



SCUOLA DOTTORATO TULLIO ASCARELLI

DOTTORATO DI RICERCA IN ECONOMIA AZIENDALE

CICLO DEL CORSO DI DOTTORATO

XXIII

Titolo della tesi

**IL CONTROLLO DI GESTIONE NEGLI ATENEI.
PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE DI SVILUPPO.**

DOTTORANDA

GIULIA PIETROLUONGO

A.A. 2010/2011

Docente Guida/Tutor: **Prof. Raffaele Trequattrini**

Coordinatore: **Prof. ssa Lidia D'Alessio**

Indice

Introduzione	4
Capitolo 1. L'Università italiana nel XXI secolo	7
1.1. Percorso evolutivo dell'Università italiana	7
1.1.1. Il fenomeno della burocratizzazione nel sistema universitario italiano e relativa incidenza sul sistema di valutazione e controllo	14
1.2. La legge Gelmini	16
1.2.1. Organizzazione del sistema universitario	17
1.2.2. Norme e delega legislativa in materia di qualità ed efficienza del sistema universitario	18
1.2.3. Norme in materia di personale accademico e riordino della disciplina concernente il reclutamento	19
1.3. L'attuale <i>governance</i> del sistema universitario italiano	22
1.3.1. La governance universitaria a livello istituzionale	23
1.3.1.1. Il MIUR	23
1.3.1.2. Il CUN	24
1.3.1.3. La CRUI	24
1.3.1.4. Il CNVSU	25
1.3.1.5. Il CIVR	26
1.3.1.6. Il CNSU	26
1.3.1.7. I Comitati regionali di coordinamento	27
1.3.2. La governance universitaria a livello di singolo Ateneo	27
1.3.2.1. Il Rettore	28
1.3.2.2. Il Senato accademico	28
1.3.2.3. Il Consiglio di amministrazione	29
1.3.2.4. Il Collegio dei revisori dei conti	29
1.3.2.5. Il Nucleo di Valutazione	30
1.3.2.6. Il Direttore generale	30
1.3.2.7. Il Consiglio degli studenti	30
1.4. Check-up sull'attuale sistema universitario italiano	31
1.4.1. Tipologie di Atenei	31
1.4.2. Titoli di studio	34
1.4.3. Riconoscimento dei titoli di studio	39
1.4.4. I risultati conseguiti dal "3+2"	39
Capitolo 2. La valutazione ed il controllo nel sistema universitario	42
2.1. Le esigenze informative della pubblica amministrazione nell'attuale scenario economico e sociale	42
2.1.1. Rapporto fra il Decreto Legislativo n. 286/1999 e le nuove esigenze informative della pubblica amministrazione	45
2.2. La valutazione nell'attuale contesto universitario	46
2.3. Alla ricerca di una definizione	51
2.4. Il concetto di valutazione nell'Università	53
2.5. Gli effetti della valutazione nella letteratura	55
2.5.1. Uno schema per la rilevazione e l'analisi degli effetti della valutazione	55
2.5.2. Gli elementi chiave per la comprensione dell'impatto dei sistemi di valutazione	62
Capitolo 3. La gestione strategica dei costi nelle Università italiane	65
3.1. La contabilità delle Università alla luce delle attuali fonti normative	65
3.2. Contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale a confronto	66
3.2.1. La contabilità finanziaria	68
3.2.2. La contabilità economico-patrimoniale	69
3.3. La determinazione dei costi di Ateneo	73
3.3.1. L'Activity Based Costing	74
3.3.2. L'Activity Based Budgeting	82

3.3.3. L'Activity Based Budgeting applicato alle Università.....	84
Capitolo 4. Il controllo di gestione nelle Università italiane.....	86
4.1. Il processo di evoluzione dei controlli interni nella Pubblica Amministrazione. Dal D.Lgs. n. 29/1993 al D.Lgs. n. 286/1999.....	86
4.1.1. Il decreto legislativo n. 29/1993.....	88
4.1.2. La riforma dei controlli della Corte dei conti.....	89
4.1.3. Il Decreto Legislativo n. 286/1999.....	89
4.1.3.1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.....	90
4.1.3.2. Il controllo di gestione.....	90
4.1.3.3. La valutazione della dirigenza.....	92
4.1.3.4. La valutazione e il controllo strategico.....	92
4.1.3.5. La qualità dei servizi pubblici e la Carta dei servizi.....	92
4.2. La riforma Brunetta.....	93
4.2.1. Il ciclo di gestione delle performance.....	95
4.2.2. La trasparenza.....	96
4.2.3. I nuovi soggetti.....	97
4.2.3.1. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).....	98
4.2.3.2. L'Organismo indipendente di valutazione delle performance (OIVP).....	99
4.2.4. La premialità.....	101
4.2.5. La dirigenza.....	101
4.2.6. La contrattazione.....	102
4.2.7. Le sanzioni disciplinari.....	103
4.2.8. L'azione collettiva.....	103
4.3. Il controllo di gestione nelle Università. I Nuclei di Valutazione.....	103
4.3.1. Le funzioni dei Nuclei di Valutazione.....	105
4.3.2. La relazione annuale dei Nuclei di Valutazione.....	106
4.3.2.1. La gestione strategica dell'Ateneo.....	106
4.3.2.2. La didattica.....	107
4.3.2.3. La ricerca.....	108
4.3.2.4. I servizi complementari.....	109
4.3.2.5. L'attività amministrativa e la gestione di routine.....	110
4.3.2.6. Gli interventi per il diritto allo studio.....	111
4.3.2.7. Gli indicatori quantitativi.....	111
4.3.2.8. Il ruolo, l'organizzazione e l'impatto del Nucleo di Valutazione.....	112
4.3.3. Il sistema degli indicatori per il controllo di gestione degli Atenei.....	113
4.3.3.1. Gli indicatori di risultato.....	114
4.3.3.2. Gli indicatori di risorse.....	116
4.3.3.3. Gli indicatori di processo.....	116
4.3.3.4. Gli indicatori di contesto.....	117
4.3.3.5. Il calcolo degli indicatori.....	118
4.4. La progettazione del sistema di reporting nelle Università italiane.....	118
4.4.1. L'individuazione dei livelli di controllo.....	121
4.4.2. L'individuazione dei fattori da sottoporre a controllo a ciascun livello.....	121
4.4.3. L'individuazione dei parametri di controllo.....	122
4.5. Il Common Assessment Framework (CAF) per l'autovalutazione delle Università.....	125
4.6. I sistemi informativi di supporto al controllo di gestione. Il software CIA del CINECA.....	130
4.7. Alcuni esempi di report prodotti dal software CIA.....	132
Conclusioni.....	134
Bibliografia.....	136
Sitografia.....	142

Introduzione

L'Università e la ricerca sono una ricchezza fondamentale per la società. Per tornare ad essere uno strumento davvero efficace di crescita e di promozione sociale e personale in un Paese avanzato, l'Università deve cogliere con coraggio la richiesta di rinnovarsi, rendersi trasparente nella condotta e nei risultati, dimostrare con la forza dei fatti di saper progettare un futuro ambizioso.

È per questo che il sistema universitario italiano è stato ed è tuttora oggetto di un radicale processo di riforma, che ha condotto all'autonomia decisionale e finanziaria dei singoli Atenei.

Parallelamente al processo di autonomia concessa, il Governo ha percepito la necessità di inserire nuovi sistemi di controllo e *governance* all'interno del sistema universitario.

L'introduzione di questi sistemi ha una duplice giustificazione: in primo luogo il Governo vuole comprendere in che modo vengono impiegate le risorse pubbliche. Il secondo motivo è valutare, anche in modo comparativo, l'operato delle singole Università, che non sempre hanno mostrato un uso efficiente ed efficace delle risorse loro assegnate.

Scopo del presente lavoro consiste proprio nel comprendere il rapporto tra valutazione e controllo di gestione delle Università e il sistema universitario italiano e proporre un modello di valutazione e controllo adatto alla realtà italiana.

La legge Gelmini in materia di organizzazione e qualità del sistema universitario, di personale accademico e di diritto allo studio, recentemente approvata, ha riaperto il dibattito sull'Università e in particolare sull'importanza della valutazione e del controllo in ambito universitario.

Negli ultimi anni l'uso dei termini valutazione e controllo è indubbiamente cresciuto in modo esponenziale nella Pubblica Amministrazione, ma di contro va notato che ad essi non si è accompagnata una effettiva crescita dell'utilizzo degli stessi, come strumento di conoscenza e di sostegno per le attività della P.A. Ciò è avvenuto anche a dispetto delle normative vigenti che impongono strumenti di analisi e valutazione degli impatti a sostegno di ogni attività legislativa o di regolamentazione.

Ancora una volta ci si rende conto che in Italia la cultura della valutazione e del controllo è poco radicata. Purtroppo, soprattutto nel sistema universitario, il quale è inevitabilmente molto complesso e, conseguentemente, difficilmente valutabile, vi è l'assenza di procedure di lavoro, ben sperimentate in altri Paesi, che prevedano il ricorso diffuso ad analisi quantitative degli impatti nel breve e medio periodo, basate anche sulla consultazione e sulla partecipazione degli interessati.

Se venisse adottato questo approccio, si potrebbero rendere più consapevoli e razionali le decisioni e si potrebbero anche accrescere l'efficacia e l'efficienza del sistema universitario italiano aumentandone, al contempo, la trasparenza e la democrazia.

La presente riflessione sul significato e sullo stato dell'arte della valutazione e del controllo del sistema universitario e delle sue componenti è gradualmente affrontata e sviluppata nel corso dei quattro capitoli in cui il presente lavoro è suddiviso secondo la sequenza di seguito schematizzata.

Nel primo capitolo si ripercorre l'evoluzione più recente della legislazione in materia universitaria, rivolgendo particolare attenzione a tutte quelle norme riguardanti l'autonomia, la valutazione e la programmazione delle attività che incidono notevolmente sui fabbisogni informativi degli Atenei che il sistema di controllo di gestione potrebbe soddisfare. Si passa poi alla descrizione dell'attuale sistema universitario italiano alla luce della riforma degli ordinamenti didattici, iniziata con il

D.M. n. 509 del 1999 e portata a compimento con il D.M. n. 270 del 2004, che ha introdotto una nuova articolazione dei corsi di studio (il cosiddetto 3+2), e della più recente legge 30 dicembre 2010, n. 240, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 14 gennaio 2011, meglio conosciuta come legge Gelmini.

Il secondo capitolo è dedicato all'analisi e allo studio della valutazione e dell'insieme di pratiche ad essa riconducibili, partendo dal suo rapporto con gli organi di governo universitari. A conclusione di tale capitolo, alla luce dei più interessanti contributi scientifici in materia di effetti prodotti dalla valutazione in ambito accademico internazionale, si perviene ad uno schema per l'identificazione e l'analisi dell'impatto della procedura valutativa nelle Università. In appendice al paragrafo finale, si riporta un'interessante intervista realizzata dalla redazione di 'Finanza in Chiaro' al prof. Max Beber, *Director of studies in Economics* presso il *Sidney Sussex College* di Cambridge, nonché *Affiliated Lecturer* presso il centro di studi internazionali sempre all'Università di Cambridge. In tale intervista, pubblicata in rete il 5 gennaio 2009, il prof. Beber spiega i motivi che, a suo giudizio, rendono il sistema universitario inglese un esempio di eccellenza per tutto il mondo accademico, compreso quello italiano.

Nel terzo capitolo, una volta tracciato un quadro di sintesi delle fonti normative che disciplinano la gestione contabile degli Atenei e delineati i principali aspetti che differenziano la contabilità finanziaria da quella economico-patrimoniale, viene proposto il superamento dei tradizionali sistemi di contabilità basati sulle attività (*Activity Based Costing* e *Activity Based Management*) da parte del metodo dell'*Activity Based Budgeting*. Con esso, infatti, il processo di determinazione dei costi di Ateneo viene innescato partendo dalle caratteristiche distintive dei prodotti e dei servizi offerti, e attraverso il collegamento con le attività che ne garantiscono la realizzazione si giunge alla definizione degli impegni di budget. Questa diversa impostazione dovrebbe facilitare l'integrazione fra i diversi momenti della formulazione della strategia, della determinazione del costo del prodotto, della gestione operativa dei costi.

Il quarto capitolo viene sviluppato a partire da una considerazione di fondo: non è ancora del tutto compreso il contributo che i sistemi di programmazione e controllo possono fornire al miglioramento dell'attività quotidiana svolta nelle Università. Troppo spesso, infatti, il controllo di gestione è confuso con l'attività svolta dai Nuclei interni di valutazione, il cui compito è verificare il corretto utilizzo dei fondi pubblici assegnati, effettuando al riguardo anche comparazioni di costi e rendimenti. In questo capitolo, invece, il controllo di gestione viene inteso come meccanismo operativo a supporto dell'azione di governo accademico attraverso un insieme di indicatori di monitoraggio sistematico dei risultati globali e parziali di Ateneo (facoltà, dipartimenti, centri di ricerca e di formazione, corsi di laurea, progetti di ricerca, ecc...). Infine, vengono descritte le principali funzionalità del *software Contabilità Integrata di Ateneo (CIA)* elaborato da CINECA. Esso dà evidenza empirica della possibilità fino ad oggi considerata solo teorica di introdurre in organizzazioni non-profit i principi gestionali alla base del decentramento delle responsabilità economiche tipici delle aziende private senza mettere in ombra, anzi valorizzando, il ruolo sociale di queste importanti istituzioni per il nostro Paese. In particolare, attraverso la descrizione delle specificità tecnico-contabili del sistema integrato, si intende testimoniare la possibilità concreta di introdurre innovazioni fondamentali dal punto di vista gestionale anche in aree così burocratizzate e rigide come quelle connesse al funzionamento delle procedure amministrative. La disponibilità di informazioni economiche a diverso grado di analiticità che il sistema integrato consente di elaborare rappresenta, infatti, il pre-

requisito contabile indispensabile per diffondere una cultura dell'*accountability* a diversi livelli organizzativi e creare le condizioni per la conduzione di processi di sviluppo dell'intero sistema universitario che poggia sulla consapevolezza economica delle scelte prese a livello di singolo Ateneo.

