificazione per effetto del carattere associativo dell'istruzione superiore sembrerebbe però, almeno per il momento, poco rilevante nel nostro contesto. Oggi in Italia l'identità ateneo di qualità = studente di qualità, su cui si innesta il meccanismo di bene associativo e la relativa stratificazione, è debole perché gli atenei, a causa delle loro elevate dimensioni medie e dell'assenza di criteri di selezione basati su caratteristiche personali degli immatricolati, sfornano prodotti molto differenziati per qualità⁴. Mancano inoltre università e corsi di tipo residenziale, la qual cosa indebolisce, come si è già osservato, il carattere di club tipico delle università americane⁵. Più rilevanti appaiono invece i rischi associati alla diversificazione in un contesto caratterizzato da un'ancora elevata sperequazione nella distribuzione delle dotazioni finanziarie e da rilevanti squilibri territoriali, con quanto ne consegue anche in termini di capacità di attrazione dei docenti da parte degli atenei localizzati nei contesti socio economici più svantaggiati. Per tenere sotto controllo tali pericoli è assolutamente necessario che il processo di riequilibrio finanziario tra gli atenei, avviato da alcuni anni, giunga effettivamente a compimento, che il sistema di aiuti agli studenti possa evolvere con maggiore determinazione verso una sua generalizzazione e che la differenziazione delle retribuzioni dei docenti non solo sia possibile, ma diventi un obiettivo della politica universitaria.

2.5 *L'ammontare di risorse pubbliche e private*

La questione della diversificazione delle università pone dunque un problema di *risorse*, problema non marginale che sposta l'analisi dal piano di ciò che è desiderabile a quello di ciò che è realizzabile. Una struttura universitaria diversificata, in cui gli studenti si muovono liberamente, è certamente assai più costosa, sia in termini di risorse pubbliche che private, di quella attuale. Essa richiede infatti elevati sussidi alla domanda (borse di studio o prestiti) per finanziare un maggior numero di studenti che studiano lontano da casa in atenei di dimensioni medie notevolmente più ridotte delle attuali. Sono inoltre necessarie cospicue risorse per impiantare nuove università, nonché per articolare le retribuzioni dei docenti (e non docenti), che sono l'elemento indispensabile per differenziare sotto il profilo qualitativo gli atenei. Da una sommaria analisi sulla struttura del finanziamento del sistema universitario italiano non è difficile verificare che, nell'ipotesi di consentire la mobilità a circa il 50% degli studenti contro il 20-25% attuale⁶ e di ridurre la dimensione media degli atenei⁷, con il conseguente

⁴ Si pensi alla differenza tra uno studente laureato con lode ed uno studente che si laurea nella stessa università e corso di laurea con, poniamo, meno di novanta: di fatto si tratta di due distinti titoli di studio.

⁵ Si noti, inoltre, che non necessariamente meccanismi di razionamento della domanda, tali da garantire a ciascun ateneo/corso di studi un ragionevole equilibrio tra numero degli iscritti e capacità ricettiva, debbono basarsi sulle caratteristiche personali degli studenti.

⁶ Negli Usa gli studenti assistiti con borse e prestito assommano a circa la metà degli studenti. Stimando, con prudenza, le spese medie annuali per uno studente che alloggia lontano da casa in 10 milioni, il passaggio alla situazione delineata comporterebbe un aumento di circa 2.500 – 3.000 miliardi. Si noti che il ricorso allo strumento dei prestiti d'onore, in alternativa o in combinazione alle borse di studio, non rende meno acuto il problema, nemmeno dal punto di vista delle finanze pubbliche, dal momento che i sistemi di prestito generalmente presentano anche elementi di sussidio e assicurativi, che ne garantiscono l'equità, e che gravano sui bilanci pubblici (per un'analisi approfondita di questi aspetti si veda Catalano *et al.*, 1993).

⁷ Applicando la struttura dei costi standard che si evince dalle stime dell'Osservatorio (1998) sui costi delle università pubbliche italiane, il costo medio standard nazionale aumenterebbe, per effetto della semplice riduzione della dimensione media degli atenei, di circa il 20%.

miglioramento negli standard qualitativi che questo comporta, sono necessari almeno 5.000 miliardi in più per le spese correnti, senza considerare le spese per i nuovi atenei e quelle per finanziare una maggiore differenziazione delle retribuzioni dei docenti⁸ (si noti che l'attuale fondo per il finanziamento ordinario delle università, che costituisce la parte prevalente delle risorse del sistema universitario, si aggira sui 10-11.000 miliardi).

Dunque il problema delle risorse, che nell'analisi di Hansmann viene accantonato come non determinante, ritorna con prepotenza quando si cerchi di seguire l'applicazione di un modello organizzativo teso a indurre qualità al sistema universitario. Non è d'altra parte un caso che il costo medio di uno studente universitario in USA sia all'incirca il doppio di quello europeo e il triplo di quello italiano⁹.

Ma quello delle risorse è problema ben presente nel dibattito nazionale e che ha condizionato con forza le scelte che sono state compiute dal 1993 ad oggi, quando, sotto la pressione di forti squilibri della finanza pubblica, si è cercato di avviare un processo di riforma che, *a parità di risorse pubbliche*, potesse innestare nel sistema universitario elementi di efficienza, senza andare a scapito dell'equità (si veda al riguardo Catalano e Silvestri, 1993). Come si dirà, questo è stato possibile introducendo elementi di concorrenza nel sistema, inducendo l'aumento delle risorse private e ridisegnando i criteri di selettività (diritto allo studio e tassazione degli studenti). Il problema delle risorse pone dunque un vincolo di rilievo e un'ipoteca non secondaria nei confronti di un'ipotesi di riforma del sistema universitario secondo le linee indicate da Hansmann; molto probabilmente oggi, senza una significativa iniezione di risorse pubbliche, è assai difficile accelerare il passo lungo il sentiero intrapreso nel 1994, se non a scapito dell'equità complessiva del sistema.

