

# Università: una riflessione sul filo dell'utopia

## 1. Premessa

La riforma dell'Università è un argomento che periodicamente torna di attualità. Ho peraltro l'impressione che esso venga di solito affrontato cercando di apportare solo marginali correzioni al sistema attuale, come se questo fosse di fatto valido e richiedesse solo un po' di "manutenzione". È mia intenzione qui liberarmi da troppo rigidi vincoli e immaginare cambiamenti rilevanti, che mettono in discussione un paradigma sul quale ci siamo tutti adagiati: utopia? Sarà magari anche utopia, ma dato che riprende esperienze già in atto all'estero da 10-15 anni, sarà tale solo per il nostro Paese.

D'altra parte, prendendo a prestito da Nicola Rossi un suo acuto aforisma "il riformismo: realismo nell'analisi e una punta di utopia nella soluzione" e assumendo che si possa tutti concordare sulla necessità per la nostra Università di almeno un po' di riformismo, mi sento legittimato nel ricorrere ad una certa dose di utopia.

## 2. Il sistema universitario italiano nel quadro internazionale

L'Oecd, nella sua periodica pubblicazione *Education at a Glance* (fonte principale dei dati internazionali sui sistemi formativi), riporta la distribuzione per paesi dei circa 1,9 milioni di studenti che studiano in università per loro stranieri. Se ne può ricavare un indicatore sintetico della posizione di un sistema universitario nel mercato internazionale della formazione terziaria.

Le Figg. 1 e 2 riportano rispettivamente la "quota di mercato" catturata dal sistema universitario italiano, cioè la frazione dei 1,9 milioni di studenti che sceglie l'Italia, e il rapporto, nei diversi sistemi universitari, tra gli studenti stranieri ed il totale degli iscritti in ciascuno di essi (dalle tabelle C3-7 e C3-1 di *Education at a Glance* 2004); i dati mostrano che la posizione italiana sul mercato internazionale della formazione è assai poco competitiva. Sul totale degli studenti che vanno a studiare all'estero solo l'1,5% viene in Italia, da paragonarsi con il 31% negli USA, 12% in Germania e UK, 10% in Australia, 9% in Francia; inoltre solo l'1,5% degli iscritti in Italia è straniero, contro il 17,7% in Australia, il 17,2% in Svizzera, il 12,7% in Austria, l'11% in Belgio, il 10,1% in Germania e in UK, il 10% in Francia, il 3,7% in USA.

Questi dati lasciano interdetti e si contrappongono alle affermazioni retoriche che abbondano nei documenti ufficiali; non si può che prendere atto che il sistema universitario italiano gode di ben scarsa considerazione a livello internazionale. Desidero sottolineare invece la posizione di preminenza dell'Australia (oltre che quella, peraltro attesa, degli altri principali paesi europei), anche perché sul sistema universitario australiano avrò modo di tornare ampiamente nel seguito.

Un confronto internazionale più approfondito, che prenda in considerazione i vari elementi specifici dei diversi sistemi di formazione terziaria (studenti, laureati, docenti, finanziamenti per le diverse attività, fonti di finanziamento, etc.) è assai difficile a causa delle differenze esistenti tra loro (quali sono le definizioni di docente e di studente? cosa comprendere nei bilanci delle istituzioni universitarie, oltre i costi della didattica: le spese per la ricerca? e quelle relative alle residenze studentesche? nei costi dei docenti sono compresi o meno quelli relativi alla loro attività di ricerca?). Di fatto, e ben lo sa chi ha avuto occasione di utilizzare i dati Oecd, non ci

si può fidare più di tanto della effettiva comparabilità di molti di essi; se si vuole stare sul sicuro ci si deve limitare ad alcune indicazioni di massima, basate sugli indicatori più semplici e inequivocabili di Education at a Glance.

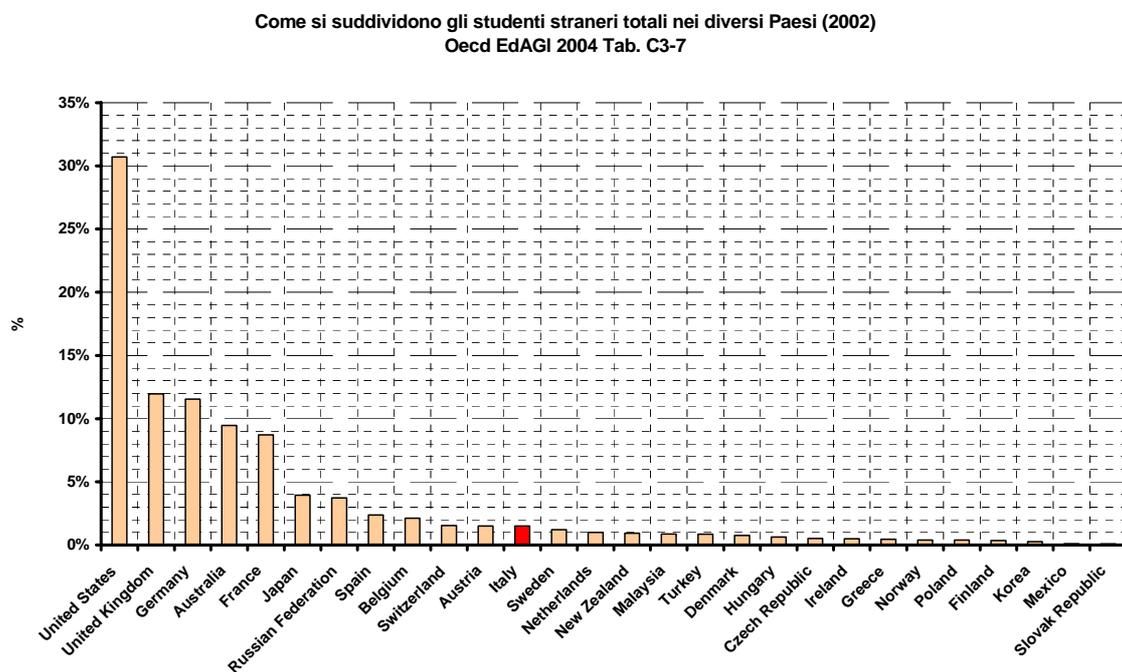


Fig. 1 – Come si suddividono gli studenti stranieri totali nei diversi Paesi (2002). Fonte: Oecd - Education at a Glance 2004