Il percorso di ricerca del presente lavoro non sarebbe stato possibile senza la sapiente guida della Prof.ssa Lidia D'Alessio, riferimento fondamentale e costante dell'intero percorso formativo del dottorato. Un grazie di cuore al Prof. Raffaele Trequattrini per il continuo contributo di idee, riflessioni, suggerimenti senza il quale il lavoro non sarebbe arrivato a compimento. Ma il ringraziamento si estende a tutti i componenti del Collegio dei Docenti che, in tante circostanze, hanno contribuito a dibattere i temi oggetto dello studio con osservazioni e contributi.

Capitolo 1. L'Università italiana nel XXI secolo

1.1. Percorso evolutivo dell'Università italiana¹

Il sistema universitario italiano è stato da sempre caratterizzato da un ampio processo riformatore, le cui origini possono senza alcun dubbio essere ricondotte al 1848, anno in cui il Regno Sabauda emanò la prima legge organica di riforma degli studi superiori (detta legge Boncompagni), di indirizzo centralistico e laicistico. Essa prevedeva un controllo governativo delle scuole di ogni ordine e grado, sia statali sia libere, attraverso il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, cui competevano l'ordinamento degli studi, i piani didattici, l'approvazione dei programmi dei corsi e dei libri e dei trattati adottati. La legge eliminava anche il nulla osta vescovile per la nomina dei professori. Con una legge del 22 giugno 1857 e con il successivo regolamento furono aboliti i consigli universitari e i loro compiti affidati ai Rettori e, per le parti di competenza, ai consigli di facoltà.

Allo scopo di centralizzare e uniformare le varie realtà del regno in via di formazione, con il Regio Decreto n. 3725 del 13 novembre 1859 (Legge Casati) e relativo regolamento venne rinnovata profondamente tutta la materia della pubblica istruzione. Con essa infatti venne introdotta l'obbligatorietà e la gratuità scolastica per i primi due anni, mentre per l'Università fu prevista la nomina regia per i docenti ordinari, straordinari e i membri delle commissioni che devono esaminarli. Peraltro, la legge istituì a Milano un istituto tecnico superiore (il futuro Politecnico), che conferiva i diplomi di ingegnere agronomo e meccanico. La Legge Casati, variamente integrata ed emendata, costituirà l'orientamento dell'istruzione del Regno d'Italia sino alla riforma di Giovanni Gentile del 1923.

L'aumentare degli stati annessi al Regno di Sardegna per effetto del processo di unificazione nazionale stava producendo un sensibile aumento del numero di Università. L'annessione di gran parte dello Stato Pontificio apportò al Regno le Università di Bologna, Ferrara, Urbino, Perugia, Macerata e Camerino.

Nel 1861, anno della proclamazione del Regno d'Italia, sotto il governo Cavour, Francesco De Sanctis divenne il primo Ministro della Pubblica Istruzione dell'Italia unita, carica che mantenne anche sotto il governo Ricasoli fino al 1862. De Sanctis presentò al Senato, nel 1862, una proposta di legge sull'istituzione di *scuole normali* per la preparazione dei docenti di ginnasi e licei. In questo, egli si ispirava ad esempi come l'*École normale* di Parigi, i *liberi seminari* in Germania, il *seminario filologico* di Pavia e la *Scuola Normale Superiore* di Pisa. Il progetto, di soli cinque articoli, proponeva l'istituzione presso alcune Università di scuole normali superiori, in cui l'insegnamento sarebbe stato affidato, con una piccola indennità aggiuntiva, agli stessi docenti universitari.

Nel 1862 Carlo Matteucci, Ministro della Pubblica Istruzione, predispose una legge che stabiliva che la direzione amministrativa e disciplinare delle Università fosse affidata al Consiglio accademico, organismo collegiale composto dal Rettore e dai presidi delle

¹ Per ulteriori approfondimenti sulla storia delle Università italiane, si rimanda a **Brizzi G.P., Del Negro P., Romano A.** (a cura di), *Storia delle Università in Italia* – vol. 1, Sicania, Messina, 2007, a **Ricuperati G.**, “Sulla storia recente dell'università italiana: riforme, disagi e problemi aperti”, in *Annali del Centro interuniversitario per la storia delle Università italiane*, n. 5, 2001 ed a **Sitran Rea L.** (a cura di), *La storia delle università italiane. Archivi, fonti, indirizzi di ricerca*, Lint, Trieste, 1996.

facoltà. Si divisero inoltre le Università italiane in due categorie, con una sensibile differenza nel trattamento economico dei professori, più elevati ai professori delle Università di primo ordine e più modesti nelle altre. Gli insegnamenti rimasero però uguali, così come le tasse dovute dagli studenti.

Nel 1868 assunse la carica di Ministro della Pubblica Istruzione Emilio Broglio, il quale emanò un nuovo Regolamento universitario incentrato sul principio per cui le facoltà, pur essendo suscitatrici di libera cultura, dovevano altresì provvedere ai fini professionali.

Nel 1872 vennero sopresse le facoltà di Teologia delle Università del Regno. Questo fatto, assieme a vari episodi come la destituzione di professori che si rifiutarono di giurare fedeltà al re ed allo Stato italiano culminati il 12 marzo 1876 con la chiusura dell'Università di Palazzo Altemps a Roma, costituita dai professori che avevano rifiutato il giuramento di fedeltà al re, costituì la base delle spinte per la fondazione di un'Università cattolica².

Nel 1873, anno in cui divenne Ministro della Pubblica Istruzione Ruggero Bonghi, diverse scuole veterinarie del Regno d'Italia furono autorizzate a rilasciare la laurea in Zootecnia, che fino a quel momento era prerogativa esclusiva della Scuola veterinaria di Parma. Al tempo, la zootecnia e la zootecnica erano considerate attività strategiche per gli Stati, tanto per le necessità delle attività agricole e di allevamento, quanto, e soprattutto, per gli usi militari della cavalleria.

Sempre durante il Ministero Bonghi, con decreto del 21 gennaio 1874, vennero create *Scuole Normali* presso le Università di Napoli, Roma, Padova e Torino.

Agli inizi del XX secolo, dopo che nella seconda metà del secolo precedente si era cercato di rendere uniforme il suo quadro normativo, il sistema universitario è stato oggetto di interventi legislativi mirati al consolidamento dell'assetto centralistico e contrari alle tendenze autonomistiche. Basti pensare alla legge 28 maggio 1903, n. 224 che aumentò i finanziamenti, potenziando nel complesso l'attività e le strutture operative degli Atenei, ma senza introdurre forme di autonomia finanziaria. I contrari all'autonomia temevano un progressivo indebolimento delle Università minori anche in concomitanza con un congelamento della spesa statale e la creazione di meccanismi di concorrenza, seppure attenuata, tra Atenei. Va sottolineato che le posizioni antiautonomistiche paventavano anche le "eccessive ingerenze degli interessi e della politica locale in atenei almeno parzialmente sottratti al controllo diretto dello Stato" ma anche "lo strapotere delle Facoltà e, nelle Facoltà, di robusti gruppi professorali che avrebbero potuto agire in pratica senza vincoli"³.

Con la legge 12 giugno 1904, n. 253 (c.d. legge Orlando) venne disciplinata l'attività di nomina dei docenti, sottraendo ambiti di discrezionalità al ministro, e fu introdotto un nuovo iter di reclutamento dei professori ordinari soltanto parzialmente rimesso alla discrezionalità delle Facoltà⁴.

La legge del 19 luglio 1909, n. 496 (c.d. legge Rava) rafforzò il controllo politico-parlamentare centrale sul Consiglio superiore della pubblica istruzione e accentuò la burocratizzazione dei docenti, disciplinando rigidamente il rapporto di servizio, nonché garantendo l'effettiva e continua realizzazione dei compiti d'insegnamento. Inoltre essa

² Nel 1921 è stata inaugurata l'Università Cattolica di Milano e nel 1924 l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

³ **Capano G.**, *La politica universitaria*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 84.

⁴ **Moretti M.**, "La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La commissione reale per il riordino degli studi superiori e la relazione Ceci", in **Porciani I.** (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Jovene, Napoli, 1994.

vincolò i contenuti dell'attività didattica, configurandone un quadro fissato legislativamente e gerarchizzato in materie principali e complementari.

Con il R.D. 9 agosto 1910, n. 795 venne approvato un Testo Unico di coordinamento delle leggi vigenti sull'istruzione superiore, che però si limitò a riordinare la disciplina affermatasi in quasi un secolo, non accogliendo le indicazioni di riforma espresse dal vivace dibattito politico, ma solo quelle che all'inizio del secolo si erano consolidate.

Negli anni '20 s'impose la spinta a un riordino generale del sistema attraverso un'organica riconfigurazione del complesso disciplinare dell'istruzione superiore per accogliere anche le istanze autonomistiche. Il ministro Gentile, infatti, nel 1923, realizzò diversi interventi normativi, definiti e ricordati complessivamente come "Riforma Gentile", allo scopo di riconfigurare organicamente tutta l'istruzione pubblica compresa quella universitaria ("Disposizioni sull'ordinamento dell'istruzione superiore" R.D. 30 settembre 1923, n. 2102)⁵.

La riforma Gentile, oltre a distinguere le tre diverse funzioni dell'istruzione superiore, l'educativa, la scientifica e la professionale, anticipando l'orientamento di vari Paesi occidentali nella seconda metà del secolo, ha concesso margini d'autonomia gestionale e amministrativa alle Università, come la libertà di stabilire il contenuto dei curricula e le denominazioni degli insegnamenti, pur escludendo il profilo finanziario. Inoltre, essa ha introdotto la distinzione tra Università regie o libere, il cui fine doveva consistere nel perseguire il progresso della scienza, e istituti regi, scuole professionalizzanti (architettura, farmacia, ingegneria, veterinaria, agraria, economia), preposte alla formazione di tipo vocazionale.

I tratti salienti della riforma Gentile (autonomia universitaria e distinzione tra istituzioni scientifiche e vocazionali) sono stati smantellati progressivamente dalla legislazione fascista degli anni '30, e in particolare dal T.U. emanato con R.D. 31 agosto 1933, n. 1952. Questo corpo di norme autoritarie ha rappresentato l'ultimo intervento sistemico operato prima degli anni '80, quando due leggi (D.P.R. 382/80 e L. 168/89) hanno segnato una tappa basilare nei settori dell'istruzione universitaria e della ricerca scientifica, con rilevanti ripercussioni nei rapporti tra l'organo centrale Stato e l'organo periferico Università. Molte funzioni, infatti, esclusiva prerogativa dell'organo amministrativo centrale, sono state trasferite, in tutto o in parte, alla competenza degli Atenei.

La legge n. 168 del 9 maggio 1989 ha ripreso il processo di rinnovamento già sostanzialmente avviato con il D.P.R. 382/1980, che tra l'altro aveva istituito due nuovi ruoli (di associato e di ricercatore) e i dipartimenti. Con la 168/89, che ha peraltro varato il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (oggi Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), si è vista anche emanata finalmente una norma (art. 6, comma 2°) che testualmente afferma: "Nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. E' esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare". In questa nuova qualificazione le Università non sono più identificate come "persone giuridiche-organi", ma una volta qualificata la loro autonomia non come competenza di carattere generale, sono definite come enti pubblici non più ausiliari dello Stato, ma posti in una posizione di indipendenza. Il che non conferisce loro un'autonomia politica, bensì un'autonomia strumentale o funzionale

⁵ **Vertecchi B.**, *La scuola italiana da Casati a Berlinguer*, Franco Angeli, Milano, 2001.

riferita a un esercizio delle funzioni istituzionalmente attribuite e a una capacità di indirizzo relativa solo alla propria dimensione funzionale⁶. Gli interventi previsti dalla citata legge 168, sono essenzialmente orientati verso due direttrici basilari: ristrutturazione organizzativa dell'apparato ministeriale e attribuzione di autonomia normativa e gestionale alle Università.

Dopo la legge 9 maggio 1989, n. 168, che ha dato il via all'autonomia statutaria ed amministrativa degli Atenei, un ulteriore passo significativo è stato compiuto con l'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (legge finanziaria per il 1994), che ha modificato sostanzialmente la modalità di assegnazione delle risorse statali alle Università. Fino ad allora il sistema universitario era caratterizzato da un meccanismo di finanziamento del tipo *line-items*, ovvero le risorse giungevano agli Atenei mediante linee di spesa predeterminate⁷. Ciascuna tipologia di spesa era governata da propri criteri di ripartizione, spesso poco trasparente e con ampi margini di discrezionalità. Inoltre, gli stipendi erano garantiti a piè di lista da specifici capitoli del Ministero, deresponsabilizzando gli Atenei nella programmazione del personale, anzi incentivando la richiesta di incremento degli organici a prescindere dalle effettive esigenze didattiche e di ricerca.

La riforma ha introdotto un unico fondo (chiamato FFO – Fondo di Finanziamento Ordinario), onnicomprensivo di tutti i trasferimenti statali (e, pertanto, anche degli oneri per la retribuzione del personale), da ripartirsi a regime su costi standard per studente nei diversi ambiti disciplinari. Tale modello parametrico (formula) è stato definito, in un primo tempo, dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica⁸ e, successivamente, dall'Osservatorio Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario⁹. In realtà, la distribuzione del fondo è rimasta largamente legata alla spesa storica, mentre solo una parte è stata ripartita sulla base del modello teorico (dall'1,5% del totale nel primo anno di applicazione al 9,5% nel 2003), al fine di ridurre gli squilibri tra gli Atenei e le aree disciplinari.

Nel frattempo alcuni passi venivano compiuti per migliorare l'equità del sistema universitario. Una delle criticità del sistema è da sempre stata, infatti, la difficoltà per gli studenti universitari meritevoli meno abbienti di poter frequentare i corsi universitari. Tale opportunità era preclusa non tanto a causa dell'esistenza delle tasse universitarie (le quali sono state storicamente di importo contenuto) quanto per la consistenza delle spese per il mantenimento (vitto, alloggio, materiale didattico, ecc.) in assenza di un adeguato sistema di sostegno¹⁰. Proprio per ovviare a tali problematiche e per attuare il principio costituzionale per cui "i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi"¹¹, venne emanato il DPCM 13 aprile

⁶ Merloni F., "L'autonomia delle università e degli enti di ricerca", in Merloni F. (a cura di), *Il ministero e l'autonomia delle università e della ricerca*, Il Mulino, Bologna, 1989, p. 83.