2.6 *La struttura organizzativa interna delle università*

Rimane infine la questione della capacità delle università di reagire positivamente agli stimoli indotti da tale modello di competizione. Il ragionamento, infatti, tiene se le università per attrarre risorse (o nel timore di perderle) sono effettivamente nella condizione di farsi concorrenza offrendo, da un lato, i curricula migliori al costo più basso e reclutando, dall'altro, i docenti migliori. Si provi, per un momento, ad immaginare che cosa dovrebbero sapere fare le università in questo contesto: dovrebbero sapere organizzare, nel modo più libero possibile, i fattori produttivi per offrire i prodotti che ritengono più idonei a soddisfare le esigenze della domanda. Dovrebbero, dunque, essere in grado di conoscere le caratteristiche e le esigenze degli utenti (effettivi e potenziali) e le richieste provenienti dal mercato del lavoro; sapere disegnare curricula coerenti sia con gli sbocchi potenziali che con le effettive possibilità di apprendimento degli studenti, progettando tecniche educative adeguate (efficaci e poco costose). Dovrebbero sapere selezionare e orientare gli studenti; selezionare e formare docenti di qualità; personale tecnico e amministrativo adeguato; essere in grado di articolare le retribuzioni del proprio personale, docente e non, disegnando proprie politiche retributive e di carriera. Dovrebbero saper analizzare il mercato in cui operano e le caratteristiche dei competitori; curare la propria immagine; ecc. Definita una strategia dovrebbero poi avere la forza di realizzarla, riorganizzando la propria "struttura produttiva" (che è composta sia di uffici amministrativi, che, soprattutto, di strutture didattiche e di

⁸ Se si assume, com'è ragionevole, che sia data l'attuale struttura e dinamica aggregata delle retribuzioni dei docenti, gli atenei periferici che intendano rafforzare la qualità del loro corpo docente dovranno, almeno nel breve periodo, disporre di maggiori risorse per attrarre docenti di qualità. La differenziazione delle retribuzioni comporta un aumento, certamente di difficile quantificazione, delle risorse necessarie.

⁹ Si veda il documento dell'OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators 2000 Edition*, (online www.oecd.org/els/edu/eag98) alla tabella B4.1 per quanto riguarda la spesa per studente in \$ Usa in PPP e alla tabella B1.1c in termini di incidenza sul Pil.

ricerca); dovrebbero puntare sui “prodotti” nuovi abbandonando quelli maturi, con quanto ne segue in termini di riallocazione delle risorse, finanziarie ed umane, all’interno dell’ateneo. Dovrebbero di conseguenza disporre di una struttura, di un assetto organizzativo interno capace di governare questi processi al fine di ottenere i risultati desiderati (questo è poi in definitiva quanto la normativa nazionale dal 1990 sta ripetendo come se fosse una litania: “efficienza e efficacia nell’impiego delle risorse”).

Ma in quale misura le università italiane oggi sanno fare queste cose? Chiunque abbia dimestichezza con aspetti decisionali e gestionali interni delle università potrà facilmente convenire che, a parte alcune rare eccezioni, le università italiane non sanno fare queste cose e sono ben lontane dal saperlo fare¹⁰.

Ci sono almeno tre ordini di motivi che spiegano questo stato di cose.

Il primo è che certamente le università non ci sono ancora abituate, dal momento che il processo che ha introdotto nel nostro sistema elementi di competizione si è avviato da poco. E’ possibile immaginare che, in un ragionevole lasso di tempo, gli atenei riescano spontaneamente a riorganizzarsi per fare fronte alle necessità imposte da uno scenario maggiormente competitivo? Certamente ci sono alcuni segnali positivi in questa direzione, ma non si può negare che ancora oggi vengono impiegate molte energie per “remare contro” le scelte politiche del Ministero e per opporre resistenza al cambiamento all’interno degli atenei. Si tratta di comportamenti, anche comprensibili, ma da non sottovalutare perché potrebbero riportare il sistema universitario italiano all’inizio degli anni Novanta: una strategia che faccia prevalentemente affidamento sull’auto-apprendimento e sulla spontanea capacità delle università di innovarsi (per quanto stimolata dall’attività dell’Osservatorio, ora Comitato, per la valutazione del sistema universitario) è dunque oggi estremamente rischiosa.

La seconda ragione è che il nostro è un sistema che è ancora eccessivamente regolamentato (anche con riferimento alla attuale *fase di transizione* da sistema centralistico a sistema di concorrenza amministrata): basti pensare al complesso di vincoli relativi alla gestione del principale input produttivo, ossia alla gestione del rapporto di lavoro, per cogliere con immediatezza la distanza che ci separa da un assetto competitivo. Ma non sono da sottovalutare nemmeno i nuovi vincoli che, nel tentativo di tenere sotto controllo comportamenti sleali, lo stesso regime di concorrenza amministrata sta introducendo: i decreti d’area, il limite del 90% sulle spese del personale, il tetto sul gettito delle tasse universitarie, i limiti di cassa, le regole concorsuali ecc. Si tratta di una regolamentazione complessa e onerosa, che comporta un enorme dispendio di energie e che talora genera nuovi incentivi che distorcono il raggiungimento degli obiettivi finali.

La terza ragione riguarda la capacità stessa degli atenei di governarsi in modo efficace, di dotarsi di un’adeguata struttura gerarchica e decisionale. Ci si riferisce in particolare a quel processo che, da un lato, investe le modalità con cui vengono prese le decisioni strategiche per la definizione dei prodotti, per l’allocazione delle risorse necessarie per produrli, per il controllo dei risultati e, dall’altro, il potere di definire le competenze di ciascun soggetto che opera nell’università. Questo problema coinvolge la questione del governo interno degli atenei, delle modalità con cui si seleziona chi ha responsabilità di comando, e a chi quest’ultimo deve rispondere. Si tratta dunque di un aspetto che va oltre il superamento dei vincoli che limitano la libertà degli atenei di innovarsi, differenziandosi sia sotto il profilo dei prodotti offerti che delle tecniche con cui produrli, ma tocca la capacità stessa degli atenei di governarsi in modo efficace e, a sua volta, propone la questione drammatica di “chi è l’università italiana oggi?” e “a chi risponde (e a chi deve rispondere), chi la governa”?

¹⁰ Si vedano, ad esempio, gli atti del convegno “L’Università verso il mercato”, pubblicati nel numero 48/1999 di *Sinergie. Rivista di studi e ricerche*, ed in particolare l’intervento di Rispoli (1999).

Le ultime due ragioni investono dunque il problema della *organizzazione interna* delle università e del sistema di regole che definiscono la loro struttura gerarchica. Su questi aspetti, che sono anche quelli più trascurati nell'analisi di Hansmann, si ritorna nel quarto paragrafo.

3. Il sistema universitario italiano tra centralismo e concorrenza

Il sistema universitario italiano ha compiuto nel corso degli anni Novanta alcuni notevoli progressi. Particolarmente evidenti sono quelli che riguardano i primi quattro ambiti di riforma proposti da Hansmann (decentramento, creazione di nuovi atenei, sussidi alla domanda, deregolamentazione), di cui si dà sinteticamente conto in questo paragrafo (il quarto punto non viene trattato esplicitamente perché si intreccia con i precedenti). Non forma oggetto di specifica riflessione il quinto punto, relativo alla promozione della concorrenza a livello europeo: si tratta di una questione molto importante, ma che è fuori, almeno in parte, dalla portata nazionale. In generale non sono stati fatti rilevanti passi avanti, se non accordi quadro (Lisbona, Bologna) che muovono nella direzione dell'armonizzazione dei sistemi (e riconoscimento dei crediti) e del rafforzamento della mobilità degli studenti in una prospettiva integrata.

3.1 Decentralizzazione e autonomia delle università

Come è stato più volte notato (di recente da Catalano e Silvestri, 1999), si può dividere la storia recente del sistema universitario italiano in due fasi distinte: fino alla fine degli anni Ottanta e gli ultimi dieci anni del secolo.