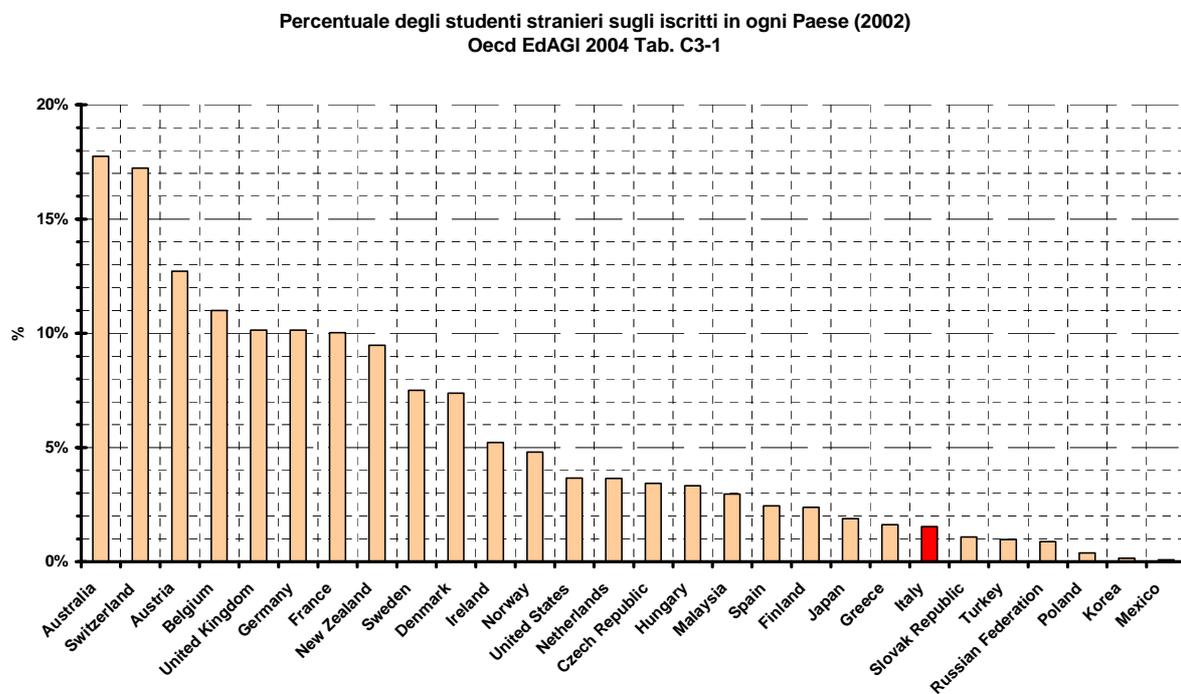


Fig. 2 – Percentuale degli studenti stranieri sugli iscritti in ogni Paese (2002). Fonte: Oecd - Education at a Glance 2004.

Prendiamo in considerazione due indicatori: la partecipazione dei giovani alla formazione terziaria (nel caso degli USA: alla formazione post-secondaria), espressa come frazione della popolazione in età di diploma che consegue un titolo universitario; il finanziamento pubblico e il finanziamento totale delle istituzioni di formazione terziaria, espresso in percentuale del Pil (discuterò in particolare il dato relativo finanziamento pubblico). Le tabelle 1 e 2 riportano i valori di questi indicatori per alcuni paesi.

Tab. 1 – Partecipazione alla formazione terziaria (2002). Fonte: Tab. A3-1, *Oecd, Education at a Glance 2004*, e, per gli Usa, Tab. 9, *Chapter 1, Digest of Education Statistics 2002*, NCES, 2003.

Italia	24%	Germania	31%
Australia	47%	Giappone	61%
Finlandia	51%	UK	49%
Francia	45%	USA <sup>1</sup>	59%

Si osserva che la partecipazione italiana alla formazione terziaria è nettamente più bassa di quella degli altri paesi, ad esclusione della Germania: siamo all'incirca alla metà della partecipazione della maggior parte dei paesi presi in considerazione. Da notare che un paio di anni or sono, prima del completamento del primo ciclo del nuovo ordinamento universitario italiano, la partecipazione alla formazione terziaria era attorno al 15% (in effetti il dato del 24% non è del tutto affidabile perché da un lato il nuovo ordinamento è ben lontano dall'aver raggiunto l'equilibrio, dall'altro lato in questi anni la popolazione in età di diploma sta cambiando molto rapidamente, per cui sono difficilmente valutabili gli effetti della distribuzione delle durate effettive dei corsi di studio<sup>2</sup>).

Tab. 2 - Finanziamento delle istituzioni terziarie, in % del PIL (2001). Fonte: *Oecd, Education at a Glance 2004*.

Paese	Fin.pubbl.	Pubbl+priv	Paese	Fin.pubbl.	Pubbl+priv
Italia	0,8%	0,9%	Germania	1,0%	1,1%
Australia	0,8%	1,5%	Giappone	0,5%	1,1%
Finlandia	1,7%	1,7%	UK	0,8%	1,1%
Francia	1,0%	1,0%	USA	0,9%	2,7%

La frazione del Pil destinata al finanziamento pubblico delle istituzioni terziarie si aggira, nella maggior parte dei paesi, nell'intervallo tra 0,8% e 1,0%: dalla tabella 2 risulta l'eccezione della Finlandia (ma in modo analogo si comportano anche gli altri paesi del Nord Europa, Danimarca, con l'1,8%, Norvegia, con l'1,3%, Svezia con l'1,5%; in proposito occorre tener presente che i paesi del nord Europa sono caratterizzati da un livello assai elevato della spesa pubblica, tipicamente attorno al 60% del Pil<sup>3</sup>). Il livello del finanziamento pubblico italiano alle istituzioni terziarie, in rapporto al Pil, si attesta quindi su valori che non si discostano eccessivamente da quelli della maggior parte dei paesi industrializzati; essendo però nettamente inferiore la partecipazione alla formazione terziaria se ne deduce che il sistema universitario italiano è inefficiente rispetto a quello di altri paesi. Il confronto internazionale non è pertanto di grande aiuto nel sostenere la richiesta di significativi aumenti del finanziamento pubblico dell'Università in Italia.

<sup>1</sup> I diplomati in Usa nei vari livelli dei corsi di studio rispetto alla popolazione nell'intervallo 30-34 anni è: 28% non degree; 23% bachelor; 8% master, professional, PhD.

<sup>2</sup> Le coorti dei 21-enni, in migliaia, sono stimate in: 865 nel 1995; 823 nel 1997; 737 nel 1999; 662 nel 2001; 631 nel 2003; nel 2009 raggiungeranno un minimo pari a 551 (elaborazioni su dati Istat).

<sup>3</sup> Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2004*

Dal raffronto con altri indicatori si desume che il sistema universitario italiano, rispetto ad altri, è attualmente sovradimensionato per ciò che riguarda il numero di docenti, mentre è assai sottodimensionato per ciò che riguarda il personale tecnico di supporto e soprattutto le strutture, in particolare i laboratori di vario tipo.