⁷ Catalano G., Silvestri P., "Il finanziamento e la distribuzione delle risorse nel sistema universitario italiano", in *Economia Pubblica*, n. 3, 1993, pp. 93-106.

⁸ Giarda P., Petretto P., Catalano G., Silvestri P. (a cura di), "La quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: un'ipotesi di riparto", in *Ricerche*, n. 4, 1995.

⁹ Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario, "Il riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: proposte per il triennio 1998-2000", *doc. 3/98*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 1998. Per una analisi più dettagliata delle formule di riparto utilizzate nel sistema universitario italiano, si veda Agasisti T., Catalano G., "Il finanziamento pubblico delle università con modelli formula-based: aspetti metodologici ed esperienze applicative in alcuni paesi europei", in Brosio G., Muraro G. (a cura di), *Il finanziamento del settore pubblico*, Franco Angeli, Milano, 2006, pp. 237-278.

¹⁰ Catalano G., Mori P., Todeschini M., Silvestri P., *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1993.

¹¹ Articolo 33 della Costituzione italiana.

1994, con il quale si dava prima attuazione alla legislazione nazionale in materia di diritto allo studio universitario (legge 2 dicembre 1991, n. 390). In pratica, il DPCM stabiliva le modalità di sostegno agli studenti (borse di studio, alloggi e altri servizi) ed i requisiti di eleggibilità (condizione economica della famiglia di origine e merito scolastico). Per il finanziamento delle borse di studio è stato istituito un Fondo Statale Integrativo (legge 11 febbraio 1992, n. 147) ed una imposta di scopo regionale, versata dagli studenti universitari, ad esclusione degli studenti idonei alla borsa (legge 28 dicembre 1995, n. 549). Dal 2004, è stato prorogato il DPCM 9 aprile 2001 (tuttora in vigore), soprattutto per ragioni legate alla difficoltà di definire i rapporti tra Stato e Regioni (titolari della competenza) alla luce della riforma del titolo V della Costituzione (Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). L'attuazione del diritto allo studio universitario è finalizzata anche ad un ampliamento della libertà di scelta e della mobilità degli studenti, secondo il modello del "voto con i piedi"¹².

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

Il decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, ha dettato le norme applicative della riforma didattica (nota come "3+2"). Ciò che appare rilevante non è solo la nuova organizzazione dei curricula, ma il fatto che ciascun Ateneo abbia la possibilità di definire in autonomia la propria offerta formativa. Infatti, i decreti ministeriali attuativi della riforma vincolano il 67% dei crediti formativi di ciascun corso di studio in ciascuna classe, lasciando liberi gli Atenei di definire i contenuti per il restante 33%. In questo modo, ciascun Ateneo può istituire ed attivare corsi con obiettivi formativi diversificati rispetto ai corsi tradizionali (prima della riforma didattica, i contenuti di ciascun corso di laurea erano, infatti, rigidamente determinati a livello ministeriale)¹³. Dopo alcuni anni l'autonomia degli Atenei è stata, quindi, completata anche con riferimento alla dimensione didattica – oltre a quella finanziaria.

Sempre nel 1999, è stato definitivamente istituzionalizzato il meccanismo di valutazione delle attività degli Atenei. Da un lato, la legge 19 ottobre 1999, n. 370, istituiva il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU), allo scopo di avviare un'attività di valutazione esterna, mediante la raccolta periodica di dati ed informazioni sul sistema universitario e la proposta di metodologie di valutazione degli Atenei. Dall'altro lato, nel settembre del 1999 è stato istituito il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (previsto dal decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204), allo scopo di indicare metodologie e criteri per la valutazione delle attività di ricerca degli Atenei e dei centri di ricerca. Il CNVSU si è occupato di raccogliere periodicamente dati ed informazioni sul sistema universitario italiano, anche attraverso la rete dei Nuclei interni di valutazione degli Atenei (anch'essi istituiti dall'articolo 5

¹² Tiebout C., "A Pure Theory of Local Expenditures", in *The Journal of Political Economy*, vol. 64, n. 5, 1956, pp. 416-424.

¹³ La riforma degli ordinamenti didattici è stata successivamente modificata con il decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, che non ha ancora trovato completa attuazione in attesa delle relative disposizioni attuative.

della legge 24 dicembre 1993, n. 537), per una valutazione d'insieme delle attività delle Università. Il CIVR, invece, si è focalizzato essenzialmente sulla valutazione qualitativa delle attività di ricerca. Si può dunque asserire che, a partire dal 1999, le azioni di valutazione degli Atenei si siano concretizzate, avviando il superamento di una concezione autoreferenziale delle attività universitarie.

Infine, nello stesso anno, è stata ulteriormente ampliata l'autonomia finanziaria degli Atenei. Infatti, la legge 23 dicembre 1998, n. 448 (legge finanziaria per il 1999) ha previsto che a decorrere dal 1° luglio 1999, tutte le entrate delle Università non vengano più versate nella tesoreria statale. Questa disposizione, pertanto, ha esonerato le Università dall'obbligo della tesoreria unica, mediante la quale lo Stato gestisce i flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche, lasciando completa autonomia agli Atenei nella gestione ed utilizzo dei propri flussi finanziari¹⁴.

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

Con riferimento al meccanismo di finanziamento delle Università, un ulteriore cambiamento è avvenuto nel 2004. In questo anno, è stata superata infatti la formula di riequilibrio, ed è stato adottato un nuovo modello basato sulle prestazioni degli Atenei, supponendo, più o meno esplicitamente, che il meccanismo di riequilibrio avesse raggiunto i suoi obiettivi. Il CNVSU ha predisposto una formula di finanziamento incentivante, caratterizzata in linea generale dalla valutazione dei seguenti elementi¹⁵:

- gli input del processo, quali il numero e la tipologia di studenti e strutture necessarie per l'attivazione dei corsi;
- il processo formativo realizzato dalle Università, in termini di crediti conseguiti dagli studenti e della qualità dei servizi erogati;

¹⁴ La sperimentazione del superamento della tesoreria unica è stata avviata nel 2000 da 3 atenei (decreto ministeriale 3 giugno 1999) ed ampliata, ad altre 12 università (decreto ministeriale 10 giugno 2003). L'ultima fase della sperimentazione è avvenuta con il decreto 8 luglio 2005 che ha consentito l'uscita dal sistema di tesoreria unica ad ulteriori 15 università.

¹⁵ CNVSU, "Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione 'teorica' del FFO alle università statali", *doc. 01/04*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2004; CNVSU, "Il modello per la ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) all'interno del sistema universitario: riflessioni a valle dell'applicazione sperimentale prevista dal DM 28 luglio 2004", *doc. 04/05*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2005.

- l'output delle attività didattiche (laureati, *job placement*, valutazione dell'apprendimento durante e al termine degli studi);
- gli output delle attività di ricerca.

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

Nella tabella 1 è riportato l'ammontare totale del FFO dal 2001 al 2006 in percentuale sulle entrate complessive delle Università¹⁶.

Tabella 1 – Ammontare complessivo del FFO dal 2001 al 2006

	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
FFO	6.010.548	6.209.630	6.268.368	6.451.557	6.893.764	7.008.342
Tot. Entrate	9.765.467	10.385.729	10.474.096	10.954.797	11.841.461	12.249.388
Incidenza %	61,5%	59,8%	59,8%	59,8%	58,2%	57,2%

Fonte: CNVSU, Nono rapporto sullo Stato del Sistema Universitario, dicembre 2008

Si può comunque sostenere che il sistema universitario si è avviato verso la configurazione di un quasi-mercato¹⁷. Nel contesto dell'istruzione universitaria, un quasi-mercato può essere definito sinteticamente dalle seguenti caratteristiche:

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

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

A conclusione di questo *excursus* in tema di legislazione universitaria, non possiamo tralasciare la tanto discussa Legge 30 dicembre 2010, n. 240, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 gennaio 2011, meglio conosciuta come Legge Gelmini, dal nome

¹⁶ Al riguardo, si rinvia a **Trequattrini R., Russo G., Nappo F.**, "Le fonti di finanziamento delle università tra vincoli normativi e nuove opportunità", in *Impresa, Ambiente, Management*, settembre-dicembre 2008, n. 3.

¹⁷ **Catalano G., Silvestri P.**, "Regolamentazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento", in **Fabbi D., Fiorentini G.** (a cura di), *Regolamentazione dei servizi pubblici*, Carocci, Roma, 1999, pp. 143-185.

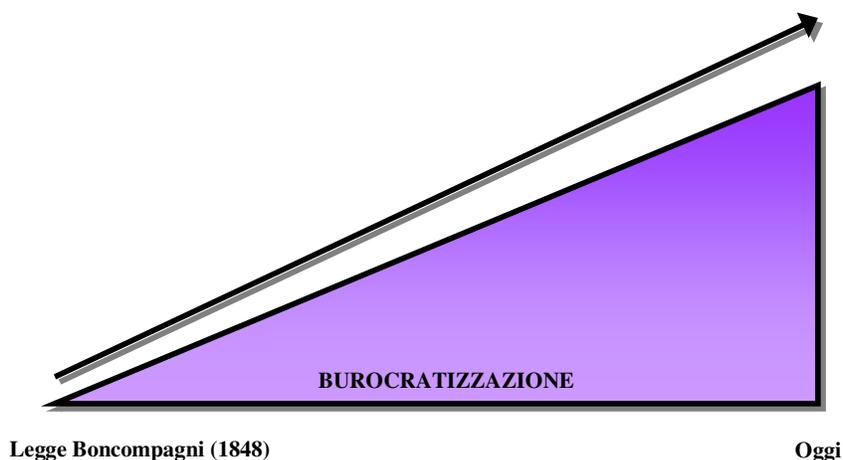
Per l'analisi del modello dei quasi-mercati si rimanda a **Bartlett W., Le Grand J.**, *Quasi-Markets and Social Policy*, The MacMillan Press, London 1993 e per il caso del settore universitario ad **Agasisti T., Catalano G.**, "Governance Models of University Systems: Towards Quasi-Markets? Tendencies and Perspectives: a European Comparison", in *Journal of Higher Education Policy and Management*, vol. 28, n. 3, 2006, pp. 261-278.

dell'attuale Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nel Governo Berlusconi IV. Difatti, la legge interviene su diversi aspetti critici degli Atenei italiani apportando profonde modifiche dal punto di vista gestionale. Essa sarà appositamente analizzata nel paragrafo 1.2.

1.1.1. Il fenomeno della burocratizzazione nel sistema universitario italiano e relativa incidenza sul sistema di valutazione e controllo

Dopo avere descritto le molteplici normative italiane che si sono susseguite nel tempo in materia di sistema universitario, non è possibile non notare che tale percorso evolutivo è stato accompagnato da una progressiva burocratizzazione delle Università (Figura 1).

Figura 1 – Il fenomeno della burocratizzazione nel sistema universitario italiano



Fonte: ns. elaborazione

Al riguardo, ci sentiamo perfettamente d'accordo con Turri, secondo il quale l'Università è *“una istituzione che ha visto alle sue origini la sostanza prevalere decisamente sulla forma, che probabilmente ha funzionato nei fatti per secoli prima di assumere il suo stesso nome, e che oggi si trova sempre più involupata in sistemi di regole, procedure formali, rivelazioni di dati, informazioni strutturate”*¹⁸.

In verità, la burocratizzazione è un fenomeno che ha contaminato ogni strato della nostra esistenza, come è stato autorevolmente sostenuto¹⁹. Tuttavia, ai fini del presente lavoro, riteniamo quanto mai opportuno soffermarci sulla circostanza per cui essa ha inciso fortemente sull'organizzazione delle Università italiane²⁰.

¹⁸ Turri M., *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 11.

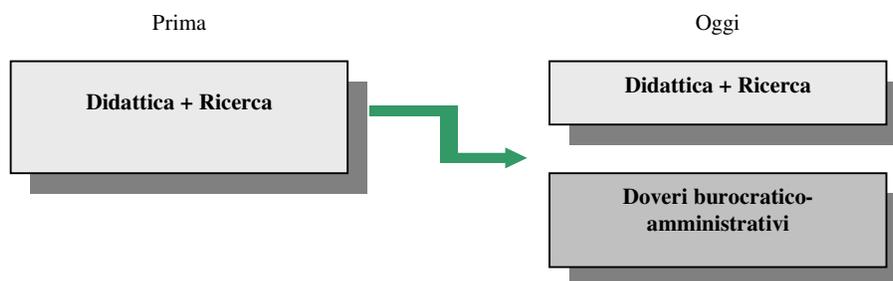
¹⁹ Milan Kundera, uno dei più apprezzati romanzieri contemporanei, ricorda che i suoi genitori quando andavano in vacanza compravano i biglietti alla stazione dieci minuti prima della partenza del treno e *“alloggiavano in un albergo di campagna dove, l'ultimo giorno, pagavano in contanti il padrone”*. Oggi, invece, *“per le mie vacanze si mobilita un'intera compagnia di burocrati”*, come agenzie di viaggio, addetti alle prenotazioni degli alberghi, gestori delle carte di credito, addetti alla sicurezza. *“Io stesso mi trasformo in burocrate della mia vita (riempiendo formulari, inviando reclami, catalogando documenti nei miei archivi)”* (Kundera M., *Il sipario*, Adelphi, Milano, 2005).

²⁰ *“(...) mio nonno fu per un breve periodo, nei tardi anni cinquanta, prorettore della Statale di Milano e si lamentava delle molte carte che doveva firmare tutti i giorni. Era un letterato, un umanista, e non poteva non sentire profondamente estranei gli atti amministrativi alla sua cultura e vocazione professionale. Credo che oggi, nello stesso*

Si pensi a come si sia radicalmente evoluta (o involuta, a seconda dei punti di vista) l'organizzazione dei nostri Atenei.