Il primo, e lungo, periodo è quello della preminenza dell'intervento del Ministero dell'istruzione sul governo delle università. Tale metodo di governo centralizzato non si riferisce solo al governo del sistema, ma si spinge in modo molto incisivo all'interno degli atenei. L'allocazione delle risorse di docenza all'interno degli atenei è fatta direttamente a livello centrale, per cui il Ministero decide direttamente quanti e quali docenti sono incardinati nelle singole facoltà. In questo modo sono distribuite circa la metà delle risorse finanziarie, ma il rimanente è distribuito in modo molto correlato alla presenza dei docenti (Silvestri, 1990). È il periodo in cui si può caratterizzare il sistema universitario come un insieme di docenti, organizzati in facoltà, con a capo un ministro. Non c'è spazio in questo sistema per un ruolo delle università in quanto istituzioni, esse sono solamente la somma di docenti e facoltà che sono stati assegnati dal centro.

Nel decennio successivo, in seguito alla legge 168/89, istitutiva del Ministero dell'università, si sviluppa, seppur in modo graduale, una fase in cui i singoli atenei cominciano ad esercitare l'autonomia statutaria e regolamentare che è stata loro assegnata.

Altre due importanti leggi sono emanate nei primi anni Novanta: la legge 341/90, che riguarda gli ordinamenti didattici, e la legge 390/91 sul diritto allo studio universitario. Entrambe le leggi contengono elementi di novità in termini di maggiore autonomia delle università.

Come osserva giustamente Capano (1998), i margini di autonomia concessa agli atenei non sono subito sfruttati a pieno. Gli atenei mostrano una notevole inerzia nell'accorgersi degli spazi offerti e nel cercare di sfruttarli a loro favore. Come vedremo, tale inerzia è imputabile anche alle regole di *governance* delle istituzioni universitarie.

Le nuove norme che scuotono gli organi accademici hanno origine dalle leggi finanziarie per il 1994 (537/93) e per il 1996 (549/95), in base alle quali vengono introdotte delle autentiche regole rivoluzionarie rispetto all'assetto del periodo precedente:

- il finanziamento basato sull'assegnazione di risorse liquide (budget unico) e non più "in natura" (personale, assegnazioni finanziarie vincolate);

- la competizione tra atenei per l'assegnazione delle risorse pubbliche, con il metodo del riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario, con gli accordi di programma per le risorse straordinarie, con il concorso per il finanziamento della ricerca e per il riparto delle risorse del fondo per la programmazione e lo sviluppo;
- la possibilità di determinare su base locale l'ammontare e la modulazione delle tasse universitarie;
- un sistema di valutazione e autovalutazione dell'efficacia e dell'efficienza, sia su base locale (nuclei di valutazione interna) che a livello nazionale (Osservatorio per la valutazione del sistema universitario);
- eliminazione del concetto stesso di pianta organica del personale, sia docente che tecnico-amministrativo.

Da ultimo, le leggi 59/97 e 128/97, e i successivi regolamenti attuativi, assegnano agli atenei anche l'autonomia in tema di definizione dei curricula didattici.

In breve, nell'arco di dieci anni le università hanno ricevuto diverse forme di autonomia:

- l'autonomia statutaria e regolamentare;
- l'autonomia di bilancio;
- l'autonomia nella definizione dei fabbisogni di personale;
- l'autonomia didattica.

Questi provvedimenti sono stati accompagnati anche da modifiche della normativa sul controllo degli atti delle università. In particolare, la legge 168/89 e la legge 20/94 hanno eliminato per le università il controllo da parte della Corte dei conti, che era di due tipi: preventivo e di legittimità sui singoli atti di gestione e successivo sui consuntivi annuali (Lanza, 1996).

Crediamo sia possibile sostenere che gli ultimi dieci anni sono stati caratterizzati da un ampio aumento del grado di autonomia degli atenei rispetto al governo centrale, anche se ovviamente, sia a causa delle abitudini centralistiche ministeriali, sia per ovvie necessità di armonizzazione, tutte queste autonomie sono soggette a vari limiti imposti a livello nazionale.

Resta da vedere se l'autonomia concessa è sufficiente e se ha le caratteristiche adeguate rispetto a quanto auspicato da Hansmann.

3.2 *Incoraggiamento all'entrata di nuove università e mobilità degli studenti*

A partire dagli anni Sessanta, ma soprattutto nell'ultimo decennio, si è anche assistito ad un aumento delle sedi universitarie, che spesso è stato giudicato in termini negativi dagli addetti ai lavori. Negli ultimi trent'anni il numero degli atenei quasi raddoppia, passando da circa 40 a più di 70, tra pubblici e privati.

La nascita di questi nuovi atenei è spiegabile nella maggior parte dei casi con il desiderio delle amministrazioni e delle forze economiche locali di avere un proprio ateneo in territori non ancora coperti. In alcuni casi si assiste alla "statizzazione" di atenei che erano nati su iniziativa privata. Più di recente, sono nati nuovi atenei al fine di decongestionare le maggiori università delle grandi città.

Sembra che si possa escludere che l'obiettivo principale delle politiche dirette ad aumentare il numero delle università sia stato quello di introdurre un certo grado di concorrenza nel settore. Semmai l'intento pare essere stato, oltre al desiderio di accontentare lobbies particolari, quello di aumentare il grado di equità del sistema universitario, ampliando l'opportunità di accesso all'università nelle zone geografiche tradizionalmente poco servite.

Da un'analisi della mobilità degli studenti per regione (Osservatorio, 1997), risulta che l'apertura di nuovi atenei ha diminuito il numero di studenti che studiano in università di altre regioni. Inoltre si osserva che la mobilità potrebbe essere in parte gonfiata da una ancora non omogenea distribuzione delle facoltà sul territorio nazionale e da "false" mobilità dovute alla

residenza in zone di confine tra regioni. Il citato documento dell'Osservatorio mette in relazione la scarsa mobilità studentesca con l'insufficienza degli interventi per il diritto allo studio: "*Sembra quasi che la mancanza di offerta didattica a livello locale generi un cambiamento delle scelte a favore delle attività presenti piuttosto che una spinta alla mobilità e ciò appare plausibile in assenza di adeguati sistemi di sostegno alla mobilità*".

Infine, la mobilità intra-regionale è diminuita negli ultimi tempi a causa di politiche di decentramento attuate dalle università, con l'attivazione di corsi di studio, soprattutto diplomi universitari triennali, presso sedi disseminate nel territorio regionale dell'ateneo madre.

Accanto al ricordato interesse delle forze locali ad avere la propria università, si è aggiunto un interesse dei docenti alla proliferazione di corsi, in quanto si pensava che l'aumento dell'offerta avrebbe comportato un aumento della domanda e, di conseguenza, giustificato ulteriori richieste di posti in organico. Le nuove sedi universitarie e le sedi decentrate sono nate quindi con dotazioni insufficienti, sia in termini di spazi e attrezzature per la didattica e per la ricerca che di personale docente. Di conseguenza, le nuove sedi sono state finora caratterizzate da una scarsa qualità dei servizi agli studenti (docenti supplenti e pendolari, assenza di aule e attrezzature).