Education at a Glance 2004 fa anche notare esplicitamente (in una breve nota dedicata alla situazione del settore educativo in Italia) che nella formazione primaria ed in quella secondaria il sistema scolastico italiano è particolarmente inefficiente, perché a fronte di costi per studente che superano la media Oecd del 40% nella formazione primaria e del 27% in quella secondaria, i risultati dell'apprendimento dei quindicenni sono tra i peggiori<sup>4</sup>. In questo caso l'elevato livello del costo per studente è connesso alla forte dinamica decrementativa della popolazione in età scolare, che nei tre decenni passati è diminuita assai (fatta 100 la coorte dei ragazzi italiani di 10 anni nel 1975, si può stimare che essa sia passata a 89 nel 1985, a 60 nel 1995 e a 57 nel 2004). A fronte di questa forte variazione nella domanda di scolarità la capacità di offerta non è stata adeguatamente adattata (per le ovvie, ma non del tutto condivisibili, pressioni degli addetti ai lavori e dei sindacati), con l'argomento che mantenendo un'offerta più ricca di risorse il risultato sarebbe stato migliore; argomento che il dato empirico relativo ai quindicenni contraddice.

### 3. Il contesto generale

Nella seconda metà del secolo scorso il sistema della formazione terziaria e quello della ricerca, strettamente collegato al primo, sono stati caratterizzati da ritmi di crescita elevatissimi: ad esempio il rapporto tra finanziamento complessivo della ricerca e Pil negli Usa è raddoppiato ogni 15 anni in tre cicli dal 1945 al 1990. Questa crescita tumultuosa e su un periodo tanto lungo ha determinato l'ingenua aspettativa che essa fosse una caratteristica specifica e permanente del settore. Già nel corso degli anni '90 e poi in modo più evidente nei primi anni del nuovo secolo il settore ha invece dovuto fare i conti con un nuovo, doloroso, paradigma: lo stato stazionario, quanto meno per quanto riguarda il finanziamento pubblico.

L'aumento delle dimensioni e del costo dei sistemi universitari è andato di pari passo con l'aumento quantitativo e qualitativo della domanda di intervento a carico della spesa pubblica per altre e diverse esigenze; d'altra parte i risultati empirici suggeriscono che l'aumento della spesa pubblica rispetto al Pil ha controindicazioni di politica economica, mostrando l'esistenza di una correlazione negativa tra il rapporto spesa pubblica su Pil, al disopra di certi valori, e tasso di crescita dell'economia.

Per queste ragioni si incontrano sempre maggiori difficoltà a ottenere il necessario consenso sociale per ulteriori aumenti del finanziamento pubblico del sistema universitario e sempre più forti e diffuse sono le pressioni per sostituire almeno parte del finanziamento pubblico con l'intervento dei diretti interessati nella copertura del costo del servizio formativo, anche allo scopo di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi; su questa strada sono da sempre gli USA, da circa 15 anni l'Australia (l'innovazione è stata iniziata da un governo laburista nel 1988); recentissime le decisioni in tal senso della Gran Bretagna (aumento del tetto delle tasse universitarie a 3.000 £/st/anno);

Il totale o prevalente finanziamento pubblico del sistema universitario è messo in discussione anche per altri due motivi. Il primo ha a che fare con l'efficienza, il secondo con l'equità. Da un lato diversi studi mostrano che l'efficienza di un servizio migliora quando la sua fornitura sia effettuata in condizioni di concorrenza e la scelta sia operata dal fruitore del servizio che abbia una forte motivazione a conseguire il massimo risultato con il minimo costo: in altri ter-

<sup>4</sup> Il livello dell'apprendimento degli adolescenti a 15 anni è periodicamente monitorato dal PISA - Program for International Student Assessment. Va però anche notato che i risultati per l'Italia di un altro tipo di valutazione sull'apprendimento alla lettura da parte di ragazzi attorno ai nove anni, il PIRLS, Progress in Reading Literacy Study, dell'International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), sono ottimi.

mini la pressione competitiva esercitata dalla domanda sull'offerta è un elemento essenziale per conseguire l'efficienza del sistema. Dall'altro lato diversi studiosi (con particolare riferimento alla situazione italiana; tra questi Guido Martinotti e Marco Santambrogio) rilevano che del servizio universitario, finanziato prevalentemente dalla fiscalità generale, usufruiscono in maggior misura gli appartenenti alle classi sociali superiori, medie ed elevate, il che fa sì che avvenga un trasferimento iniquo di risorse dalle classi a reddito inferiore (che contribuiscono alla fiscalità generale) a quelle a reddito maggiore (che maggiormente utilizzano il SU): un effetto Robin Hood alla rovescia<sup>5</sup>.

Da un punto di vista più generale si può infine osservare (ed anche qui vengono in soccorso analisi empiriche, tra le quali quelle riportate in *Education at a Glance 2004*) che per lo studente il rendimento interno dell'investimento in formazione terziaria (private return) è notevolmente elevato, tanto da avvicinarsi o superare il rendimento interno sociale (social return); in queste condizioni sembra opportuno aumentare il contributo finanziario degli studenti al costo della formazione terziaria, a patto di superare la difficoltà di disporre, nel periodo della formazione, delle risorse finanziarie necessarie ad affrontarne i costi: il problema di mettere in campo lo strumento adatto allo scopo non trova certo impreparata una società tanto evoluta nel campo della finanza, quale è quella in cui viviamo (darò un cenno più sotto alla soluzione adottata in Australia).

#### 4. L'università in Italia oggi

Ritengo opportuno, a questo punto, riassumere sommariamente alcune caratteristiche del funzionamento del sistema universitario italiano, allo scopo di mettere in miglior evidenza, successivamente, i cambiamenti che a mio parere andrebbero adottati.

##### Le funzioni dell'università

Le funzioni per le quali l'università riceve il finanziamento pubblico sono: la didattica, cioè la formazione terziaria articolata in diversi livelli e in diverse aree di competenza; la ricerca. Vi sono inoltre alcune attività di tipo professionale (in particolare: l'attività assistenziale nelle Facoltà di medicina; il supporto ad enti locali, etc).

##### Il prodotto dell'attività didattica

Il prodotto dell'attività didattica dovrebbe essere la formazione dello studente, cioè lo sviluppo di competenze e di abilità; di fatto in Italia il prodotto principale sembra essere il titolo di studio, con il suo valore legale che certifica solennemente un falso macroscopico: che cioè la formazione ottenuta in qualunque ateneo italiano, che abbia seguito opportune regole di carattere formale, è uniforme ed ha quindi lo stesso valore. La maggior parte degli studenti valuta maggiormente il titolo conseguito rispetto alle conoscenze acquisite, ciò che porta a non affrontare costi e disagi connessi allo studio lontano da casa (titolo di studio come commodity, prodotto indifferenziato).

Si noti che il valore legale del titolo di studio, eliminando sostanzialmente la concorrenza tra atenei nel reclutamento degli studenti, attenua grandemente i più naturali incentivi al miglioramento della loro efficienza.