Un tempo i poteri esercitati all'interno delle Università erano fortemente accentrati nelle mani di pochi professori ordinari i quali riuscivano ad imporre facilmente i loro punti di vista in occasione dei pochi collegi che presiedevano. Se prima compito esclusivo dei docenti universitari consisteva nell'erogare un servizio (trasferimento di conoscenze agli studenti), oggi essi si trovano anche di fronte a nuovi doveri burocratico-amministrativi, consistenti nella partecipazione ad innumerevoli riunioni (seguite dalle estenuanti verbalizzazioni) per effetto della continua proliferazione di nuovi organismi universitari (collegi di corsi di studio, di scuole di specializzazione, di master, di dipartimenti, di laboratori di ricerca, ecc..., vedi Figura 2)²¹.

Figura 2 – L'evoluzione del ruolo del docente universitario



Fonte: ns. elaborazione

Il funzionamento delle Università è profondamente cambiato anche sotto il profilo dei rapporti intrattenuti con i diversi enti esterni, i quali producono direttamente o indirettamente normative che vincolano il potere decisionale delle stesse Università. Ci si riferisce al Ministero, al Consiglio universitario nazionale, alla Conferenza dei Rettori, al Consiglio nazionale studentesco, al Comitato nazionale per la valutazione universitaria, al Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca, ai Comitati regionali di coordinamento, organi che verranno specificamente trattati nel paragrafo 2. In tale nuovo contesto imperniato sulla burocratizzazione delle attività universitarie va inserita la valutazione e il controllo delle stesse.

“Dagli anni '90 in Italia, da almeno un decennio prima in altri paesi europei, la valutazione è divenuta un istituto formale, previsto dalla legge, che richiede precisi adempimenti, dispone di propri organismi (a livello centrale e decentrato), produce rilevanti conseguenze (potenzialmente e di fatto)”²².

A prescindere dalle sue modalità di realizzazione, l'attività di valutazione e controllo delle Università rappresenta una fondamentale risorsa in vista delle decisioni future e

contesto, le carte siano terribilmente aumentate, ma nessuno più osi lamentarsi, temendo di essere percepito come ingenuo e un po' 'fuori dalla realtà' (Turri M., *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, pp. 11-12).

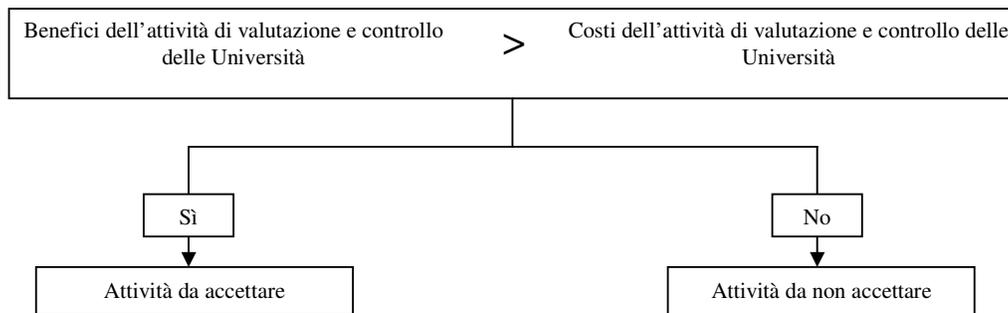
²¹ Relativamente all'evoluzione del ruolo del docente universitario, si rimanda a Capano G., Tognon G. (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008.

²² Turri M., *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 13.

dell'evoluzione dell'intero sistema universitario (benefici)²³. È da notare però che tale attività comporta un enorme carico in termini di risorse impiegate e di adempimenti realizzati (ciò che potremmo definire 'carico burocratico-amministrativo') che va attentamente confrontato con i benefici.

Ponendoci nella prospettiva economico-aziendale che naturalmente rappresenta la logica predominante del presente lavoro, riteniamo che l'attività di valutazione e controllo delle Università sia da accettare esclusivamente a condizione che i benefici connessi siano superiori ai costi da sostenere (Figura 3).

Figura 3 – Il confronto dei benefici e dei costi connessi all'attività di valutazione e controllo delle Università



Fonte: ns. elaborazione

In conclusione, riteniamo che l'arduo compito del sistema universitario italiano consista proprio nel fare in modo che l'attività di valutazione e controllo delle Università possa essere considerata accettabile dal punto di vista economico-aziendale.

1.2. La legge Gelmini

Come si è già anticipato nel paragrafo 1.1, per una corretta analisi dell'attuale sistema universitario italiano non si può prescindere da un'approfondita discussione sulla legge 240/2010, *Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*, meglio conosciuta come legge Gelmini.

Il provvedimento affronta molte materie e contiene tre Titoli:

- 1) organizzazione del sistema universitario;
- 2) norme e delega legislativa in materia di qualità ed efficienza del sistema universitario;
- 3) norme in materia di personale accademico e riordino della disciplina concernente il reclutamento.

²³ **Vedung E.**, *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1997; **Paddock S.C.**, "Evaluation", in **Shafritz J.M.**, *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder Colorado, 1998.

1.2.1. Organizzazione del sistema universitario

L'art. 2 della legge si sofferma sull'organizzazione del sistema universitario ("Organi e articolazione interna delle Università"). Esso rappresenta uno dei cardini della riforma e consente di valutare la strategia complessiva che lo ispira.

Nei commi 1 e 2 vengono definite le funzioni degli organi fondamentali di governo dell'Università (Rettore, Consiglio d'Amministrazione, Senato accademico, Direttore Generale, Collegio dei revisori dei conti, Nucleo di Valutazione) e i loro rapporti riconfigurando l'equilibrio dei poteri all'interno del sistema; contestualmente vincola la composizione del Consiglio d'Amministrazione e il rapporto numerico tra componente pubblica e componenti private.

Il ruolo del Senato Accademico risulta nel complesso nettamente depotenziato, in quanto ad esso competono unicamente la formulazione di "proposte e pareri" e l'approvazione di regolamenti, mentre viene escluso da funzioni programmatiche e normative. Per converso, la novità più evidente nel nuovo organigramma è costituita dal ruolo preminente assegnato al Consiglio d'Amministrazione, che appare il beneficiario netto del riequilibrio dei poteri all'interno della *governance* dell'Università. Esso viene investito non solo di funzioni tecniche, economico-gestionali²⁴, ma di compiti politici di indirizzo e di governo: approvazione delle proposte formulate dal Senato accademico in materia di didattica e ricerca, decisioni sull'attivazione e sulla soppressione dei corsi e delle sedi e sul reclutamento del personale.

Per quanto concerne le regole sulla composizione del Consiglio d'Amministrazione, la riforma prevede che esso sia composto da un massimo "di undici componenti, inclusi il rettore, componente di diritto, ed una rappresentanza elettiva degli studenti; designazione o scelta degli altri componenti, secondo modalità previste dallo statuto, tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale; non appartenenza ai ruoli dell'Ateneo, a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico, di un numero di consiglieri non inferiore a tre nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia composto da undici membri e non inferiore a due nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia composto da un numero di membri inferiore a undici"²⁵.

L'intento di tale previsione sembra essere quello di avvicinare gli Atenei alla collettività locale, attraverso la presenza dei rappresentanti delle categorie produttive all'interno del Consiglio d'Amministrazione, in grado di condizionarne positivamente gli orientamenti strategici e le politiche.

Complessivamente, riteniamo che la riorganizzazione proposta dalla legge sia ispirata a una logica aziendalistica e verticistica, che purtroppo prevede la tendenziale cancellazione di organi assembleari rappresentativi delle varie componenti dell'Università, quali erano, finora, i Consigli di Facoltà²⁶.

²⁴ Indispensabili per sopperire alle carenze che tradizionalmente hanno limitato la produttività degli Atenei italiani.

²⁵ Art. 2 comma 1 lettera i).

²⁶ "Il disegno di legge risente del clima in cui è stato scritto: da anni la stampa e la politica indicano nei professori universitari dei «baroni» irresponsabili e corrotti (...). Vi sono ovviamente docenti corrotti, ignoranti e provinciali, e vi è ancora qualche barone, anche se la categoria è in via di estinzione, ma credo sia possibile affermare che la media culturale e civile del corpo accademico italiano è ancora superiore a quella della società di cui è certo anche espressione" (Graziosi A., *L'università per tutti – Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 159).

1.2.2. Norme e delega legislativa in materia di qualità ed efficienza del sistema universitario

Il Titolo II contiene una serie di disposizioni riguardanti il “fondo per il merito”, destinato agli studenti, e interventi “per la qualità e l’efficienza del sistema universitario”, per i quali è prevista la delega al Governo.

Nello specifico, l’articolo 4 istituisce presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze un “fondo speciale per il merito” allo scopo di premiare le prestazioni meritevoli ed eccellenti degli studenti attraverso l’erogazione di borse di studio, buoni studio e la garanzia di prestiti d’onore²⁷. L’unico criterio per accedere a questo fondo è il “merito”, attestato da una prova nazionale, mentre non viene tenuto in alcuno modo in considerazione il reddito, come se questo non incidesse sulla possibilità di dedicarsi a tempo pieno all’Università e di integrare la preparazione accademica con altre attività formative, oltre che sul percorso scolastico pre-universitario²⁸.

La riforma prevede che il fondo sia finanziato principalmente da donazioni private, e solo eventualmente da risorse pubbliche. A destare preoccupazione è il fatto che le donazioni private potranno essere distribuite fra i diversi settori in modo molto diseguale ed essere vincolate ad usi specifici, con la conseguenza di mettere a rischio l’autonomia della ricerca e di subordinarla agli interessi del mercato. Al riguardo, sembra emergere la volontà del legislatore di passare progressivamente da un sistema universitario pubblico, finalizzato alla garanzia del diritto allo studio per tutti, a un sistema finanziato principalmente dai privati.

L’art. 5 affida per delega al Governo una serie di interventi miranti a promuovere la qualità e l’efficienza del sistema universitario, stabilendo i criteri e i principi direttivi che dovranno guidare il legislatore. Tra le materie oggetto di delega²⁹ vi sono questioni sensibili come il sistema della valutazione della ricerca e della didattica, la ridefinizione degli obblighi didattici, la ricostruzione delle carriere e il trattamento economico di ricercatori e professori. Con riferimento a quest’ultimo punto, preoccupa la direttiva che stabilisce la trasformazione della progressione biennale per classi e scatti di stipendio in progressione triennale, per ricercatori e professori attualmente in servizio, e l’eliminazione delle procedure di ricostruzione di carriera.

Ma quello che appare assolutamente inaccettabile in relazione a quanto dettato dal Titolo II della legge è la pretesa di riformare l’Università “senza maggiori oneri per la finanza pubblica”, senza tenere in debita considerazione lo strutturale e progressivo sottofinanziamento della formazione terziaria e della ricerca (che colloca l’Italia ben al di sotto della media UE e in direzione contraria agli obiettivi della strategia di Lisbona)³⁰.

²⁷ Su borse di studio e prestiti si rimanda alle interessanti considerazioni contenute in **Perotti R.**, *L’università truccata*, Einaudi, Torino, 2008, pp. 103-112.

²⁸ Si veda **Pagano M.**, **Jappelli T.**, “Il ministro Gelmini, l’università e la vera meritocrazia. Criteri incerti: riforma mancata”, in *Corriere della Sera*, 23 agosto 2009.

²⁹ E dunque sottratte al dibattito pubblico, nelle istituzioni e nella società.

³⁰ Al riguardo, si ritiene particolarmente interessante quanto espresso in **Graziosi A.**, *L’università per tutti – Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 128: “(...) ogni intervento sul sistema universitario è oggi complicato da difficoltà economiche che rendono tutto più difficile. La stagione in cui le riforme erano facilitate dalla disponibilità di notevoli investimenti aggiuntivi, magari resi possibili dall’espansione del debito pubblico, e in cui agli errori, ancorché costosi, si poteva porre facilmente rimedio, è finita, e non solo in Italia”. Sull’argomento, si rimanda anche a: **Monti A.**, *Indagine sul declino dell’università italiana*, Gangemi, Roma, 2007; **Perotti R.**, *L’università truccata*, Einaudi, Torino, 2008; **Regini M.** (a cura di), *Malata e denigrata. L’Università italiana a confronto con l’Europa*, Donzelli, Roma, 2009.

1.2.3. Norme in materia di personale accademico e riordino della disciplina concernente il reclutamento

Per quanto riguarda le norme in materia di personale accademico e riordino della disciplina concernenti il reclutamento, le due principali innovazioni della Gelmini consistono nell'istituzione dell'abilitazione scientifica nazionale e nella previsione della nuova figura del ricercatore a tempo determinato.

In relazione al primo aspetto, la previsione di un'abilitazione nazionale che contrasti i noti mali che affliggono l'Università italiana, come i concorsi bloccati, il nepotismo, la selezione viziata da criteri non meritocratici, va vista favorevolmente, anche se non appare di per sé sufficiente a rimediare ai problemi accennati. In particolare, suscita parecchie perplessità la previsione di una formula a lista aperta, abbinata a concorsi locali che rischiano di vanificare i fini perseguiti.

La seconda innovazione consiste nella messa a esaurimento del ruolo di ricercatore universitario e nell'istituzione della figura del ricercatore a tempo determinato, con contratti di durata triennale (al massimo due, il primo dei quali prorogabile per due anni). Va però notato che la figura del nuovo ricercatore a tempo determinato va ad aggiungersi, non a sostituirsi, alle preesistenti forme di contratti a termine post-dottorato, configurandosi come l'ultimo passaggio di un percorso di precariato privo di sbocchi certi, che può arrivare a durare dieci anni. È evidente, quindi, che si tratta di un percorso la cui lunghezza, unita all'incertezza dello sbocco finale, rischia di incidere fortemente sulla qualità del personale che tenterà di percorrere la carriera universitaria. Il che condurrà i più capaci a cercare occasioni di impiego più remunerative e certe al di fuori dell'Università italiana.