Da questo punto di vista, nonostante il permanere di una ricca regolamentazione tesa a imporre una sostanziale uniformità di servizi, si può dire che il sistema universitario italiano sia già caratterizzato da un *elevato grado di stratificazione* delle università. Accanto ad atenei ben dotati di risorse in grado di offrire un buon livello didattico, troviamo altre sedi fortemente deficitarie sia in termini finanziari che in termini di docenti. Come se non bastasse, la mancanza di programmazione e di autonomia nel riparto delle risorse che si è avuta fino al 1994 ha comportato la nascita e il permanere di facoltà povere anche all'interno degli atenei più ricchi e, contemporaneamente, alla presenza di facoltà ricche anche all'interno di atenei complessivamente sotto dotati rispetto alla media del Paese¹¹.

Gli studenti più motivati e dotati (soprattutto finanziariamente) compongono la minoranza che si muove (anche all'estero) alla ricerca della migliore offerta didattica, mentre la stragrande maggioranza minimizza i costi e quindi si accontenta della facoltà e della sede universitaria più vicina. La mancanza di efficaci interventi per il diritto allo studio e la conseguente scarsa mobilità degli studenti determinano una configurazione del settore in cui ogni ateneo (ma anche facoltà e al limite corso di laurea o di diploma) costituisce un piccolo monopolio che può contare su un suo affezionato bacino di utenza.

In questo quadro non riescono ad inserirsi in modo efficace nuove università non statali, che in base alla normativa potrebbero essere attivate anche al di fuori di un processo di programmazione se in possesso di risorse adeguate. Nel corso dell'ultimo piano di sviluppo ci sono state ben 25 nuove richieste di attivazione di atenei privati. Di queste solo una proposta è stata accettata, in quanto le altre non erano dotate delle risorse minime (tra l'altro definite dall'Osservatorio in modo assai scarso) reputate necessarie a supportare le attività didattiche previste.

Da questa breve analisi possiamo concludere che l'aumento di atenei che si è verificato è stato del tutto insufficiente a stimolare un adeguato livello di concorrenza. E' comunque servito ad allargare la platea dei potenziali utenti, facendo emergere una domanda che sarebbe rimasta inespressa e non si sarebbe rivolta altrove.

3.3 *Stabilire sussidi demand-side*

Il lavoro di Hansmann correttamente mette in luce la necessità di finanziare la domanda, e non l'offerta, al fine di promuovere la competizione tra le istituzioni universitarie. Se gli

¹¹ La finanziaria 1994 (537/93) ha introdotto un meccanismo di riequilibrio proprio al fine di redistribuire, anche a risorse date, le risorse finanziarie tra gli atenei. Lo stesso meccanismo ha indotto, sia pure con fatica, un processo di riequilibrio interno agli atenei.

studenti sono finanziati adeguatamente, in modo da poter neutralizzare la differenza di costo dovuta alla localizzazione dell'università, allora è probabile che la scelta della sede universitaria sia influenzata in maggior modo dalla qualità dei servizi offerti.

Come abbiamo già notato, in Italia si registra una scarsa mobilità anche perché lo Stato ha da sempre privilegiato il quasi completo finanziamento di servizi didattici in natura (aule, docenti, laboratori), lasciando alle famiglie tutto l'onere del mantenimento degli studenti. Questo ha comportato ovviamente anche una selezione per censo degli studenti e, a maggior ragione, dei laureati. Una svolta rispetto a questa politica si ha dal 1994, con la simultanea introduzione di nuove norme per l'assegnazione di borse di studio, rivalutate a livelli meno irrisori, e di una tassa regionale di scopo a carico degli studenti più abbienti per il finanziamento delle borse di studio.

Da allora le famiglie sono state chiamate a contribuire in misura maggiore al finanziamento delle università e in un modo più legato alla loro condizione economica, mentre le Regioni hanno ricevuto più finanziamenti, anche grazie a fondi aggiuntivi provenienti dal bilancio statale, e sono state indotte a fornire un numero maggiore di borse di studio. Ciononostante la percentuale di studenti assistiti risulta ancora largamente inferiore a quella dei principali paesi europei. In questo panorama restano inoltre ancora largamente insufficienti gli interventi regionali per la fornitura di servizi agli studenti e, soprattutto, di alloggi per quelli fuori sede.

L'intervento che, a nostro avviso, è potenzialmente più efficace al fine di introdurre un finanziamento delle università sostanzialmente, anche se non formalmente, di tipo *demand-side* è quella parte di trasferimento di fondi statali alle università che va sotto il nome di *fondo di riequilibrio*. Nell'attuale modo di finanziamento delle università, a ciascuna università viene assegnato una quota (il 92% nel 2000) del fondo di finanziamento ordinario raggiunto nell'anno precedente, mentre il rimanente (quota di riequilibrio) alimenta un fondo che va diviso tra tutte le università in base anche al numero di studenti valutati a costi standard per le diverse aree disciplinari. In questo modo le università sono indotte a competere per recuperare la quota che hanno versato al fondo di riequilibrio e, possibilmente, assicurarsi anche una parte del fondo finanziato dalle altre.

Tale meccanismo non si configura come un *voucher* assegnato allo studente, ma le scelte degli studenti determinano comunque la distribuzione dei finanziamenti agli atenei. Ovviamente, il metodo risulta tanto più efficace quanto più elevata è la quota di riequilibrio. Non a caso, l'Osservatorio proponeva un progressivo aumento di tale percentuale in modo da raggiungere il 100% nel 2030, quindi nell'arco di trent'anni (Osservatorio, 1998)¹². Nonostante la quota di riequilibrio costituisca ancora una parte marginale del budget annuale dei singoli atenei, si può osservare come gli effetti finanziari di tale meccanismo, che in diversi casi comportano variazioni in aumento o in diminuzione del bilancio annuale di alcuni miliardi, abbiano indotto nelle università i comportamenti desiderati, facendo aumentare sensibilmente l'attenzione delle università verso i propri "clienti"¹³.

¹² Diversa, invece, la posizione della Conferenza dei Rettori delle università italiane, che tende ad accettare il riequilibrio solo in presenza di risorse aggiuntive.

¹³ Al momento non ci risulta che sia stata condotta alcuna analisi specifica sulle modificazioni nei comportamenti delle università in seguito alle riforma del budget unico e agli effetti indotti dalla quota di riequilibrio. Evidenza empirica sul mutato atteggiamento delle università può in ogni caso essere utilmente desunta dalle letture delle relazioni dei Nuclei di valutazione delle principali università, peraltro generalmente disponibili anche on line.