##### Il finanziamento pubblico

La maggior parte del finanziamento pubblico viene oggi assegnato ai singoli atenei in due modalità, a seconda delle funzioni cui si riferisce: una somma in blocco, su base prevalente-

<sup>5</sup> G. Catalano, P.A. Mori, P. Silvestri, M. Todeschini, *Chi paga l'istruzione universitaria?*. F. Angeli, 1993, Milano.

mente storica (con debole dipendenza dal numero degli studenti), a compenso della funzione didattica e della potenzialità per la funzione ricerca (sono cioè compresi tutti i compensi al personale, sia per la funzione didattica che per la funzione ricerca); per la ricerca viene assegnato ai docenti richiedenti un ammontare che non comprende i costi del personale (per l'attività assistenziale il SSN trasferisce un compenso addizionale ai docenti coinvolti).

Il finanziamento pubblico non solo non è direttamente commisurato alle attività svolte (cioè al numero di studenti), ma addirittura neppure alle funzioni: in altri termini l'attività di ricerca potrebbe essere nulla e l'ateneo continuerebbe a ricevere il finanziamento per la sua potenzialità, cioè l'ammontare corrispondente agli stipendi completi per il personale docente.

### L'organizzazione interna e il processo decisionale

L'allocazione delle risorse all'interno degli atenei è sostanzialmente basata su criteri storici, che ben poco hanno a che vedere con l'attività attuale, sia didattica che di ricerca. Gli organi che hanno potere propositivo (ma di fatto sostanzialmente decisionale) sia nel reclutamento, sia nelle iniziative didattiche (ad es. attivazione di nuovi corsi) non portano alcuna responsabilità precisa relativamente alle conseguenze delle loro decisioni: non sono *accountable*. In buona sostanza le scelte sono adottate in base agli interessi dei docenti, piuttosto che agli interessi generali della collettività e degli studenti (cioè agli interessi di coloro che pagano e di coloro per i quali è reso il servizio)<sup>6</sup>.

La destinazione delle risorse di docenza all'interno degli atenei è volto prevalentemente a mantenere i rapporti di forza esistenti tra Facoltà e, all'interno delle Facoltà, i rapporti di forza tra discipline, del tutto indipendentemente dalla tipologia e dal livello della domanda degli studenti e dei conseguenti carichi didattici, nonché delle attività di ricerca; questo comportamento trova la sua giustificazione anche nel fatto che il finanziamento pubblico dà troppo scarsi incentivi all'adattamento della struttura d'offerta alla domanda.

Le decisioni di attivazione di nuovi corsi di studio avviene, in generale, trascurando del tutto gli aspetti economico-organizzativi e dedicando assai scarsa considerazione alla disponibilità di risorse sia di docenza che di strutture. Anche in questo caso le eventuali conseguenze negative delle loro scelte non avranno alcuna ripercussione sugli organi decisionali: questi continuano a non essere responsabili, o *accountable*.

Per quanto riguarda la gestione dell'attività di ricerca essa è di norma lasciata alla responsabilità dei docenti titolari delle relative assegnazione finanziarie, il cui ammontare è quasi integralmente trasferito nella loro autonoma disponibilità.

### Gli obblighi dei docenti

Le norme relative agli obblighi dei docenti risalgono al 1933; in periodi successivi sono state oggetto di aggiustamenti di vario tipo, ma senza che la sostanza venisse ridefinita o modificata, come sarebbe stato necessario in concomitanza ai profondi cambiamenti nel frattempo intervenuti. Comunque, secondo un'opinione largamente condivisa, ogni docente di ruolo (professore di I o II fascia) deve tenere un corso ufficiale di una annualità (o due semiannualità) e partecipare (con sufficiente regolarità) agli organi collegiali; non ha nessun obbligo specifico per ciò che riguarda l'attività di ricerca (i docenti della facoltà di Medicina sono tenuti a prestare attività assistenziale, ricevendo un compenso addizionale a carico del Servizio Sanitario Nazionale).

---

<sup>6</sup> In proposito è istruttivo ricordare come l'Ateneo di Pavia ha affrontato la questione dei fuori ruolo: pur essendo stato dimostrato che l'uso di consentire al fuori ruolo di non far nulla (o quasi) non ha alcun fondamento nelle norme vigenti, nessun organo di governo ha voluto modificare gli usi; il Senato Accademico ha semplicemente deliberato che il fuori ruolo può continuare a tenere un corso ufficiale.

I docenti possono scegliere tra il regime di tempo pieno e quello di tempo definito; il secondo, al quale compete uno stipendio ridotto rispetto al primo, è obbligatorio per chi voglia esercitare un'attività libero-professionale. Tutti coloro che soddisfano agli obblighi sopra indicati ricevono un trattamento stipendiale il cui ammontare dipende solo dal loro inquadramento, dall'anzianità di servizio, dal regime di impegno temporale, ma non in alcun modo dalla quantità e qualità della loro attività di ricerca o dalla qualità dell'impegno didattico.

### Gli incentivi

Sembra del tutto evidente che una siffatta organizzazione e il metodo di finanziamento siano all'origine delle gravi inefficienze del sistema universitario; non vi è infatti né un corretto sistema di incentivi che induca il sistema a soddisfare gli obiettivi della collettività e degli studenti nel miglior modo possibile e con i minori costi, né un sistema di governo che garantisca il perseguimento degli obiettivi della collettività e degli studenti.

L'irresponsabilità dei decisori rispetto agli obiettivi sociali del sistema universitario si manifesta nel modo più evidente nelle procedure di destinazione delle risorse di docenza all'interno dei singoli atenei e in quelle relative al reclutamento dei docenti; i decisori (i vertici accademici eletti da docenti e non docenti) si sentono infatti responsabili (sono *accountable*) nei confronti del loro elettorato (della loro *constituency*), del quale curano gli interessi di breve periodo, in assenza di meccanismi di premi-punizioni da parte dei clienti e dei cosiddetti *stakeholder* (studenti e collettività).

Gli studi in merito abbondano e concordano sull'analisi<sup>7</sup>. Appare ormai assolutamente indispensabile il ripensamento del sistema universitario, della sua organizzazione e della sua gestione, della sua *governance*, delle modalità del suo finanziamento; le proposte attualmente all'attenzione del Parlamento si muovono nella linea della tradizione, senza affrontare i nodi principali (responsabilità della gestione, innanzitutto, e appropriati incentivi nelle modalità di finanziamento); si può concordare o meno con le proposte, quello che è certo è che le innovazioni delineate non sembrano capaci di dare al sistema universitario una prospettiva di sviluppo accettabile, soprattutto per ciò che riguarda i risultati.

## 5. La posizione della Crui

Il Presidente della Crui, prof. Piero Tosi, ha presentato a Roma, nello scorso mese di settembre la seconda relazione sullo stato dell'Università. La relazione costituisce una esposizione molto chiara dell'ideologia di riferimento della Crui (o, quanto meno, del suo Presidente) e, in questo senso è un documento assai impegnativo che merita un'attenta lettura da parte degli addetti ai lavori. A mio parere in esso però è ravvisabile un'arroganza corporativa fuor di misura e, qua e là, cadute di stile (e di cultura); non mancano alcuni tentativi di appropriarsi di inesistenti virtù servendosi in modo disinvolto di dati.