Oltretutto, non va trascurata la circostanza per cui per i ricercatori attualmente in ruolo, già aggravati dall'incremento del carico di lavoro³¹, sono sostanzialmente esigue le prospettive di carriera, a causa dell'esiguità dei concorsi da professore di seconda fascia che si prevede di bandire e la concorrenza che si verrà a creare con i ricercatori a tempo determinato, cui è riservata inoltre la procedura della chiamata diretta.

Nel complesso, dunque, le norme sul reclutamento prospettate dalla legge di riforma non risolvono, ma aggravano, il problema del precariato, in quanto:

- rendono più oneroso l'impegno didattico dei ricercatori a tempo indeterminato, senza che ciò comporti alcun tipo di riconoscimento;
- contribuiscono all'ulteriore perdita di competitività della ricerca universitaria italiana;
- non appaiono idonee a bloccare la tanto temuta "fuga dei cervelli", che invece di essere arginata è favorita dall'incertezza normativa e dalla mancanza di investimenti in ricerca.

Per una visione di sintesi dei passaggi dal vecchio al nuovo sistema universitario, abbiamo realizzato la tabella riportata di seguito³² (Tabella 2).

³¹ È infatti previsto l'obbligo di svolgere attività didattica per lo stesso numero di ore dei professori.

³² Gli aspetti della *governance* a livello di singolo Ateneo, alla luce delle novità introdotte dalla legge Gelmini, verranno specificamente trattati nel seguito del presente capitolo.

Tabella 2 – Le principali novità introdotte dalla legge Gelmini

	Com'era	Come sarà
Rettori	Fino ad oggi le regole per disciplinare i mandati dei Rettori sono state affidate alle singole Università. In genere, gli statuti degli Atenei prevedono un tetto ai mandati, ma anche una serie di deroghe che permettono di dribblare il limite: una formula usata spesso, per esempio, è di prevedere un solo mandato, ma concedere i rinnovi a chi ottiene la maggioranza assoluta oppure i due terzi dei voti nelle elezioni successive	I nuovi statuti dovranno prevedere un mandato unico, della durata di sei anni. Il testo finale propone dunque una formula più rigida rispetto alle ipotesi iniziali (due mandati di quattro anni ciascuno) e non permette deroghe locali. Il tetto di sei anni si applica anche ai Rettori attuali: chi ha già raggiunto il limite dovrà lasciare entro l'anno successivo alla riscrittura degli statuti, gli altri potranno rimanere in carica fino al raggiungimento dei sei anni
Concorsi	La disciplina attuale affidava alle singole Università il compito di bandire i concorsi per il reclutamento di professori e ricercatori. Negli ultimi anni è stato inserito un sistema di quote, che imporrebbe di dedicare il 60% delle risorse al reclutamento di ricercatori, e di non offrire più del 10% agli aspiranti ordinari. In molti Atenei i concorsi già banditi non hanno rispettato le quote (introdotte successivamente), di fatto bloccando la macchina del reclutamento	Per arrivare alla cattedra in uno dei due ruoli della nuova Università (ordinari e associati) occorrerà passare dall'abilitazione nazionale, che sarà bandita ogni anno e avrà durata quadriennale. L'abilitazione si baserà prima di tutto sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche dei candidati. Chi ottiene l'abilitazione può aspirare alle chiamate (sempre con procedure selettive) nei vari Atenei
Ricercatori	Oggi i ricercatori a tempo indeterminato sono uno dei tre ruoli in cui sono divisi i docenti universitari. Le regole per il loro reclutamento seguono quelle previste per gli altri ruoli. Accanto a loro, lavorano nelle Università anche i ricercatori a tempo determinato, introdotti dalla legge Moratti del 2005. La disciplina della legge Moratti, però, non è mai stata completata con tutte le previsioni attuative	Abolito il ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato. I nuovi ricercatori avranno contratti triennali (al massimo due, il primo dei quali prorogabile per due anni), in cui sono specificati anche gli obblighi per la didattica. Al contratto si accede tramite selezioni su titoli e pubblicazioni. Chi ottiene l'abilitazione da associato viene valutato dall'Università, che in caso di giudizio positivo è tenuta ad accantonare le risorse per l'assunzione
Stipendi dei docenti	Fino al 2008 ricercatori a tempo indeterminato e professori godevano di uno scatto biennale automatico. A fine 2008 si è prevista una valutazione, basata sull'anagrafe dei docenti che avrebbe dovuto individuare i professori "inattivi" da sanzionare. L'anagrafe non è però mai partita. La manovra correttiva ha bloccato per tre anni tutti gli scatti, con effetti più pesanti su ricercatori e docenti più giovani	Gli scatti diventano triennali e sono concessi a chi ottiene una valutazione positiva sulla relazione della propria attività, da presentare ogni tre anni. I risparmi ottenuti dai mancati scatti per chi non riceve il giudizio positivo confluiscono in un fondo per la premialità dei professori e dei ricercatori migliori. La riforma prevede anche un superamento selettivo del blocco triennale agli aumenti disposto dalla manovra estiva
Finanziamenti	Il fondo di finanziamento ordinario, istituito dal 1994, è composto da una quota largamente prevalente, distribuita in base alle dimensioni dell'Ateneo, e da una piccola quota di riequilibrio per attenuare il sottofinanziamento di alcuni Atenei. Dal 2008, 550 milioni (il 7% del fondo) sono distribuiti in modo meritocratico, in base alle performance ottenute dagli Atenei in ricerca e didattica. La quota 2010 non è stata ancora assegnata	La riforma prosegue nella direzione introdotta nel 2008 e prevede che la quota meritocratica debba crescere di una misura compresa fra lo 0,5% e il 2% ogni anno. Nell'assegnazione degli incentivi bisognerà tenere conto anche del numero e del valore dei progetti di ricerca nazionali e internazionali messi in campo dagli Atenei. La misurazione della ricerca, finora ancorata ai giudizi del 2001/2003, è la parte più problematica
Governance	Nel sistema attuale gli Atenei vedono una distribuzione dei poteri che accentua il ruolo del Senato accademico rispetto a quello del Consiglio di amministrazione. I bilanci seguono il criterio della contabilità finanziaria, che caratterizza tutta la pubblica amministrazione. La contabilità finanziaria si basa sugli accertamenti di cassa. La gestione economica è affidata al Direttore amministrativo	La riforma prevede una separazione piuttosto rigida fra i compiti del Senato accademico (gestione della didattica e della ricerca) e quelli del Consiglio di amministrazione (sostenibilità finanziaria delle iniziative, programmazione triennale, bilanci preventivi e consuntivi). Si prevede anche l'introduzione della contabilità economica, mutuata dal modello privato, e l'introduzione del Direttore generale, con compiti più forti rispetto all'attuale Direttore amministrativo
Riconoscimento dei crediti	Dopo l'avvio delle iniziative per 'laureare l'esperienza', valorizzando nel curriculum le esperienze extra-universitarie, una prima limitazione è stata introdotta nel 2006. In	Per evitare abusi nei riconoscimenti di crediti in grado di accorciare drasticamente il percorso verso la laurea, la riforma prevede che le Università non possano riconoscere

	questo sistema, in vigore ancora oggi, si prevede la possibilità di riconoscere in automatico fino a 60 crediti a chi si iscrive all'Università e proviene da determinate categorie professionali. Il riconoscimento è regolato spesso da convenzioni fra Atenei e professionisti	più di 12 crediti ai nuovi iscritti. Il riconoscimento deve seguire a una valutazione individuale. Per il resto, il sistema dei crediti rimane quello attuale e prevede 180 crediti per la laurea triennale e 120 per quella magistrale
Diritto allo studio	I fondi e la gestione delle iniziative per il diritto allo studio sono di competenza regionale; i finanziamenti locali sono affiancati da una quota nazionale, che negli anni è andata riducendosi. I criteri per il riconoscimento delle borse di studio sono omogenei, ma non i livelli di finanziamento	La riforma assegna una delega al governo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) delle Università e per rimuovere gli ostacoli nel riconoscimento effettivo delle varie forme di diritto allo studio. Previsto anche un fondo per il merito, che dovrà erogare premi, buoni studio e finanziamenti agevolati ai migliori. Per essere operativo, però, il fondo avrà bisogno dei decreti attuativi e degli stanziamenti
Disciplina	Fino ad oggi la competenza disciplinare sui professori universitari è stata affidata al CUN, con il suo collegio di disciplina composto da tre ordinari, un associato e un ricercatore. L'azione disciplinare spetta al Rettore, che al termine del procedimento irroga la sanzione sulla base del parere conforme del collegio di disciplina	Con la riforma l'azione disciplinare si sposta all'interno delle Università, che dovranno istituire un collegio di disciplina composto esclusivamente da docenti a tempo pieno. Al termine del procedimento, la sanzione è inflitta dal Consiglio di amministrazione, sulla base del parere del collegio. Le sanzioni continuano ad essere quelle previste dal testo unico dell'istruzione superiore (RD 1592/1933)
Atenei non statali	Agli Atenei non statali è riconosciuto un contributo statale, in base alla presentazione dei bilanci preventivi e consuntivi e di una relazione sulla struttura e sul funzionamento dell'Università. I fondi statali coprono circa il 10% dei bilanci degli Atenei e negli ultimi anni si sono aggirati intorno a una media di poco superiore ai 100 milioni annui (il fondo ordinario per le statali è intorno ai 7 miliardi)	La riforma intende introdurre anche nel finanziamento delle Università non statali i criteri meritocratici sperimentati nella distribuzione della quota premiale fra gli Atenei statali. I criteri, sempre basati sui risultati ottenuti nella didattica e nella ricerca, dovranno essere fissati dal Ministero con il contributo dell'ANVUR: la quota premiale dovrà essere inferiore al 20% dei fondi totali e crescere fra il 2% e il 4% ogni anno

Fonte: ns. elaborazione

1.3. L'attuale *governance* del sistema universitario italiano

Come si è evidenziato finora, il sistema universitario italiano è profondamente cambiato soprattutto negli ultimi trent'anni, sia per l'impulso di forze ed energie interne al mondo accademico sia per effetto delle radicali novità introdotte a livello legislativo³³. È opportuno, dunque, inquadrare i diversi fenomeni di questa evoluzione nella cornice della *governance* del sistema universitario nel suo insieme.

Governance è un concetto che ha tante versioni e sul quale non c'è consenso generale.

Originariamente tale espressione era un sinonimo di *government* o di assetto istituzionale e di governo, ma dagli anni '80 ha iniziato ad essere considerata un modello di regole caratterizzato da reti che connettono la società civile e lo Stato³⁴.

Per un corretto inquadramento teorico, riteniamo particolarmente interessante la definizione proposta da Coda, secondo il quale per sistema di *governance* s'intende "l'insieme dei caratteri di struttura e funzionamento degli organi di governo (Consiglio di Amministrazione, Presidente del CdA, Comitati) e di controllo (Collegio Sindacale e Revisori esterni) nei rapporti intercorrenti tra loro e nelle relazioni con gli organi/esponenti della proprietà e con la struttura manageriale"³⁵. Partendo dalla individuazione degli organi che costituiscono il complesso della *governance* aziendale presente nella definizione di Coda, occorre passare a quella di Bruni che sottolinea come "la *Corporate Governance* concerne il sistema di diritti, processi e meccanismi di controllo istituiti, sia internamente che esternamente, nei confronti dell'amministrazione di un'impresa al fine di salvaguardare gli interessi degli *stakeholders*"³⁶.

Tale definizione è applicabile anche al sistema universitario, per la cui complessità normativa³⁷ è difficile individuare con esattezza gli organi che operano sia a livello istituzionale sia a livello di singoli Atenei.

Questa considerazione vale in modo particolare per gli organi che operano a livello istituzionale, come è stato ben messo in risalto dal *Referto sul sistema universitario* realizzato dalla Corte dei Conti³⁸:

"Il quadro istituzionale che ne esce mette in risalto in ogni caso la vischiosità del sistema, il quale vede coinvolti soggetti diversi con attribuzioni spesso giustapposte e sconta, per altro verso, la mancanza di una legge organica, prevista peraltro dalla legge n. 168 del 1989 ma non ancora adottata, tale da prefigurare una rete chiara di poteri e responsabilità tra Ministero, Regioni, sistema di valutazione e singole università.

In una prospettiva di riforma istituzionale dell'intero sistema, non può non sottolinearsi, in questa sede, che centrale risulta l'esigenza di ridisegnare tutta la materia della programmazione triennale. Come anche è necessario rivedere le regole di istituzione di nuove università prevedendo a livello normativo precisi requisiti minimi di risorse

³³ Ci si riferisce al D.P.R. 382/80 e alla legge 168/89 che hanno trasferito molte funzioni amministrative dall'organo centrale Stato all'organo periferico Università.

³⁴ **Bevir M.** et al., "Comparative governance: prospects and lessons", in *Public Administration*, 81 (1), 2003, pp. 191-210; **Hood C.**, "A public management for all seasons?", in *Public Administration*, 69 (1), 1991, pp. 3-19.

³⁵ **Coda V.**, "Trasparenza informativa e correttezza gestionale: contenuti e condizioni di contesto", in *Scritti di Economia Aziendale in Memoria di Raffaele D'Oriano*, Primo Tomo, Cedam, Padova, 1997.

³⁶ **Bruni G.**, "La strategia del valore tra conflittualità ed equilibrio di interessi", in *Rivista italiana di ragioneria e di Economia Aziendale*, n° 1-2, 2002.

³⁷ Spesso le leggi in materia di *governance* universitaria si sono succedute in maniera assai poco coordinata.

³⁸ **Corte dei Conti**, "Referto sul sistema universitario – Marzo 2010", in http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezioni-ri/Sezioni-ri/Referti-sp/Referti/ref_univ.pdf. Ulteriori approfondimenti sugli esiti di tale documento verranno proposti nel paragrafo 1.4.4.

umane, logistiche e finanziarie. Rilevante è poi il ruolo neutrale e indipendente che deve assumere il soggetto (nella specie l'istituenda Agenzia) al quale spetta il compito di monitoraggio e valutazione dell'intero sistema. Ciò in un'ottica che, salvaguardando il principio autonomistico delle università, dovrebbe assicurare il passaggio nel governo del sistema dal modello burocratico-dirigistico a quello regolativo-valutativo. Infine, non può non essere ripensato il ruolo della Conferenza dei rettori delle università, al fine di una adeguata rappresentazione degli interessi delle università" (pp. 19-20). Per una maggiore chiarezza espositiva, nel seguito del paragrafo distingueremo gli organi che operano a livello istituzionale da quelli interni alle Università.