4. Le riforme ancora necessarie

4.1 *L'autonomia e la governance degli atenei*

La breve rassegna delle innovazioni introdotte negli anni più recenti documenta come, seppur tra numerose esitazioni e incoerenze, il sistema universitario italiano sia stato sottoposto ad un processo di riforma di notevole intensità. Di fatto, nell'arco di un decennio, si è passati da un modello centralistico, caratterizzato da un forte monopolio del Ministero, ad un modello basato su istituzioni dotate di crescente autonomia, limitata da regolamenti nazionali sempre meno vincolanti.

C'è però un aspetto che è rimasto ai margini di questo processo di riforma e che ha certamente contribuito a renderne meno efficaci le potenzialità: l'aumentata autonomia delle università non è stata accompagnata da una *riprogettazione della struttura decisionale interna degli atenei*.

La struttura attuale è stata disegnata nel periodo precedente, quando le questioni che dovevano essere affrontate a livello di singolo ateneo erano tutto sommato poche e marginali, sicché era stata data la massima importanza alla rappresentatività delle componenti scientifiche, basando tutte le decisioni su un sistema di democrazia diretta.

Gli statuti approvati dalle università all'inizio degli anni Novanta non hanno in alcun modo potuto prevedere la necessità di una struttura decisionale adatta all'allargamento delle competenze che le leggi successive avrebbero assegnato. Gli organi di governo degli atenei sono così passati da un sistema in cui erano incaricati di gestire solo questioni accademiche, ad un mondo in cui devono effettivamente gestire un'azienda di servizi, con tanto di "clienti", personale di diverso livello e funzione, problemi di *fund-raising*, di equilibrio finanziario¹⁴.

E' da aggiungere che nel frattempo è cambiato l'atteggiamento del resto della società nei confronti delle università e dei docenti. Con l'avvento dell'università di massa, famiglie e imprese hanno cominciato a chiedere conto alle università del lavoro svolto, pretendendo di giudicare la congruità dell'insegnamento universitario con il metro del mercato del lavoro per la didattica e in base alle ricadute sul sistema produttivo per la ricerca, e non più sulla base di una fiducia acritica nell'operato degli scienziati. Infine, il calo demografico ha imposto un'attenzione al prodotto formativo offerto e alla qualità dei servizi collaterali offerti agli studenti al fine di mantenere la quota di mercato.

E' evidente che lo stravolgimento delle regole avrebbe dovuto essere accompagnato da un cambiamento nel modo di decidere. Il sistema per cui tutti decidono su tutto può andar bene se non c'è molto da decidere. Se invece si passa ad un'organizzazione di tipo aziendale, è ovvio che occorre passare all'assegnazione di responsabilità e ruoli definiti in modo chiaro e gerarchico¹⁵.

¹⁴ E' per questi motivi che il personale tecnico-amministrativo ha chiesto e ottenuto di poter partecipare, anche se in modo non determinante, all'elezione del rettore e dei componenti degli organi decisionali delle università.

¹⁵ A titolo di esempio, riportiamo un brano scritto in occasione della presentazione dei risultati della valutazione esterna dell'Università Ca' Foscari di Venezia effettuata nell'ambito del progetto *Institutional evaluation* della Conferenza Europea dei Rettori:

"C'è una presenza pervasiva del principio di rappresentanza democratica. All'interno di ogni ateneo troviamo organi di rappresentanza, organi esecutivi, organi di controllo interno. Gli organi che abbiamo chiamato esecutivi (rettori, presidi, presidenti di corsi di laurea, direttori di dipartimento) hanno però poca capacità decisionale autonoma e devono sempre rapportarsi all'organismo collegiale che li ha eletti o nominati. Qualsiasi decisione deve passare attraverso il consenso di soggetti che potrebbero essere colpiti dall'azione conseguente. La rappresentanza democratica si prefigge il compito di salvaguardare i singoli, ma, alla fine, impedisce di far emergere l'istituzione nel suo complesso" (Rizzi, 1997).

Alla luce delle nuove norme di autonomia e della struttura organizzativa interna delle università, un singolo ateneo fa pensare più ad una *cooperativa non profit* (ancorché finanziata per la maggior parte dallo Stato) o, meglio ancora ad un'*impresa autogestita*¹⁶, che ad un ente pubblico.

Si pone infatti il problema della *proprietà*, o meglio del *controllo*, di un ateneo. Se le principali decisioni riguardanti la sua vita organizzativa sono ormai di competenza degli organi accademici e questi sono composti da rappresentanti eletti dai dipendenti (docenti e non), allora il modello organizzativo che ne risulta è quello dell'assoluta *autoreferenzialità*, non solo per quanto riguarda la didattica e la ricerca, come si sente spesso dire, ma anche per quanto riguarda l'uso di risorse pubbliche, sostanzialmente soggette solo ai controlli interni e ai controlli formali del Ministero.

Una conseguenza molto preoccupante di questo stato delle cose è che la struttura interna degli incentivi finisce per privilegiare determinati obiettivi a scapito di altri: non è, ad esempio, un mistero che non ci siano altre decisioni tanto sofferte e partecipate quanto quelle che ruotano attorno alla possibilità e alle regole per mettere a concorso nuovi posti di ruolo docente, dal momento che se c'è un obiettivo che i docenti certamente tendono a massimizzare è la messa al bando di posti nella propria area disciplinare. Naturalmente ci sono diverse motivazioni a sostegno di questo atteggiamento: maggiori posti significa rafforzare il proprio gruppo di ricerca e per converso ridurre il carico didattico medio; ma significa anche aumentare il proprio grado di controllo sull'impresa universitaria, dal momento che le cariche sono prevalentemente elettive. Questo meccanismo è inoltre rafforzato dalla bassa mobilità dei docenti e dunque dalla bassa competizione degli stessi. Si tratta di un meccanismo perverso e così facilmente prevedibile che ha indotto il Ministero, all'indomani della riforma del budget unico, a introdurre un vincolo massimo alle spese per il personale di ruolo in ciascun ateneo (pari al 90% del FFO).

4.2 *Hansmann preso sul serio*

Se questa è la situazione oggi, com'è possibile procedere lungo il sentiero di riforma indicato da Hansmann, ovvero quali ulteriori modifiche istituzionali e comportamentali sono necessarie nel nostro Paese?

Una delle principali indicazioni di Hansmann è la necessità di promuovere la concorrenza attraverso la presenza di una molteplicità di istituzioni, pubbliche e non. Si deve pertanto definire un contesto in cui possa operare una pluralità di soggetti incentivati a far sorgere nuove istituzioni universitarie indipendenti tra loro e dal governo centrale. D'altro canto devono essere meglio definiti, in parallelo all'assetto proprietario, i soggetti a cui è riservato l'effettivo controllo delle singole istituzioni.

Per far questo lo Stato deve ritirarsi dalla proprietà esclusiva delle istituzioni e deve rinunciare alla regolamentazione stretta, mentre deve mantenere un ruolo fondamentale nel *finanziamento* (per motivi di equità e per la presenza di esternalità nella produzione di servizi di formazione superiore e di ricerca), nell'*accreditamento* e nella *valutazione* dei risultati (per fornire informazioni corrette e tutelare i consumatori).