Sulla *governance* (e sul connesso problema della responsabilizzazione dei decisori) il Presidente della Crui non sembra molto preoccupato: la soluzione per lui sembra che stia nell'aumento del potere dei Rettori. È significativo il fatto che un documento-proposta elaborato da un gruppo di lavoro di esperti coordinato dal Rettore Egidi<sup>8</sup>, nel quale il problema della *governance* dell'Università è affrontato con specifica competenza e vengono proposte due possi-

<sup>7</sup> M. Cave, R. Dodsworth, D. Thompson, Regulatory Reform in Higher Education in the UK: Incentives for Efficiency and Product Quality. In: M. Bishop, J. Kay, C. Mayer (Editors), The Regulatory Challenge. Oxford University Press, 1995. Robert K. Merton, Teoria e struttura sociale. Terzo volume: Sociologia della conoscenza e sociologia della scienza, Il Mulino, 2000, trad. ital. dell'edizione del 1968. Caroline M. Hoxby, Government Intervention in the Provision and Financing of Higher Education. Harvard University and National Bureau of Economic Research. Oecd, Investment in Human Capital, July 2002

<sup>8</sup> Crui, Gruppo consultivo sulla riforma della *Governance* universitaria - Documento preliminare, 06/11/2003.

bili linee di intervento, sia stato messo da parte, assumendo in sua vece, a base della posizione della Crui, un documento elaborato dalla Commissione cultura della Crui; la Commissione cultura della Crui, della quale non si conoscono altre esternazioni se non questa, che ha trovato risonanza in un quotidiano, difende in buona sostanza la situazione esistente e propone alcune modifiche che appaiono avere l'effetto di rendere ancor meno responsabili, nei confronti della collettività, gli organi di governo dell'Università<sup>9</sup>.

Vi è quindi, nella relazione del Presidente della Crui, una difesa ad oltranza dell'autoreferenzialità del sistema universitario, che si fonda su riferimenti alla Costituzione non del tutto puntuali e su richiami ad una tradizione un po' favoleggiata. In sostanza il Presidente della Crui dice al potere politico: l'Università è autonoma, quindi tu non puoi dettarmi regole, al massimo mi puoi assegnare obiettivi; la selezione non occorre, anzi è male (guai al mercato!); un sistema di valutazione e accreditamento indipendente da tutto e da tutti è sufficiente per migliorare i comportamenti del personale degli atenei.

Che un siffatto meccanismo di valutazione e di accreditamento finisca per restare tutto all'interno della corporazione e quindi ad avere assai limitati effetti sull'efficacia/efficienza, del sistema universitario non lo preoccupa. La valutazione permette infatti di verificare la corrispondenza tra progetto (intenzioni) e sua attuazione; il processo nasce e si conclude nell'ambito della stessa corporazione. La valutazione permette solo di individuare le parti del sistema che si comportano in modo difforme dalle regole stabilite (o accettate) dallo stesso sistema. L'importante, secondo la Crui, è quindi separare il sistema universitario dal resto del mondo, garantendosi però che il resto del mondo gli fornisca le risorse volute e richieste.

Nell'ultimo decennio, segnato da una presenza attiva presso i politici (con il Rettore Modica prima e il Rettore Tosi poi), la Crui tende, nei suoi documenti, a fare un uso piuttosto disinvolto dei dati al fine di giustificare le proprie richieste. Tale uso piuttosto disinvolto avviene soprattutto (ma non solo) nei confronti internazionali, dove le verifiche sono meno facili; è ad esempio costante il riferimento al numero totale degli iscritti al sistema universitario come indicatore del carico sulle strutture della didattica, quando l'indicatore corretto (normalmente utilizzato nei confronti internazionali) è il numero di studenti equivalenti a tempo pieno (una buona proxy è il numero degli studenti in corso): siccome il rapporto tra i due indicatori è circa 1,7 è chiaro che l'uso dell'uno o dell'altro faccia una discreta differenza.

Nella relazione di quest'anno il Presidente della Crui introduce però una nuova perla: l'aumento strepitoso dei laureati nel 2003; dimentica un dettaglio, peraltro importante, che l'avvio di nuovi corsi di studio di durata più breve porta necessariamente alla contemporanea presenza di laureati del vecchio ordinamento e di quelli del nuovo ordinamento (infatti il clamoroso aumento è dovuto solo ai laureati triennali che dal 2002 si sovrappongono ai laureati del vecchio ordinamento)<sup>10</sup>.

Sul problema del finanziamento aggiuntivo, che la Crui assume debba essere pubblico, la richiesta è di un consistente aumento del FFO per l'anno prossimo, circa il 10%, seguito da analoghi aumenti con scadenza annuale per cinque anni. La richiesta di maggiori finanziamenti statali viene giustificata anche riportando il confronto con la disponibilità complessiva di risorse nelle università di altri paesi, utilizzando come fonte sempre i dati di Education at a Glance 2004, senza però specificare che si utilizza un confronto con i dati di finanziamento complessivo per giustificare un aumento consistente del solo finanziamento pubblico (si veda: Venerdì di Repubblica, 08/10/2004).

<sup>9</sup> Commissione Cultura della Crui - Il governo del sistema universitario. Il Foglio, 22 aprile 2004.

<sup>10</sup> I laureati e diplomati negli anni 2002 e 2003 sono stati: 2002 VO: 177.898; 2002 NO: 23.220; 2002 Totale: 201.118; 2003 VO: 172.135; 2003 NO: 62.537; 2003 Totale: 234.672. Fonte: ufficio Statistico, Miur.

## 6. Altre esperienze. Australia: un esempio meritevole di studio e di attenzione

Nel 1986 in Australia il governo laburista in carica ha iniziato lo studio della riforma dell'Università, che è poi stata attuata a partire dal 1988; da allora si sono succeduti vari aggiustamenti migliorativi, che non ne hanno intaccato l'impostazione originaria. La riforma ha resistito bene al cambio della maggioranza di governo, passata ai liberali nel 1996.

L'organizzazione dell'Università australiana poggia su tre elementi caratteristici: la completa autonomia degli atenei nella definizione dei percorsi formativi; la completa autonomia nella gestione del personale docente e non docente (non appartengono al pubblico impiego); la significativa partecipazione degli studenti alla copertura dei costi della formazione, attuata mediante un sistema di prestiti da parte dello Stato a interesse nullo e con impegno di restituzione quando il reddito personale giunga a superare una certa soglia. Da notare che, a partire dal 1970 e prima della riforma del 1988, nell'Università australiana gli studenti non pagavano tasse.