1.3.1. La governance universitaria a livello istituzionale

1.3.1.1. Il MIUR

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) è stato istituito con la legge 9 maggio 1989, n. 168, allo scopo di "promuovere, in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la ricerca scientifica e tecnologica, nonché lo sviluppo delle università e degli istituti di istruzione superiore di grado universitario" (art. 1).

Il Ministro, alla luce di quanto disposto dall'art. 2 della citata legge:

- a) elabora ogni tre anni il piano di sviluppo dell'Università in base alle vigenti disposizioni e presenta al Parlamento, ogni triennio, un rapporto sullo stato dell'istruzione universitaria, formulato sulla base delle relazioni delle Università, sentiti il Consiglio universitario nazionale (CUN) e la Conferenza permanente dei rettori delle Università italiane;
- b) valorizza e sostiene, anche con adeguato supporto finanziario, la ricerca libera nelle Università e negli enti di ricerca, promuovendo opportune integrazioni e sinergie tra la ricerca pubblica e quella del settore privato, favorendone lo sviluppo nei settori di rilevanza strategica;
- c) approva i programmi pluriennali degli enti di ricerca, con annesso finanziamento a carico dell'apposito Fondo istituito nel proprio stato di previsione, verifica il rispetto della programmazione triennale del fabbisogno di personale, approva statuti e regolamenti di enti strumentali o agenzie da esso vigilate;
- d) procede alla ripartizione degli stanziamenti iscritti nel bilancio del Ministero destinati alle Università sulla base di criteri oggettivi definiti con suo decreto, volti anche ad assicurare un equilibrato sviluppo delle sedi universitarie, sentiti il CUN e la Conferenza permanente dei Rettori delle Università italiane, e agli enti di ricerca, nel rispetto delle previsioni delle leggi di settore;
- e) riferisce al Parlamento ogni anno in apposita audizione sull'attuazione del Piano nazionale della ricerca (PNR) e sullo stato della ricerca nazionale;
- f) coordina le attività connesse alla partecipazione italiana a programmi di istruzione universitaria e ricerca scientifica e tecnologica comunitari ed internazionali, nonché la rappresentanza italiana in materia di istruzione universitaria e di ricerca scientifica e tecnologica nelle sedi internazionali, d'intesa con il Ministro degli affari esteri e, in quelle comunitarie, anche con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie;

- g) propone al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) programmi di incentivazione e sostegno della ricerca scientifica e tecnologica nel settore privato;
- h) coordina le funzioni relative all'Anagrafe nazionale delle ricerche, esercitando altresì, nell'ambito di attività di ricerca scientifica e tecnologica, funzioni di supporto al monitoraggio e alla valutazione della ricerca, nonché di previsione tecnologica e di analisi di impatto delle tecnologie;
- i) assicura il coordinamento fra l'istruzione universitaria e gli altri gradi di istruzione in Italia e nei rapporti comunitari.

1.3.1.2. Il CUN

Il Consiglio universitario nazionale (CUN), istituito con la legge n.18 del 26/01/2006 è organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario.

In particolare, esso formula pareri e proposte al MIUR, relativamente alle seguenti materie:

- a) obiettivi della programmazione universitaria;
- b) criteri per la utilizzazione della quota di riequilibrio del fondo di finanziamento ordinario delle Università (F.F.O.);
- c) criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari, ai sensi dell'art.17, co.95, della L.15/05/1997 n.127;
- d) regolamenti didattici di Ateneo;
- e) settore scientifico-disciplinari;
- f) decreti ministeriali di cui all'art.17, comma 69, della citata legge n.127/97;
- g) ogni altra materia che il Ministro dell'Università e della Ricerca ritenga di sottoporre al parere del CUN.

Il CUN esprime il parere di legittimità sugli atti delle commissioni nelle procedure preordinate al reclutamento dei professori ordinari, associati e dei ricercatori. Restano ferme le competenze attribuite al CUN da specifiche norme. Inoltre al suo interno, opera un Collegio di Disciplina, con il compito di svolgere i procedimenti disciplinari a carico dei professori e dei ricercatori universitari.

1.3.1.3. La CRUI

La Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) è l'associazione (non riconosciuta senza scopo di lucro) delle Università italiane statali e non statali. Nata nel 1963 come associazione privata dei Rettori, ha acquisito nel tempo un riconosciuto ruolo istituzionale e di rappresentanza e una concreta capacità di influire sullo sviluppo del sistema universitario attraverso un'intensa attività di studio e di sperimentazione.

Ai sensi dell'art. 2 del relativo statuto, sono finalità della CRUI:

- a) rappresentare e valorizzare il sistema delle autonomie universitarie in ogni sede nazionale e internazionale, svolgendo attività di coordinamento, di indirizzo, di tutela e di promozione degli Atenei italiani;
- b) contribuire attivamente allo sviluppo di un coerente sistema europeo per l'alta formazione e la ricerca e all'allargamento delle collaborazioni con tutte le parti del mondo nei settori di competenza delle Università;

- c) elaborare e presentare al Governo, al Parlamento e alle altre Istituzioni competenti i pareri eventualmente richiesti ed avanzare proposte ed osservazioni in materia di alta formazione e di ricerca, nonché su ogni altro argomento di interesse e competenza delle Università;
- d) ricercare coerenza di comportamenti e di interpretazioni in tutte le questioni di interesse comune;
- e) promuovere e sostenere ogni altra iniziativa utile al potenziamento dell'insegnamento superiore e della ricerca e ad elevare la funzionalità, la qualità e il prestigio, anche internazionale, del sistema universitario italiano.

1.3.1.4. Il CNVSU³⁹

Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) è previsto dall'articolo 2 della legge 19 ottobre 1999, n. 370. Il funzionamento del Comitato, è stato disciplinato con D.M. 4 aprile 2000, n. 178 e la sua attuale costituzione è stata disposta con D.M. n. 101 del 14 maggio 2004.

Esso svolge i compiti di:

- a) fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle Università;
- b) predisporre una relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario;
- c) promuovere la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie e pratiche di valutazione;
- d) determinare la natura delle informazioni e dei dati che i Nuclei di Valutazione degli Atenei sono tenuti a comunicare;
- e) attuare un programma annuale di valutazioni esterne delle Università o di singole strutture didattiche;
- f) effettuare valutazioni tecniche su proposte di nuove istituzioni universitarie statali e non statali in vista dell'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale;
- g) predisporre rapporti sullo stato di attuazione e sui risultati della programmazione;
- h) predisporre studi e documentazione sullo stato dell'istruzione universitaria, sull'attuazione del diritto allo studio e sugli accessi ai corsi di studio universitari;
- i) predisporre studi e documentazione per la definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle Università;
- l) svolgere per il Ministro attività consultive, istruttorie, di valutazione, di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica, anche in relazione alle distinte attività delle Università, nonché ai progetti e alle proposte presentate dalle medesime.

Il Comitato è un organo indipendente che interagisce autonomamente con le Università e il Ministero, dispone di una segreteria tecnico-amministrativa, di un apposito capitolo di spesa nel bilancio del Ministero e può affidare a gruppi di esperti, enti o società specializzate lo svolgimento di ricerche e studi.

³⁹ Con il decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286, sono stati soppressi il CNVSU e il CIVR e, contemporaneamente, istituita l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), con personalità giuridica di diritto pubblico, rinviando la disciplina della struttura e del funzionamento della stessa ad apposito regolamento dalla cui entrata in vigore cesseranno di funzionare definitivamente il CNVSU ed il CIVR. L'Agenzia, istituita con il citato decreto legge n. 262 del 2006, non ha mai operato, in quanto il D.P.R. 21 febbraio 2008, n. 64 ha dato attuazione solo parziale alla disciplina dell'organizzazione dell'Agenzia stessa.

1.3.1.5. Il CIVR⁴⁰

Il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) è un organismo di nomina governativa, istituito dal D.Lgs. 204/98, che ha il compito di promuovere l'attività di valutazione della ricerca attraverso il sostegno alla qualità e alla valorizzazione scientifica.

L'attività del CIVR si articola in iniziative che comprendono la sperimentazione e diffusione di metodologie e tecniche pratiche di valutazione, la determinazione di criteri generali per le attività di valutazione svolte dagli enti di ricerca e dalle istituzioni scientifiche, la formulazione di criteri per la costituzione di appositi comitati interni di valutazione per gli enti di ricerca e, d'intesa con le pubbliche amministrazioni, la progettazione e la realizzazione di attività di valutazione esterna di enti di ricerca da esse vigilati o finanziati nonché di progetti o programmi di ricerca da esse coordinati o finanziati.

Inoltre il CIVR effettua la valutazione dell'efficacia degli interventi statali per la ricerca applicata al fine di sostenere l'incremento quantitativo e qualitativo della ricerca industriale, delle sue applicazioni nonché di ricaduta economico-finanziaria ed occupazionale.

Nel 2004 il CIVR ha coordinato il primo esercizio di valutazione nazionale della ricerca, progetto di valutazione della produzione scientifica di eccellenza dell'intero sistema della ricerca italiana, promosso su iniziativa del Governo.

1.3.1.6. Il CNSU

Il Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU), istituito dall'art. 20, comma 8, lett. b), della legge n. 59 del 1997, è organo consultivo di rappresentanza degli studenti iscritti ai corsi attivati nelle Università italiane, di laurea, di laurea specialistica e di specializzazione e di dottorato. Esso formula pareri e proposte al MIUR:

- a) sui progetti di riordino del sistema universitario predisposti dal Ministro;
- b) sui decreti ministeriali, con i quali sono definiti i criteri generali per la disciplina degli ordinamenti didattici dei corsi di studio universitario, nonché le modalità e gli strumenti per l'orientamento e per favorire la mobilità degli studenti;
- c) sui criteri per l'assegnazione e l'utilizzazione del fondo di finanziamento ordinario e della quota di riequilibrio delle Università.

Inoltre, il CNSU:

- a) elegge nel proprio seno il Presidente e tre membri che compongono l'Ufficio di Presidenza, nonché otto rappresentanti degli studenti nel Consiglio Universitario Nazionale;
- b) può formulare proposte e può essere sentito dal Ministro su altre materie di interesse generale per l'Università;
- c) presenta al Ministro, entro un anno dall'insediamento, una relazione sulla condizione studentesca nell'ambito del sistema universitario;
- d) può rivolgere quesiti al Ministro circa fatti o eventi di rilevanza nazionale riguardanti la didattica e la condizione studentesca, cui è data risposta entro 60 giorni;

⁴⁰ Si veda la nota precedente.

e) è composto da ventotto componenti eletti dagli studenti iscritti ai corsi di laurea e di laurea specialistica, da un componente eletto dagli iscritti ai corsi di specializzazione e da un componente eletto dagli iscritti ai corsi di dottorato di ricerca. I componenti sono nominati con decreto del Ministro, durano in carica due anni e sono rieleggibili.

1.3.1.7. I Comitati regionali di coordinamento

I Comitati regionali di coordinamento, la cui disciplina è prevista dal D.P.R. 27 gennaio 1998, n.25, sono costituiti dai Rettori delle Università aventi sede nella stessa regione, dal presidente della giunta regionale o da un suo delegato, nonché da un rappresentante degli studenti se nella regione hanno sede fino a due Atenei, da due rappresentanti se ivi hanno sede fino a tre Atenei e da tre per un numero di Atenei nella regione superiore a tre, eletti dalla componente studentesca dei Senati accademici e dei Consigli di amministrazione delle Università della regione, riunita in seduta comune. I comitati eleggono nel loro seno il Rettore che li presiede ed individuano la sede universitaria ai fini del supporto tecnico e amministrativo.

Quanto alle funzioni svolte, essi:

- a) esprimono pareri motivati sulle proposte formulate da parte delle Università o di altri soggetti pubblici e privati;
- b) provvedono al coordinamento delle iniziative in materia di programmazione degli accessi all'istruzione universitaria, di orientamento, di diritto allo studio, di alta formazione professionale e di formazione continua e ricorrente, di utilizzazione delle strutture universitarie, nonché al coordinamento con il sistema scolastico, con le istituzioni formative regionali, con le istanze economiche e sociali del territorio.

1.3.2. La governance universitaria a livello di singolo Ateneo

Analogamente a quanto visto per la *governance* universitaria a livello istituzionale, nelle singole Università è difficile individuare con assoluta precisione i principali organi di governo. Peraltro: *“Le soluzioni adottate negli statuti a livello di ateneo sono spesso andate nel senso di aggiungere nuovi organismi senza sostituire i preesistenti e senza neanche ridefinirne i poteri. Come anche l'introduzione di nuove rappresentanze negli organismi tradizionali è spesso avvenuta per espansione, aggiungendo semplicemente componenti”*⁴¹.

Come si è avuto modo di notare nel paragrafo 1.2.1, uno degli aspetti innovativi della legge Gelmini è dato dalla riformulazione dell'assetto interno agli Atenei.

Infatti l'articolo 2 comma 1 lettera a) prevede che le Università statali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, hanno il compito di modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'Ateneo, i quali devono essere riconducibili alle seguenti figure:

- 1) Rettore;
- 2) Senato accademico;
- 3) Consiglio di amministrazione;
- 4) Collegio dei revisori dei conti;

⁴¹ Corte dei Conti, “Referto sul sistema universitario – Marzo 2010”, in http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezioni-ri/Sezioni-ri/Referti-sp/Referti/ref_univ.pdf.

5) Nucleo di Valutazione;

6) Direttore generale.

Nelle successive lettere (da b) a s)) dello stesso comma vengono individuati i principi e i criteri direttivi che gli Atenei devono rispettare nel disciplinare tali figure.