Si tratta di agire su due piani apparentemente contraddittori. Da un lato il sistema deve essere *deregolamentato*, e dunque, pur in presenza di norme molto generali, lo Stato non deve entrare nella definizione puntuale di curricula, politiche del personale, stato giuridico di docenti e non docenti, regole di gestione amministrativa interne alle istituzioni. In sostanza le

¹⁶ La Nuova enciclopedia del diritto e dell'economia Garzanti definisce l'autogestione nel modo seguente: "Forma di organizzazione e gestione d'impresa in cui le scelte relative alla produzione e alla distribuzione del sovrappiù competono ai lavoratori. Presupposti dell'esistenza di un sistema autogestito sono la proprietà sociale dei mezzi di produzione e la partecipazione effettiva – diretta o attraverso organi rappresentativi – dei lavoratori stessi ai processi di decisione".

università devono abbandonare il loro status di enti pubblici e le stringenti regole amministrative che ne derivano.

D'altro lato, *occorre togliere ai dipendenti (ai professori) la responsabilità delle scelte politiche*, assegnandola piuttosto a soggetti con più legittimazione, quest'ultima derivante da procedure democratiche (soggetti politici pubblici) o dall'impiego di risorse proprie (soggetti economici privati).

Riteniamo molto interessante l'indicazione di Hansmann secondo cui un primo passo per creare una pluralità di politiche e di istituzioni potrebbe essere la *regionalizzazione* del sistema universitario pubblico. In questo modello le università da statali diventano regionali e le Regioni, in quanto soggetti politicamente legittimati, sono poste in grado di attuare una propria autonoma politica di offerta formativa a livello universitario.

Oltre a questo primo passo, dovrebbero poi essere incentivato il sorgere di altre forme istituzionali tali da arricchire la differenziazione e quindi la concorrenza tra gli atenei. Si possono infatti prevedere:

- università come enti *for profit*, finanziate da privati;
- università come enti *non profit* non pubblici o *for profit*, finanziate da fondazioni private, istituzioni locali (enti locali, associazioni, soggetti economici, consorzi);
- centri di formazione e ricerca di eccellenza finanziati dallo Stato;
- centri di formazione e ricerca finanziati da enti sovranazionali (UE, ONU);
- università filiali di atenei stranieri.

Per ottenere un numero sufficientemente elevato di istituzioni è inoltre necessario provvedere allo smembramento effettivo degli atenei e delle facoltà con un numero elevato di studenti e docenti¹⁷.

Diventa cruciale, inoltre, proporre una coerente modalità di finanziamento delle università. Occorre infatti incentivare la concorrenza sull'acquisizione delle risorse tra gli atenei, pubblici e privati, ma comunque accreditati secondo standard nazionali, lasciando libertà alle istituzioni di dedicare più o meno risorse alla formazione o alla ricerca e di ricercare finanziamenti al di fuori del sistema pubblico.

Per le università regionali, ad esempio, il FFO potrebbe essere diviso in due parti per finanziare separatamente didattica e ricerca. Una parte del fondo potrebbe diventare un *Fondo nazionale per l'istruzione universitaria*, suddiviso tra gli atenei in base al numero di studenti¹⁸ e a costi standard per studente differenziati per area disciplinare, in modo simile a quanto attualmente avviene per il fondo di riequilibrio. La parte rimanente potrebbe costituire un *Fondo nazionale per la ricerca universitaria*, per metà assegnato alle università in base al numero di docenti¹⁹ (per finanziare la possibilità di effettuare attività di ricerca, con quote standard differenziate per area scientifica), e per l'altra metà assegnato su base competitiva in base a specifici progetti di ricerca, in modo analogo a quanto sperimentato negli ultimi anni per il finanziamento dei progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN, ex 40%)²⁰.

Alle altre università non appartenenti ai sistemi regionali lo Stato potrebbe riconoscere la partecipazione al fondo nazionale per l'istruzione universitaria, simulando in questo modo

¹⁷ Si pensa ovviamente a qualcosa di ben più drastico del timido tentativo avviato con l'art. 1, comma 90, della legge 662/96, collegata alla Finanziaria per il 1997, che prevede la possibilità di predisporre per decreto la "*graduale separazione organica delle Università, anche preceduta da suddivisione delle facoltà o corsi di laurea, secondo modalità concordate con gli atenei interessati*".

¹⁸ Studenti equivalenti o laureati. Il sistema dei crediti renderà inoltre più agevole il calcolo.

¹⁹ Tenendo conto del loro impegno all'interno dell'università (tempo pieno o parziale).

²⁰ I fondi del PRIN attuale potrebbero quindi integrare l'FFO.

un sistema di sussidi alla domanda e incentivando la concorrenza tra le università regionali e le altre²¹.

Per lo stesso motivo occorre incentivare la mobilità degli studenti, aumentando sensibilmente il numero degli studenti assistiti, che potranno così spostarsi alla ricerca della facoltà migliore. Ovviamente, tali aiuti devono sostenere anche gli studenti che intendono iscriversi a università non regionali, per cui questa funzione potrebbe essere utilmente centralizzata. Una gestione maggiormente accentrata potrebbe rendersi peraltro più efficiente se, seguendo l'esempio della maggior parte dei paesi con una più robusta tradizione d'aiuto agli studenti, si trasformasse l'attuale sistema, incentrato sulle borse di studio, in un sistema misto di borse e prestiti d'onore (Catalano *et al*, 1993).

Sia nelle università regionali che nelle altre, i soggetti proprietari dell'istituzione devono essere in grado di finanziare le spese non coperte dai contributi dei fondi nazionali e dalle rette pagate dagli studenti. Altre entrate, comunque, possono essere reperite attraverso donazioni, che dovrebbero essere fiscalmente incentivate²², e attraverso la vendita di altri servizi di formazione e ricerca.

Come corollario, la necessità di finanziare il sistema universitario regionale porta ad assegnare un maggior grado di autonomia tributaria alle Regioni (un maggior *federalismo* nel linguaggio politico corrente), per dotarle di risorse senza vincoli di destinazione. Ogni Regione può infatti integrare il fondo di finanziamento ordinario se intende rafforzare il proprio sistema universitario regionale. In base alla propria politica regionale, poi, ciascuna Regione decide l'allocazione di risorse proprie tra le aree disciplinari e gli atenei della regione.

Si è già notato che un tale sistema risulterebbe molto più costoso, nel complesso, di quello attuale. E' anche vero, però, che dovrebbe essere possibile mobilitare risorse non statali che attualmente sono scoraggiate dalla rigida regolamentazione del sistema, per cui una parte dell'aumento dei costi potrebbe non essere a carico dello Stato²³.