Per descrivere sinteticamente le caratteristiche peculiari dell'Università australiana, mi sembra che la soluzione migliore sia quella di dare la parola a Brendan Nelson, Ministro dell'Educazione, della Scienza e della Formazione Professionale, che in un documento politico del Ministero così si esprime nel 2002<sup>11</sup>:

*14. Our universities are 'self-accrediting' institutions. The state does not control or directly scrutinise courses or course content for Australian universities. There are no external exams to moderate standards between institutions or ensure minimum standards. Universities decide whom to admit as students. They are responsible for deciding what to teach, how to teach it and how learning is assessed. They are required to have internal mechanisms to assess new course proposals and accredit courses, which normally involve consultation with relevant professional bodies or industry. Professional bodies and associations play a significant role as external arbiters in the quality assurance framework ... [and] have an ongoing role in monitoring the quality of such courses.*

*13. Australian universities are responsible for employing their staff and undertaking enterprise bargaining. Universities are responsible for negotiating appropriate workplace relations to establish an environment that promotes effective learning and scholarship. Unlike many other countries, Australian university staff are not public servants with wages and conditions fixed by the state.*

*12. Australian universities receive the majority of their public funds (both recurrent operating and capital funds) as a single block operating grant for a specified number of student places ... Around three-quarters of Commonwealth funds are allocated on a rolling triennial basis, giving institutions some predictability for forward planning of their operations....*

*17. The Higher Education Contribution Scheme (HECS) is a particularly distinctive feature of our higher education system. For government-subsidised places HECS secures a contribution from students, as direct users and beneficiaries, towards the costs of tuition. It also provides a lending mechanism for students to overcome up-front financial barriers. HECS enables students to defer the payment of their contributions to a time when they are able to pay. The recently introduced Postgraduate Education Loans Scheme extends the income-contingent, interest-free loans arrangement to fee-paying postgraduate coursework students.*

A completamento va ricordato che nel finanziamento della didattica i fondi governativi pesano per il 73%, mentre la quota a carico degli studenti, attraverso l'HECS (Higher Education Contribution Scheme) è del 27%. Inoltre la distribuzione nelle varie aree disciplinari dell'ammontare del fondo governativo e del contributo degli studenti per studente FTE (Full Time Equivalent) è riportata nella tabella 3. Si noti che la contribuzione degli studenti non è solo, né principalmente, funzione del costo del servizio; essa dipende anche dalle aspettative di maggior reddito connesse al percorso formativo scelto; il contributo dello studente per Giurisprudenza sta nello scaglione più alto, con Medicina, mentre il contributo statale, che è dimensionato sui costi del servizio, è il più basso.

<sup>11</sup> Brendan Nelson, MP, Minister for Education, Science and Training. Higher Education at the Crossroads: An Overview Paper. Ministerial Discussion Paper. Commonwealth of Australia, 2002

Tab. 3 - Commonwealth contribution amount and Maximum student contribution amounts for places 2003 – per anno.  
Fonte: Higher Education Support Act 2003, Office of Legislative Drafting, Commonwealth of Australia

Tipo di studio	Contributo all'ateneo	Max contributo studente
	A\$	A\$
Law	1.442	7.854
Accounting, Administration, Economics, Commerce	2.371	6.709
Humanities	3.995	4.710
Mathematics, Statistics	4.718	6.709
Behavioural Science, Social Studies	6.342	4.710
Computing, Built Environment, Health	7.064	6.709
Foreign Languages, Visual and Performing Arts	8.687	4.710
Engineering, Science, Surveying	11.757	6.709
Dentistry, Medicine, Veterinary Science	14.738	7.854
Agriculture	15.667	6.709
Education	6.970	
Nursing	9.316	

È interessante aggiungere che l'Australia ha una posizione internazionale di tutto rispetto per ciò che riguarda la ricerca scientifica. Una recente pubblicazione di Nature<sup>12</sup> mostra che nel periodo 1997-2001 il numero di pubblicazioni scientifiche australiane nelle riviste censite dall'ISI (Institute for Scientific Information) e il numero delle citazioni, divisi per la popolazione o per il prodotto lordo (il risultato cambia poco), è circa il doppio di quelli relativi all'Italia; i valori di tali indicatori per l'Australia sono tra i più elevati nell'ambito dei paesi industrializzati.

## 7. Altre esperienze. Il finanziamento dell'Università in Gran Bretagna

Della Gran Bretagna ritengo utile descrivere il metodo di assegnazione alle università della quota maggiore dei fondi pubblici. Ogni ateneo riceve una parte del finanziamento pubblico che è dimensionata unicamente sull'attività didattica; essa è proporzionale al numero di studenti (FTE - Full Time Equivalent) pesati con un coefficiente che varia con le aree disciplinari, riflettendone la diversità dei costi del servizio formativo; i coefficienti sono quattro. Nel 2004 saranno distribuiti alle 77 Università fondi, per questa voce, ammontanti a 3.826 M£st; in queste 77 Università studiano 807.094 studenti FTE, pari all'85,4% del totale; nell'analisi per semplicità non considero le altre istituzioni di formazione terziaria, che comprendono General colleges, Specialist institutions, Further education colleges (con 138.177 studenti FTE complessivamente); tra i finanziamenti non considero i 1.086 M£st a destinazione speciale (*special funding e earmarked capital funding*).

Una parte delle 77 Università, oltre alla quota che le spetta dei 3.826 M£st per la didattica, può cercare di ottenere una frazione dei 1.081 M£st che vengono assegnati, in modo fortemente selettivo, in base alla performance nell'attività di ricerca delle unità di ricerca (in pratica dei Dipartimenti); periodicamente viene effettuato il cosiddetto RAE (Research Assessment Exercise) che consente all'HEFCE (Higher Education Funding Council for England) di stabilire i criteri di ripartizione del fondo per la ricerca tra gli atenei. Questo fondo finanzia sostanzial-

<sup>12</sup> David A. King, The scientific impact of nations, *Nature*, Vol. 430, 15 July 2004, pag. 311.

mente la potenzialità di ricerca di alta qualità svolta negli atenei: il finanziamento per specifici programmi di ricerca avviene con il metodo dei peer-review, in modo analogo a quanto avviene in Italia per i PRIN.

Si noti che il fondo per la ricerca ammonta al 28,2% del fondo per la didattica, ma, come si è detto, è assegnato con criteri fortemente selettivi, per cui il 70% del fondo della ricerca va al 25% delle Università e il 28% delle Università ricevono una quota per la ricerca che è maggiore od uguale al 50% di quella per la didattica; infine vi sono quattro Università (nell'ordine: Imperial College of Science, Technology and Medicine, University of Oxford, University of Cambridge, University College London, con 44.045 studenti FTE complessivi) che ricevono una quota per la ricerca compresa tra il 130% e il 140% di quella per la didattica.

La Fig. 3 riporta, in funzione della frazione delle 77 Università ordinate per finanziamento per la ricerca decrescente: il numero di studenti cumulato; il rapporto tra finanziamento per la ricerca e finanziamento della didattica; il finanziamento per la ricerca cumulato, in percentuale del totale.