1.3.2.1. Il Rettore

Il Rettore rappresenta legalmente l'Università nel suo complesso ed esercita funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche. In particolare, egli:

a) è responsabile del perseguimento delle finalità dell'Università secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito;

b) propone il documento di programmazione triennale di Ateneo, anche tenuto conto delle proposte e dei pareri del Senato accademico, nonché della funzione di proposta del bilancio di previsione annuale e triennale e del conto consuntivo;

c) propone il Direttore generale, sentito il parere del Senato accademico, al Consiglio di amministrazione cui spetta il conferimento dell'incarico;

d) svolge la funzione di iniziativa dei procedimenti disciplinari;

e) svolge ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo statuto di Ateneo;

f) dura in carica per un unico mandato di sei anni, non rinnovabile.

1.3.2.2. Il Senato accademico

Il Senato accademico è composto:

- in un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'Ateneo e non superiore a trentacinque unità, compresi il Rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti;

- per almeno due terzi con docenti di ruolo, almeno un terzo dei quali direttori di dipartimento, eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'Ateneo.

Nello specifico, a tale organo spetta:

a) la competenza a formulare proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti, anche con riferimento al documento di programmazione triennale di Ateneo;

b) la funzione di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi e dipartimenti;

c) la funzione di approvare il regolamento di Ateneo;

d) la funzione di approvare, previo parere favorevole del Consiglio di amministrazione, i regolamenti, compresi quelli di competenza dei dipartimenti, in materia di didattica e di ricerca;

e) la funzione di approvare il codice etico⁴²;

⁴² Il codice etico è disciplinato dall'articolo 2 comma 4. In esso si afferma che: "Le università che ne fossero prive adottano entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge un codice etico della comunità universitaria formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti dell'ateneo. Il codice etico determina i valori fondamentali della comunità universitaria, promuove il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali, nonché l'accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione di appartenenza, detta le regole di condotta nell'ambito della comunità. Le norme sono volte ad evitare ogni forma di discriminazione e di abuso, nonché a regolare i casi di conflitto di

- f) le funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti;
- g) la funzione di proporre al corpo elettorale con maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti una mozione di sfiducia al Rettore non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del suo mandato;
- h) la funzione di esprimere parere obbligatorio sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo dell'Università.

1.3.2.3. Il Consiglio di amministrazione

Come rilevato nel paragrafo 1.2.1, una delle novità introdotte dalla legge Gelmini è rappresentata dal ruolo preminente assegnato al Consiglio di amministrazione (rispetto a quello del Senato accademico) all'interno della *governance* universitaria.

A questo organismo spettano diverse funzioni:

- a) indirizzo strategico;
- b) approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività;
- c) deliberare, previo parere del Senato accademico, l'attivazione o soppressione di corsi e sedi;
- d) adottare il regolamento di amministrazione e contabilità;
- e) su proposta del Rettore e previo parere del Senato accademico per gli aspetti di sua competenza, approvare il bilancio di previsione annuale e triennale, il conto consuntivo e il documento di programmazione triennale;
- f) trasmettere al MIUR e al Ministero dell'economia e delle finanze sia il bilancio di previsione annuale e triennale sia il conto consuntivo;
- g) conferire l'incarico di Direttore generale;
- h) competenza disciplinare relativamente ai professori e ricercatori universitari;
- i) approvare la proposta dei dipartimenti di chiamata dei professori di prima e seconda fascia.

1.3.2.4. Il Collegio dei revisori dei conti

Il Collegio dei revisori dei conti deve essere composto da 5 membri, di cui 3 effettivi e 2 supplenti. In particolare:

- un membro effettivo, con funzioni di presidente, deve essere scelto tra i magistrati amministrativi e contabili e gli avvocati dello Stato;
- uno effettivo e uno supplente, devono essere designati dal Ministero dell'economia e delle finanze;
- uno effettivo e uno supplente vanno scelti dal MIUR tra dirigenti e funzionari del Ministero stesso.

In relazione a tale organo, la legge di riforma ha altresì previsto l'osservanza dei seguenti principi:

- nomina dei componenti con decreto rettorale;
- durata del mandato per un massimo di quattro anni;

interessi o di proprietà intellettuale. Sulle violazioni del codice etico, qualora non ricadano sotto la competenza del collegio di disciplina, decide, su proposta del rettore, il senato accademico”.

- rinnovabilità dell'incarico per una sola volta e divieto di conferimento dello stesso a personale dipendente della medesima Università;
- iscrizione di almeno due componenti al Registro dei revisori contabili.

1.3.2.5. Il Nucleo di Valutazione

La legge Gelmini disciplina per grandi linee le funzioni assegnate al Nucleo di Valutazione, statuendo che esso deve:

- verificare la qualità e l'efficacia dell'offerta didattica, anche sulla base degli indicatori individuati dalle commissioni paritetiche docenti-studenti⁴³;
- verificare l'attività di ricerca svolta dai dipartimenti;
- verificare la congruità del curriculum scientifico o professionale dei titolari (non strutturati) dei contratti di insegnamento;
- valutare, in raccordo con l'attività dell'ANVUR, le strutture e il personale, al fine di promuovere nelle Università, in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale.

Per una più dettagliata analisi del ruolo svolto dal Nucleo di Valutazione, si rimanda al paragrafo 4.3.

1.3.2.6. Il Direttore generale

Uno degli aspetti maggiormente innovativi introdotti dalla riforma Gelmini è la sostituzione della figura del Direttore amministrativo con quella del Direttore generale. Esso va scelto tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali.

L'incarico di Direttore generale deve essere conferito da parte del Consiglio di amministrazione, su proposta del Rettore, sentito il parere del Senato accademico, attraverso un contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato di durata non superiore a quattro anni rinnovabile.

Per ciò che concerne le funzioni da svolgere, al Direttore generale spetta, sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio di amministrazione, la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'Ateneo.

1.3.2.7. Il Consiglio degli studenti

Il Consiglio degli studenti, pur non essendo disciplinato dalla riforma, svolge senz'alcun dubbio un fondamentale ruolo all'interno degli Atenei.

⁴³ La legge Gelmini prevede che le commissioni paritetiche docenti-studenti vengano istituite in ciascun dipartimento allo scopo di:

- svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte dei professori e dei ricercatori;
- individuare indicatori per la valutazione dei risultati delle stesse attività dei professori e dei ricercatori;
- formulare pareri sull'attivazione e la soppressione di corsi di studio.

Esso è l'organo di organizzazione e coordinamento degli studenti dell'Università, con compiti di promozione della partecipazione studentesca e di coordinamento delle rappresentanze degli studenti negli altri organi centrali di governo e negli organi delle strutture didattiche, di ricerca e di servizi dell'Università. Il Consiglio è organo consultivo e propositivo per quanto attiene:

- a) agli ordinamenti didattici;
 - b) ai regolamenti delle attività didattiche;
 - c) all'attuazione del diritto allo studio;
 - d) all'efficienza dei servizi;
 - e) alle attività di orientamento e tutorato;
 - f) ai contributi alle spese per la didattica richiesti agli studenti e alla loro destinazione.
- In conclusione, il modello attuale di governance del sistema universitario italiano, così come descritto nei paragrafi precedenti, è evidenziato nella figura 4.

1.4. Check-up sull'attuale sistema universitario italiano

1.4.1. Tipologie di Atenei

Il sistema italiano di istruzione superiore si definisce binario (Figura 5) poiché articolato in due settori distinti:

a) Settore universitario

Le Università statali sono enti pubblici dotati di autonomia scientifica, didattica, organizzativa, finanziaria e amministrativa, nell'ambito dei principi stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato italiano.

Grazie all'autonomia universitaria ogni Ateneo redige i propri Statuti e Regolamenti emanandoli con decreto del Rettore. Allo stato attuale, tutte le Università hanno redatto e adottato i propri Statuti di autonomia i quali definiscono gli organi preposti al governo e alla gestione del singolo Ateneo, le sue strutture didattiche e di ricerca.

Le Università perseguono i propri obiettivi istituzionali di insegnamento e ricerca attraverso alcune strutture specifiche: facoltà, corsi di studio, dipartimenti, istituti e centri di servizio. Per conseguire obiettivi didattici o di ricerca comuni, un'Università può istituire centri interuniversitari o consorzi insieme ad altri Atenei o a organizzazioni pubbliche e private. Si possono creare anche centri di ricerca e centri di servizi interdipartimentali; i primi svolgono attività di ricerca in settori di particolare rilevanza, i secondi gestiscono e utilizzano apparati tecnico-scientifici e servizi di particolare complessità, di uso comune a più strutture didattiche e di ricerca del singolo Ateneo.

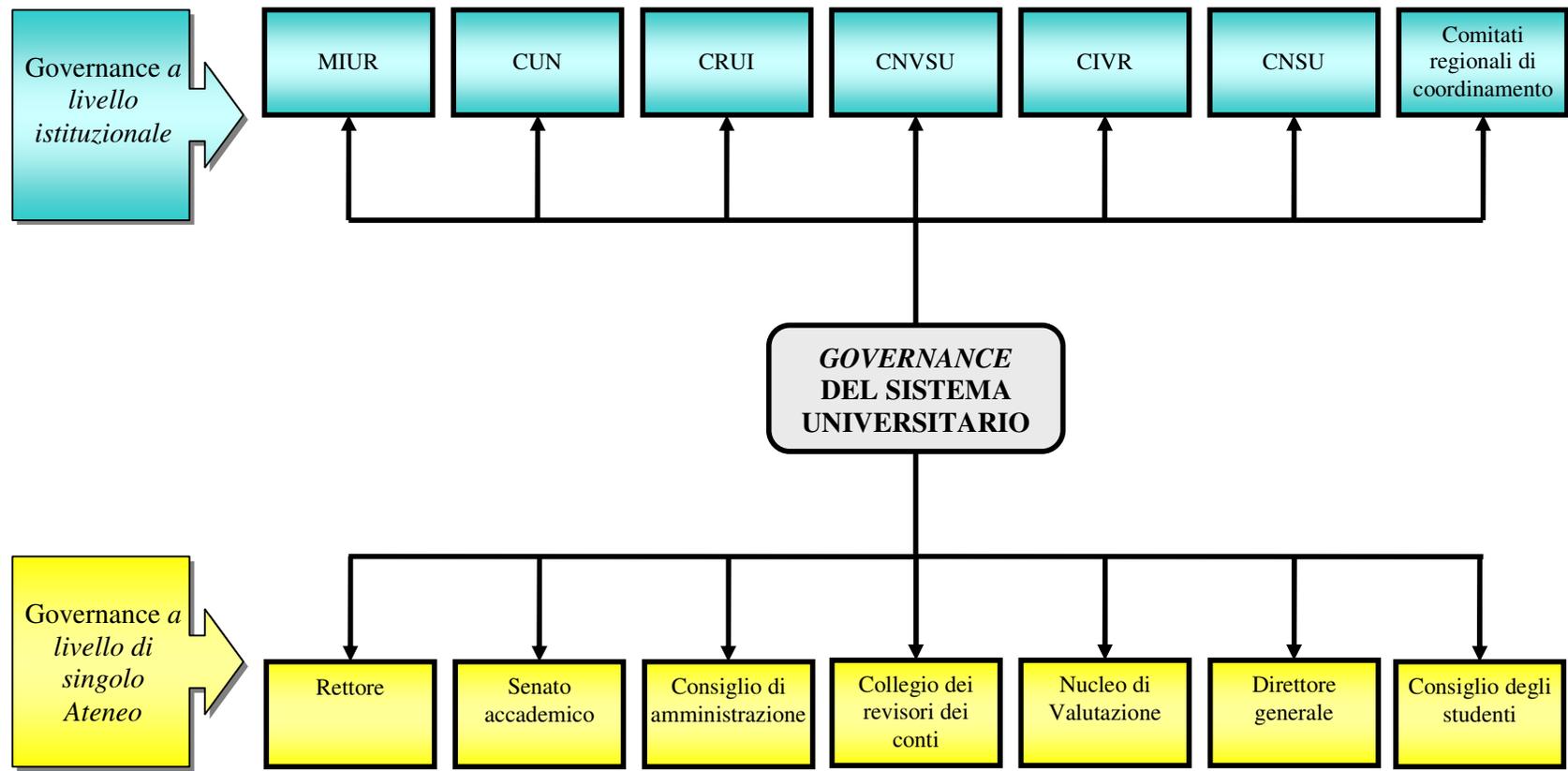
Fatto salvo il principio dell'unità della funzione didattica, il personale docente delle Università si articola in due diverse categorie che godono delle medesime garanzie di libertà di insegnamento e ricerca:

- professori ordinari (o di prima fascia),
- professori associati (o di seconda fascia).

Fanno parte del personale docente anche i seguenti profili professionali:

- ricercatori,
- i professori a contratto.

Figura 4 – L'attuale governance del sistema universitario italiano



Fonte: ns. elaborazione

Si accede ai singoli ruoli attraverso concorsi, le cui modalità di espletamento possono parzialmente differire a seconda delle categorie. Infine svolgono attività di ricerca presso le strutture universitarie i titolari di assegni di ricerca e gli assegnatari di borse post-dottorato; anche i borsisti iscritti ai corsi di dottorato e alle scuole di specializzazione, mentre frequentano seminari e/o corsi disciplinari, svolgono attività di ricerca.

Le Università per stranieri sono enti statali specializzati nell'insegnamento e nella ricerca per lo sviluppo e la diffusione della lingua, letteratura e cultura italiane.

Le Università non statali possono essere riconosciute con decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca. Il riconoscimento legale avviene dopo un processo di valutazione degli Statuti, del modello organizzativo, bilancio, strutture didattiche e di ricerca, ecc..., e implica l'adozione da parte delle Università non statali della legislazione universitaria nazionale vigente.

Poiché le Università non statali legalmente riconosciute aderiscono agli stessi principi e criteri in vigore per le quelle statali, i loro titoli hanno lo stesso valore legale. Pertanto le differenze tra Università statali e non statali legalmente riconosciute riguardano essenzialmente il finanziamento e le modalità di governo.