Per far funzionare il sistema è inoltre necessario che le università siano in grado di selezionare sia gli studenti che i docenti. Questo implica l'accettazione del "numero chiuso" per gli studenti e della differenziazione delle retribuzioni dei docenti in relazione alla capacità di attrarre studenti e fondi di ricerca²⁴. Dati livelli attuali degli stipendi dei docenti, la capacità di attrazione dei docenti migliori può avvenire solamente offrendo remunerazioni e servizi collaterali (servizi di segreteria, biblioteche, attrezzature, laboratori) superiori. Occorre essere preparati, di conseguenza, ad accettare una certa dose di differenziazione nel sistema nazionale.

A livello nazionale deve operare, invece, un autorevole, efficiente ed efficace organo indipendente di valutazione e certificazione, con lo scopo di fornire elementi di giudizio agli studenti, alle famiglie e ai decisori politici sull'uso delle risorse nelle università. Si tratta quindi di fare in modo che l'attuale Comitato per la valutazione del sistema universitario acquisti le necessarie strutture, credibilità e indipendenza dal potere politico.

²¹ Si noti che questo metodo di finanziamento assegnerebbe molti più fondi alle università private rispetto a quanto accade attualmente e questo potrebbe costituire un evidente incentivo all'aumento dell'offerta privata.

²² L'incentivo fiscale alle donazioni si traduce, come è noto, in un ulteriore finanziamento implicito da parte dello Stato.

²³ Si pensi, ad esempio, alle risorse a disposizione delle fondazioni bancarie, che hanno l'istruzione e la ricerca tra i propri fini statutari, oppure ad altre fondazioni che potrebbero sorgere appositamente.

²⁴ Negli USA è normale una differenziazione degli stipendi dei docenti, anche a parità di qualifica, in relazione alla "commerciabilità" del corso tenuto, alla capacità di attrarre fondi e al prestigio dell'università.

Per completare il quadro, però, è necessario che i consigli di amministrazione delle università siano composti esclusivamente da *portatori di interessi* legittimati da procedure politiche e/o dai finanziamenti assegnati, escludendo di conseguenza i dipendenti delle università dai consigli di amministrazione. Ai consigli di amministrazione devono essere assicurate le scelte riguardanti l'assegnazione delle risorse alle strutture interne ai fini dello sviluppo, della riqualificazione e della riconversione delle attività di didattica, di ricerca e amministrative. Al *presidente* del consiglio di amministrazione va assegnata la funzione di rappresentanza giuridica dell'ateneo. Al rettore, al senato accademico (composto come ora da docenti, altro personale e da rappresentanti degli studenti) e ai vari organi di rappresentanza interna (facoltà, dipartimenti) vanno invece assegnate le decisioni di carattere accademico, riguardanti l'organizzazione della didattica e della ricerca.

E' di fondamentale importanza che il direttore amministrativo, e di conseguenza tutto l'apparato amministrativo, sia nominato dal consiglio di amministrazione e che a questo risponda in modo esclusivo.

Tali modalità garantiscono che sia minimizzato l'impatto dei docenti sia sulle scelte strategiche dell'ateneo che sull'attività amministrativa, eliminando il grave conflitto di interessi sopra descritto.

4.3 *Un confronto tra due sistemi universitari regionali: Veneto e Oregon*

La regionalizzazione delle attuali università statali può destare qualche perplessità in quanto si tende generalmente a ritenere troppo ristretto l'ambito regionale per una istituzione a vocazione universale come, appunto, l'università. Nelle conversazioni correnti, poi, il termine di paragone per giudicare come vanno le cose in Italia è un non ben identificato riferimento "all'estero", spesso avendo in mente la mitica "America". Nel nostro caso il riferimento agli USA è quasi obbligato in quanto la discussione è stata stimolata da Hansmann. Abbiamo il sospetto che, almeno nei nostri colleghi, il giudizio sul sistema universitario avvenga confrontando le nostre più affollate università pubbliche con le migliori università private americane, per cui difficilmente saremo in grado di uscire onorevolmente dal confronto.

Può dunque essere utile concludere questa riflessione provando a comparare il sistema universitario di una regione italiana, il Veneto, con quello di uno Stato americano: l'Oregon²⁵.

Per avere un'idea della dimensione delle due regioni possiamo ricordare che il Veneto ha quasi 4,5 milioni di abitanti, mentre l'Oregon ne ha quasi 3,3 milioni. Il reddito disponibile *pro-capite* nel Veneto è di circa 27 milioni di lire, mentre nell'Oregon è di 40 milioni di lire²⁶.

Il sistema universitario veneto è composto di quattro atenei²⁷, che assommano a 103.000 studenti²⁸, impiegano 3.350 docenti e spendono circa 1.000 miliardi di lire²⁹. Il sistema universitario dell'Oregon, invece, è composta da un unico ateneo suddiviso in sette campus, ha circa 60.000 studenti³⁰, impiega 3.200 docenti e spende circa 1.700 miliardi di lire. Come conseguenza, abbiamo un rapporto studenti/docenti pari a 31 nel Veneto e a 19 nell'Oregon. La spesa per studente è di 10 milioni nel Veneto e di 28 nell'Oregon. Come per il confronto

²⁵ La scelta dell'Oregon non ha nessuna pretesa di rappresentatività, ed è dovuta principalmente all'esigenza di confrontare il Veneto con uno Stato americano di dimensioni paragonabili.

²⁶ Per i confronti abbiamo usati dati 1997/1998 e il tasso di cambio PPP, pari a lire 1770 per dollaro (*Purchasing power parities for GDP, Main Economic Indicators*, OECD, January 2000). Data l'approssimazione del confronto, i dati sono stati arrotondati grossolanamente.

²⁷ I quattro atenei sono le Università di Padova, Verona, Ca' Foscari di Venezia e Istituto Universitario di Architettura di Venezia.

²⁸ In corso e fuori corso.

²⁹ Compresi gli interventi per il diritto allo studio della Regione.

³⁰ Full time e part time.

Italia-USA, quindi, è evidente il diverso modello di università nei due paesi: mentre il rapporto studenti/popolazione non è molto diverso, in Veneto la spesa per studente è appena un terzo rispetto a quella dell'Oregon. Inoltre, il contributo degli studenti al budget complessivo (escluse spese per l'edilizia) risulta pari al 14% nel Veneto e al 26% nell'Oregon.