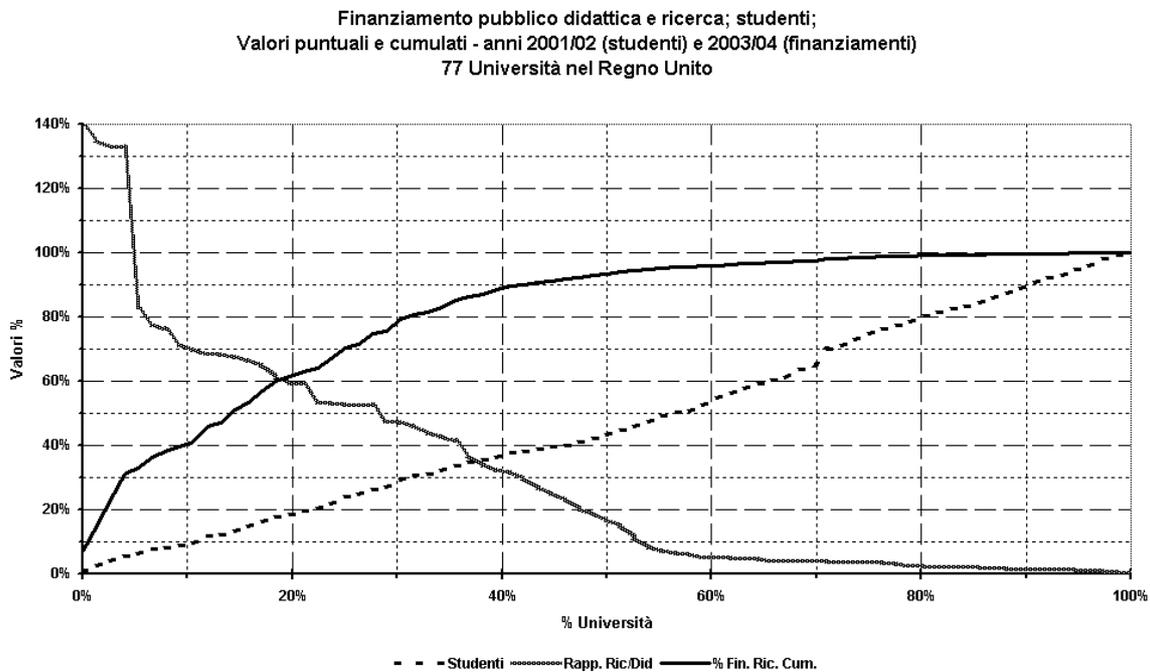


Fig. 3 – Finanziamento pubblico didattica e ricerca; studenti. Valori puntuali e cumulati – anni 2001/02 (studenti) e 2003/04 (finanziamenti) 77 Università nel Regno Unito

## 8. L'utopia

Sulla scorta dei suggerimenti provenienti dall'analisi di altri sistemi universitari, che hanno affrontato con spirito innovativo e capacità realizzativa la sfida del cambiamento di paradigma del settore della formazione terziaria, provo a raccogliere qui di seguito alcune indicazioni relative ad un possibile percorso innovativo del sistema universitario italiano, essendo ben conscio che esse toccano consistenti interessi per i quali l'attuale è il migliore dei mondi possibile, a cui basta solo un po' di belletto per proseguire dignitosamente nella sua vita tranquilla e indisturbata.

Occorre innanzitutto prendere atto delle differenziazioni esistenti tra gli atenei e di conseguenza abolire il valore legale del titolo di studio; la differenza tra le offerte didattiche assumerà così un ruolo essenziale nel determinare una effettiva concorrenza tra gli atenei.

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico è opportuno separarlo in due parti: la prima, pari ai 2/3-3/4 del FFO attuale, da assegnare sulla base di indicatori della didattica (numero di studenti e crediti formativi acquisiti; pesati con opportuni coefficienti diversi per disciplina, distinti in 4 o 5 classi, che riflettano i costi di fornitura del servizio didattico); la seconda, con il restante 1/3-1/4 del FFO attuale, da assegnare, sulla base di indicatori di performance nella ricerca delle unità organizzative della ricerca (essenzialmente i dipartimenti), a circa la metà (o meno) delle unità di ricerca (l'assegnazione di questa seconda parte segue quindi criteri fortemente selettivi); le proporzioni sono simili a quelle adottate in Gran Bretagna. Per evitare eccessive variazioni tra un anno e l'altro degli indicatori della didattica si può ricorrere a un meccanismo di media mobile o metodi analoghi. Gli indicatori della ricerca vengono definiti con un procedimento analogo al RAE – Research Assessment Exercise, con periodicità pluriennale (ogni 4-5 anni). L'attuale finanziamento da parte del Miur di specifici progetti di ricerca (i PRIN) continua ad essere assegnato mediante peer review.

Gli atenei godono di una totale autonomia nelle iniziative didattiche, in un quadro di contenitori didattici definiti (ad esempio la serie Laurea triennale/Laurea specialistica/Dottorato); essi si impegnano a sottoporre i corsi di studio sia ad accreditamento con l'intervento di soggetti esterni (industria, associazioni professionali), sia a valutazione da parte di un'agenzia pubblica in ciò specializzata. Scopo principale dell'accREDITamento e della valutazione è quello di fornire agli utilizzatori dei servizi, in primis agli studenti, un'informazione sufficientemente dettagliata ed obiettiva, tale da permettere scelte ponderate. La valutazione consente anche di verificare se sono soddisfatti gli standard minimi del servizio didattico stabiliti dall'Autorità pubblica per poter qualificare l'istituzione come "Università" e per ottenere i fondi pubblici per la didattica.

Viene instaurato un rapporto di lavoro di diritto privato con il personale docente e non docente, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, secondo le norme vigenti nel mercato del lavoro e un contratto-quadro nazionale. Scompaiono i concorsi e ogni ateneo decide le modalità di reclutamento del personale, sia esso docente che tecnico-amministrativo, nonché le responsabilità connesse; scompare naturalmente anche la rigida intelaiatura dei settori scientifico-disciplinari, vere bende gessate che oggi assicurano una efficace mummificazione del sistema universitario. L'obbligo didattico dei docenti viene normalmente stabilito in due corsi ufficiali annuali o quattro semestrali (impegno in linea, ad esempio, con quello stabilito in Francia e con l'uso più diffuso negli USA)<sup>15</sup>. I docenti che contribuiscono con la loro attività

<sup>15</sup> Nell'avanzare questa proposta ho in mente un totale di 120-140 ore di didattica frontale; penso che le attività di esercitazione e di laboratorio dovrebbero essere più opportunamente svolte da personale a contratto, come, ad esempio, gli studenti di dottorato o i ricercatori all'inizio di carriera. Ricordo che in Francia tutti i docenti sono obbligati ad offrire didattica frontale per 128 ore annue di lezione, oppure 192 ore annue di esercitazione, oppure 288 ore annue di assistenza in laboratorio.

a far sì che l'Ateneo riceva una quota del finanziamento basata sulla performance della ricerca ottengono una riduzione proporzionale dell'impegno didattico (riduzione che non può però superare un corso annuale o due semestrali). Sono poi previsti contratti speciali, per periodi di tempo determinati, con solo impegno didattico ridotto (una semestralità, ad esempio), per soggetti con particolari competenze (managers, professionisti, imprenditori).