E' interessante, a questo punto, confrontare la struttura organizzativa dei due sistemi universitari. I quattro atenei del Veneto sono governati dai docenti, che esprimono i loro rettori e i componenti degli organi decisionali, sottoposti però a stringenti norme nazionali. A livello regionale, le politiche delle tre università sono coordinate dal Comitato regionale di coordinamento. Tale comitato era composto fino a poco tempo fa dai rettori e dai presidi delle facoltà dei quattro atenei, mentre di recente la composizione è stata cambiata (con norme nazionali) per cui attualmente i componenti sono il presidente della giunta regionale, i rettori e due rappresentanti degli studenti. Nell'Oregon, invece, i sette campus dell'*Oregon University System* sono governati dall'*Oregon State Board of Higher Education*, composto da 11 membri (tra cui due studenti) nominati direttamente dal Governatore dello Stato dell'Oregon. A differenza del caso italiano, la nomina del rettore e delle principali cariche accademiche (*presidents, vice-presidents, chancellors, directors of national laboratories*) avviene da parte del *Board*, per cui tutte le cariche sono di fatto di nomina politica. Il *Board* delega l'autorità al Senato accademico per le materie cosiddette "accademiche", quali le condizioni per l'ammissione e il conferimento dei titoli, l'autorizzazione e la supervisione di corsi e curricula. In fatto di scelta e promozione del personale docente e di budget, invece, il Senato dà solo dei pareri all'*Oregon State Board of Higher Education*³¹.

Abbiamo voluto riportare il breve confronto economico-demografico e le diverse regole in tema di *governance* tra il Veneto e l'Oregon solo al fine di verificare le dimensioni di uno Stato e di un sistema universitario degli USA. Se l'Oregon riesce a gestire il proprio sistema universitario, allora dovrebbero essere in grado di farlo almeno le più grandi tra le regioni italiane. Da notare che, a fronte del finanziamento dell'università da parte dello Stato dell'Oregon, praticamente tutta la gestione non accademica viene controllata dal potere politico locale, a differenza di quanto avviene da noi in cui le scelte locali non sono controllate né dallo Stato centrale né dalla politica regionale. La mancata responsabilità delle regioni nella gestione dell'università si risolve inoltre in una mancata attenzione agli interventi per il diritto allo studio universitario, che sono invece di pertinenza regionale. Ne consegue uno scollamento tra politiche di sviluppo delle università e azioni delle regioni in tema di borse di studio e alloggi per gli studenti, che rende il nostro sistema particolarmente insoddisfacente riguardo a questo tipo di intervento.

5. Conclusione

L'articolo di Hansmann, da cui il presente contributo prende spunto, ripropone l'importante problema dell'organizzazione del settore universitario in Italia.

Pur convinti della correttezza delle indicazioni di Hansmann, e della necessità di conferire maggiore concorrenza al settore, riteniamo che la sua descrizione del sistema italiano non tenga conto compiutamente delle importanti riforme avvenute negli ultimi anni. In particolare, ci pare che lo Stato italiano non detenga più un potere decisionale completo sulle università, avendo accordato molta autonomia agli atenei sui principali campi di azione (pur in presenza di una stringente regolamentazione su singole materie soprattutto di carattere amministrativo).

³¹ Un sistema analogo, ad esempio, vige in California (con 32 milioni di abitanti), in cui l'Università della California è composta da 9 campus ed è retta da *The Regents*, un comitato formato da 26 membri nominati (con un mandato di 12 anni) dal Governatore della California.

Paradossalmente, riteniamo che l'autonomia accordata alle università sia *eccessiva* alla luce delle regole attuali che assegnano un ruolo politico rilevante, praticamente decisivo, ad una parte dei dipendenti (i docenti), con il conseguente determinarsi di un conflitto di interessi tra difesa dei privilegi e necessità di cambiamenti per rispondere adeguatamente alle necessità della collettività.

D'altro lato, la necessità di aumentare la concorrenza impone la creazione di nuovi soggetti decisionali, indipendenti tra loro e dal potere centrale, in grado di competere per ottenere risorse pubbliche e private, per assicurarsi i migliori dipendenti nonché per attrarre i migliori studenti.

Per riformare davvero nel senso di Hansmann occorre in sintesi:

- deregolamentare, "privatizzare" e polverizzare il settore;
- aumentare significativamente gli aiuti per il diritto allo studio;
- aumentare le risorse pubbliche e favorire l'investimento di risorse private,

ma riteniamo che tutto questo non sarebbe sufficiente, o addirittura pericoloso, se non si procedesse ad una radicale riforma delle norme decisionali interne delle università.

Una possibile direzione di riforma, qui brevemente delineata, è quella di regionalizzare gli atenei statali, creando competizione tra loro e togliendo il controllo ai dipendenti e di consentire l'entrata nel settore universitario di nuove istituzioni sia *non profit* che *for profit*. L'esercizio svolto e il confronto con la realtà americana ci confortano nel ritenere possibili ed auspicabili le proposte di riforma.

Servirebbe ovviamente una lunga fase transitoria, ma riteniamo importante avere in mente la situazione a regime, in modo da evitare riforme parziali e scollegate come avviene attualmente.

In conclusione ci pare che le proposte di Hansmann, corredate dalle nostre integrazioni e adattamenti, possano configurare un assetto del sistema universitario più equo, efficiente ed efficace. Dato il clima politico e i drastici interventi necessari, preferiamo comunque considerare tali proposte come una provocazione, per aprire una riflessione sulla struttura del sistema universitario e per superare le ristrettezze del dibattito corrente, incentrato, ancora una volta, su aspetti (importantissimi per i dipendenti, ma marginali per la società) quali lo stato giuridico dei docenti (quante ore si devono insegnare?), le più o meno mascherate promozioni ope-legis, i concorsi, le percentuali del riequilibrio o il numero delle classi di corsi di laurea.

Riferimenti bibliografici

1. Catalano G., Silvestri P. (1993) "Finanziamento e distribuzione delle risorse nel sistema universitario italiano", in *Economia Pubblica*, n. 3.
2. Catalano G., Silvestri P. (1999) "Regolazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento", in Fabbri D. e Fiorentini G. (a cura di) *Regolamentazione e finanziamento dei pubblici servizi*, Carocci, Roma.
3. Catalano G., Mori P.A., Silvestri P., Todeschini M. (1993) *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, F. Angeli, Milano.
4. Hansmann H. (1999) "Proprietà e concorrenza nell'istruzione universitaria", in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3.
5. Lanza V. (1996) *Manuale di legislazione universitaria*, Editoriale Scientifica, Napoli.
6. Nucleo di Valutazione (1998), *Relazione annuale 1997*, Università degli Studi di Pavia.
7. OECD (2000), *Education at a Glance: OECD Indicators 2000 Edition*, Oecd, Paris.
8. Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (1997) *Verifica dei piani di sviluppo dell'università 1986-90 e 1991-93*, DOC - 4/97, MURST, Roma.
9. Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (1998) *Il riparto della quota di riequilibrio del fondo di finanziamento ordinario delle università: proposte per il triennio 1998-2000*, DOC 3/98, MURST, Roma.
10. Rispoli M. (1999) "Il governo dell'Università tra missione e strategia", in *Sinergie*, n. 48
11. Rizzi D. (1997) "La valutazione CRE nell'Università Ca' Foscari", in *Atti del Convegno: Strategie ed esperienze innovative di valutazione nelle università italiane. (Venezia, 9 dicembre 1996)*, CRUI, Roma.
12. Silvestri P. (1990) "Lacci, laccioli e cordoni della borsa", in *Politica ed Economia*, n. 3.