Gli obiettivi del sistema universitario italiano debbono puntare ad un deciso miglioramento della qualità e della dotazione infrastrutturale, nonché all'aumento della partecipazione dei giovani alla formazione terziaria (un ragionevole traguardo potrebbe essere un livello di partecipazione doppio dell'attuale, attorno al 50%<sup>14</sup>). Molto cammino si può fare in queste direzioni rendendo più efficiente il sistema, mediante l'adozione di una organizzazione del tipo di quella più sopra delineata, con un adeguato sistema di governo.

Ma per arrivare al compimento del percorso indicato il sistema universitario necessita anche di maggiori risorse finanziarie, per ottenere le quali non si può più, se non marginalmente, contare sul finanziamento dello Stato, sia per motivi di equità, sia per la ormai riconosciuta necessità di contenere (e possibilmente ridurre) il rapporto tra la spesa pubblica e il Pil. D'altra parte, come si è già detto, le ragioni per il finanziamento pubblico della formazione terziaria sono relativamente deboli: e il vantaggio che deriva al singolo dall'aver fruito di una formazione terziaria, in termini di maggiori guadagni cumulati nel corso della sua vita lavorativa, supera abbondantemente i costi che si debbono sopportare per la stessa formazione. Stando così le cose è più equo che i costi della formazione vadano maggiormente a carico di chi la riceve, a condizione che il pagamento possa essere differito; per questa ragione è opportuno che un adeguato supporto pubblico sia destinato allo scopo di facilitare il sistema di prestiti a tasso nullo o comunque ridotto, e a restituzione condizionata alla disponibilità di un reddito personale sufficiente (il problema è superare l'avversione al rischio di chi deve rischiare sul proprio futuro). Una volta attivato un efficiente sistema di prestiti, l'aumento delle risorse finanziarie può poi avvenire mediante l'aumento della contribuzione degli studenti. Quest'ultima ha anche l'effetto di rendere più vivace ed efficace la concorrenza tra atenei, perché gli studenti hanno maggiori incentivi a cercare l'istituzione più adatta alle loro richieste e meno costosa. Naturalmente perché il meccanismo di selezione competitiva sia effettivo occorre ridurre le barriere alla mobilità degli studenti (con la realizzazione di un maggior numero di residenze studentesche nelle sedi dei maggiori atenei).

Le innovazioni sin qui suggerite sarebbero però inutili se non si interviene sul sistema di *governance*, in modo tale da consentire la piena responsabilizzazione dei decisori verso la collettività, in quanto finanziatore almeno parziale del sistema universitario, e verso gli studenti, utilizzatori ed anch'essi finanziatori dello stesso sistema; occorre perciò introdurre meccanismi che garantiscano, in tempi ragionevolmente brevi, adeguati premi e punizioni in conseguenza alle scelte effettuate dai decisori, eliminando al tempo stesso quelle procedure farraginose e burocratiche che hanno tentato sinora di sostituire la responsabilizzazione dei decisori (ad esempio i concorsi).

La creazione di Fondazioni proprietarie degli immobili degli Atenei, che sembra essere attualmente all'esame del Governo, potrebbe essere un utile passo nella direzione indicata della totale autonomia funzionale degli atenei, garantendo a questi ultimi la disponibilità dei beni immobili necessari; gli amministratori dovrebbero presumibilmente essere nominati in prevalenza dagli Enti Locali e dal Governo.

---

<sup>14</sup> Si noti che il traguardo indicato non comporta un aumento in valore assoluto della popolazione studentesca rispetto alla situazione attuale: tenuto conto della diminuzione della popolazione nelle coorti di 21-enni (si veda la nota 2) e del fatto che la durata del primo tipo di diploma è di 3 anni, invece che di 4,5 anni in media, alla fine del decennio una partecipazione del 50% corrisponderebbe all'incirca alla dimensione attuale della popolazione studentesca (nell'ipotesi che i 2/3 si fermino alla laurea triennale).

Allo scopo di facilitare la mobilità degli studenti, che come si è detto è un fattore importante per rendere effettiva la concorrenza tra gli atenei e, in definitiva, migliorare la loro efficienza, è necessario aumentare decisamente i posti disponibili per gli studenti in collegi e residenze universitarie; i 28.000 posti attualmente disponibili in Italia si confrontano con i 190.000 posti letto disponibili in Francia e con i 220.000 disponibili in Germania<sup>15</sup>.

Infine, per concludere, mi sembra opportuno giustificare la mancanza di ogni analisi relativa alla transizione dall'organizzazione attuale a quella innovativa qui delineata; sono ben conscio del fatto che questo è un problema di tutt'altro che facile soluzione, ma per esso rinvio alla proposta elaborata da Nicola Rossi e Gianni Toniolo, che tra l'altro presenta molte affinità con il presente lavoro<sup>16</sup>: in essa si danno alcune indicazioni essenziali sulle modalità che potrebbero essere seguite perché gli Atenei che vogliono uscire dal sistema attuale siano messi in grado di effettuare un passaggio graduale al sistema innovato.<sup>17</sup>

*Prof. Ferdinando Amman*

*Delegato del Rettore per l'ottimizzazione delle politiche di Ateneo in relazione ai quadri normativi*

---

<sup>15</sup> Dario Antiseri, Venti punti per cambiare le cose. *Reset*, 30/06/2004, pag. 6.

<sup>16</sup> Nicola Rossi, Gianni Toniolo, Quel perverso patto del “paghi poco e ricevi poco”. *Reset* 30/06/2004. anche: *Università: una proposta* in *Italianieuropei* n° 1/2004, febbraio 2004.

<sup>17</sup> Al termine della stesura di questa nota sono venute a conoscenza dell'articolo di Giliberto Capano, Una riforma coraggiosa per l'Università, pubblicato su *Il Mulino*, n° 5, settembre-ottobre 2004, pag. 888, nel quale l'argomento è affrontato in termini assai simili a quelli che hanno ispirato il presente lavoro. Sono motivi di ottimismo sia il moltiplicarsi delle voci reclamanti un cambiamento dell'assetto dell'Università italiana ben più radicale di quello prospettato dal Governo e discusso in Parlamento, sia il constatare che le soluzioni proposte sembrano addensarsi attorno ad un modello comune. Capano dedica ampio spazio al tema della *governance*: la soluzione da lui indicata corrisponde alla seconda delle due soluzioni elaborate nel documento del Gruppo consultivo sulla riforma della *Governance* universitaria della Crui, più sopra citato; il fatto è tutt'altro che casuale. poiché Capano faceva parte dello stesso Gruppo consultivo.