Le Università telematiche sono Università non statali ed hanno l'obiettivo di offrire ad ogni utente la possibilità di acquisire formazione ad alto livello, senza vincoli di spazio e di tempo; erogano pertanto formazione a distanza utilizzando i diversi mezzi di comunicazione attualmente disponibili (web, tv satellitare, tv digitale terrestre, ecc.), in rapporto alle esigenze degli studenti.

Le Università telematiche legalmente riconosciute dalla competente autorità statale offrono corsi di studio e titoli regolarmente accreditati, e pertanto con lo stesso valore legale degli stessi corsi e titoli delle Università statali di tipo tradizionale.

b) Settore non universitario

Anche l'istruzione superiore non universitaria è impartita in varie tipologie di istituzioni, specializzate in settori disciplinari differenti, ecco le più note:

- Istituzioni del sistema Afam (Alta formazione artistica e musicale e coreutica): Accademie di Belle Arti statali, Accademie di Belle Arti non statali legalmente riconosciute, Istituti Superiori per le Industrie Artistiche, Accademia Nazionale di Arte Drammatica "Silvio D'Amico", Accademia Nazionale di Danza, Conservatori di Musica, Istituti Musicali Pareggiati;
- Fondazione "Centro Sperimentale di Cinematografia" (già Scuola Nazionale di Cinema);
- Scuole Superiori per Mediatori Linguistici;
- Istituti autorizzati ad attivare corsi di formazione specialistica in psicoterapia;
- Scuole di Archivistica, Paleografia e Diplomatica;
- Accademie Militari e Istituti di Polizia;
- Istituti Centrali di Restauro, e le Scuole di Restauro e Conservazione dei beni culturali;
- Scuole/Istituti di Formazione Integrata Superiore (FIS) che offrono i cosiddetti corsi IFTS;
- Centri/Scuole/Istituti di Formazione Professionale Regionale.

Figura 5 – Il sistema italiano di istruzione superiore



Fonte: ns. elaborazione

1.4.2. Titoli di studio

Come si è più volte sostenuto nel presente lavoro, il sistema universitario nazionale ha subito, negli ultimi anni, un processo di profonda trasformazione. La riforma degli ordinamenti didattici, iniziata con il D.M. n. 509 del 1999 e portata a compimento con il D.M. n. 270 del 2004, ha introdotto una nuova articolazione dei corsi di studio (il cosiddetto 3+2), con l'obiettivo di avvicinare il sistema italiano di istruzione superiore al modello europeo, favorire la mobilità degli studenti a livello nazionale e internazionale e facilitare l'inserimento dei laureati nel mondo del lavoro.

La nuova organizzazione degli studi universitari prevede che i corsi siano articolati su più livelli (Figura 6), come di seguito esposto.

1° Livello: Corso di Laurea

Il Corso di Laurea assicura allo studente una preparazione teorica di base relativa alle discipline di studio scelte, integrata da una formazione professionalizzante che consenta un adeguato inserimento del laureato nel mondo del lavoro e delle professioni. Il percorso didattico di un corso di laurea prevede, quindi, lezioni frontali in aula e relativi esami, seminari, laboratori, attività pratiche, esercitazioni individuali o guidate, tirocini ed, inoltre, verifiche della conoscenza di una lingua straniera e di competenze informatiche di base.

Per essere ammessi ad un Corso di Laurea occorre essere in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di un titolo conseguito all'estero e riconosciuto idoneo; le singole Facoltà definiscono, pertanto, le conoscenze minime necessarie per l'accesso e le modalità di verifica delle stesse. I Corsi di Laurea durano ordinariamente tre anni, durante i quali è necessario conseguire 180 crediti formativi (CFU); il percorso formativo si conclude con una prova finale, solitamente un elaborato o una relazione su un dato argomento, a seguito della quale lo studente consegue un Diploma di Laurea ed acquisisce il titolo di Dottore. Il laureato potrà scegliere di proseguire gli studi, con un corso di Laurea Magistrale o con un Master di I livello, o potrà decidere di inserirsi nel mondo del lavoro.

2° Livello: Corso di Laurea Magistrale

La Laurea Magistrale (LM), che sostituisce la precedente Laurea Specialistica ai sensi del DM 270/04, è un percorso di studio successivo alla Laurea; prevede una durata di due anni e l'acquisizione di 120 crediti formativi (CFU). L'obiettivo del corso di Laurea Magistrale è di consentire una specializzazione delle conoscenze e delle competenze acquisite con la Laurea triennale. Il laureato magistrale potrà, quindi, accedere al mondo

del lavoro con una formazione di livello avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione; potrà, inoltre, proseguire gli studi con un Master di secondo livello, oppure con un corso di perfezionamento, con un corso di specializzazione o ancora con il Dottorato di ricerca. Per essere ammessi a un corso di Laurea Magistrale occorre essere in possesso della Laurea o del diploma universitario triennale, ovvero di un titolo conseguito all'estero e riconosciuto idoneo. Le strutture didattiche competenti richiedono, inoltre, per ogni corso di laurea magistrale, il possesso di determinati requisiti curriculari ed una preparazione iniziale dello studente adeguata al tipo di Corso scelto. Il percorso didattico di un corso di laurea magistrale prevede lezioni in aula e relativi esami, seminari, laboratori, attività pratiche, esercitazioni individuali o guidate. Per fornire adeguate conoscenze pratiche per l'accesso al modo del lavoro, è prevista, inoltre, la possibilità di svolgere tirocini e stage, presso strutture esterne o interne all'Ateneo. Il Corso di Laurea Magistrale si conclude con la discussione della tesi di laurea elaborata in forma originale dallo studente sotto la guida di un relatore; conseguito il diploma di Laurea Magistrale si acquisisce il titolo di Dottore Magistrale.

2° Livello: Corso di Laurea a magistrale a ciclo unico

All'interno delle classi di laurea magistrali sono istituiti Corsi di laurea magistrale "a ciclo unico" a cui si può accedere direttamente con il diploma di scuola secondaria superiore. Si tratta di percorsi formativi della durata di cinque o sei anni, a conclusione dei quali lo studente dovrà aver acquisito 300 o 360 CFU. Obiettivo di tali corsi è fornire allo studente una formazione di livello avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione in ambiti specifici, regolati da direttive europee, o per l'accesso alle professioni legali.

2° Livello: Corso di Master di I livello

I Corsi di Master universitario di primo livello sono corsi di perfezionamento scientifico o di alta formazione permanente e ricorrente la cui durata è minimo annuale (almeno 60 crediti); ad essi si accede con una Laurea o un titolo straniero riconosciuto idoneo; sono, inoltre, previste procedure selettive per garantire agli studenti ammessi al Dottorato la guida personale di docenti e tutor.

Si tratta, quindi, di corsi pensati non solo per studenti ma anche per professionisti che sentano il bisogno di riqualificarsi perché servono a sviluppare ed ampliare conoscenze già acquisite mediante lo studio o il lavoro. Tali corsi possono essere organizzati in collaborazione con istituzioni pubbliche e private, configurandosi come strumenti formativi di collegamento tra formazione universitaria ed esigenze del mondo del lavoro. Il percorso formativo prevede lezioni in aula, studio individuale, esercitazioni, attività di laboratorio e si conclude, in genere, con un periodo di tirocinio presso enti o imprese. La frequenza è obbligatoria ed è incompatibile con la frequenza di altri Corsi di studio di qualsiasi livello; è prevista una prova finale.

Il Master universitario di primo livello è titolo di 2° livello che non dà accesso né al Dottorato di Ricerca né ad altri corsi di 3° livello.

3° Livello: Dottorato di Ricerca

Al dottorato di ricerca si accede dopo la laurea specialistica/magistrale o sulla base di un titolo straniero riconosciuto idoneo e l'accesso è subordinato al superamento di un concorso per titoli ed esami. I corsi di dottorato hanno una durata di 3 o 4 anni e hanno l'obiettivo di fornire competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione presso Università, enti pubblici o soggetti privati; pertanto adottano metodologie innovative e nuove tecnologie, prevedono stage all'estero e la frequenza di laboratori di ricerca. Ogni Ateneo, con proprio regolamento, disciplina nel dettaglio l'istituzione dei Corsi di dottorato, le modalità di accesso e di conseguimento del titolo, gli obiettivi formativi ed il programma degli studi del corso.

Il percorso formativo si conclude con l'elaborazione e la discussione di una tesi originale di ricerca in cui sono sintetizzati i risultati delle attività svolte dal dottorando che consegue, così, il titolo accademico di Dottore di Ricerca.

3° Livello: Corso di Specializzazione

I Corsi di Specializzazione forniscono conoscenze e abilità per l'esercizio di particolari attività professionali, in applicazione di norme di legge o direttive dell'Unione Europea. Per l'ammissione è richiesta una Laurea specialistica/magistrale (o un titolo straniero comparabile) e il superamento di un concorso; la durata degli studi è definita dai regolamenti didattici del corso o da direttive europee. Il Diploma di specializzazione dà diritto al titolo di "Specialista".

3° Livello: Corso di Master di II livello

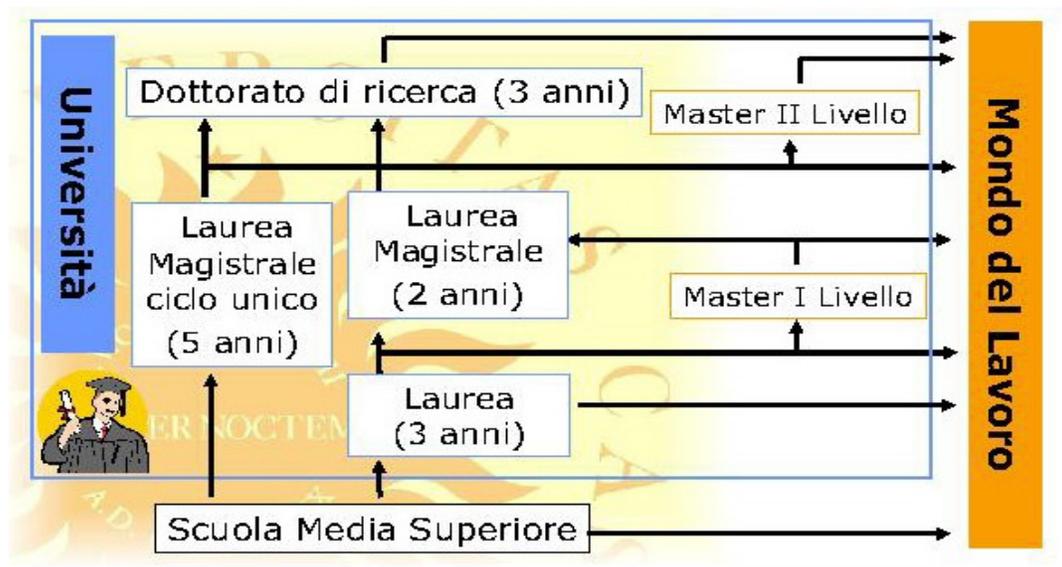
I Corsi di Master di II livello sono corsi di perfezionamento scientifico o di alta formazione permanente e ricorrente pensati per neolaureati ma anche per professionisti che sentano la necessità di aggiornamento o riqualificazione. I master di II livello forniscono conoscenze e abilità di carattere professionale, di livello tecnico-operativo o di livello progettuale di elevata qualificazione. Vi si accede con una Laurea specialistica o magistrale o con un titolo straniero comparabile. La durata è minimo annuale (60 crediti).

Quanto fin qui descritto è sintetizzabile nella figura 6.

Crediti formativi universitari

La Riforma dell'Università ha introdotto per la prima volta in Italia un sistema fondato sui crediti universitari. Il principale obiettivo della Riforma è rendere lo studio universitario orientato al conseguimento di obiettivi formativi legati a specifici profili scientifici e professionali, maggiore coinvolgimento attivo e responsabile degli studenti, maggiore coerenza tra preparazione culturale iniziale ed obiettivi finali previsti.

Figura 6– La nuova organizzazione degli studi universitari



Fonte: <http://www3.servizionline.unicas.it/C.U.Ori-Orientamento/Per-chi-si-iscrive/Il-sistema-universitario>

Le caratteristiche principali relative ai crediti formativi universitari sono sintetizzabili nei punti che seguono:

- il credito formativo universitario è la misura del volume di lavoro di apprendimento, compresi studio individuale e assistito (lezioni frontali, esercitazioni, attività in laboratorio ecc.), richiesto ad uno studente in possesso di adeguata preparazione iniziale per l'acquisizione di conoscenze ed abilità nelle attività formative previste dagli ordinamenti didattici dei corsi di studio. Al credito formativo universitario corrispondono 25 ore di lavoro. La somma dei crediti degli insegnamenti previsti in un anno accademico è di circa 60 (circa 1500 ore di lavoro all'anno). Le Università possono decidere di aumentare o diminuire per un massimo del 20% le ore corrispondenti al credito formativo;
- la frazione dell'impegno orario complessivo che deve essere riservata allo studio personale non deve essere inferiore a metà, salvo nel caso in cui siano previste attività formative ad elevato contenuto sperimentale o pratico;
- i crediti corrispondenti a ciascuna attività formativa sono acquisiti dallo studente con il superamento dell'esame o di altra forma di verifica del profitto;
- il riconoscimento totale o parziale dei crediti acquisiti da uno studente ai fini della prosecuzione degli studi in altro corso della stessa Università ovvero nello stesso o altro corso di altra Università, compete alla struttura didattica che accoglie lo studente, con procedure e criteri predeterminati stabiliti nel regolamento didattico di Ateneo;
- i regolamenti didattici di Ateneo possono provvedere forme di verifica periodica dei crediti acquisiti, al fine di valutarne la non obsolescenza dei contenuti conoscitivi, e il numero minimo di crediti da acquisire da parte dello studente in tempi determinati, diversificato per studenti impegnati a tempo pieno negli studi universitari o contestualmente impegnati in attività lavorative;
- le Università possono riconoscere come crediti formativi universitari, secondo criteri predeterminati, le conoscenze e abilità professionali certificate ai sensi della

normativa vigente in materia, nonché altre conoscenze e abilità maturate in attività formative alla cui realizzazione l'Università abbia concorso.

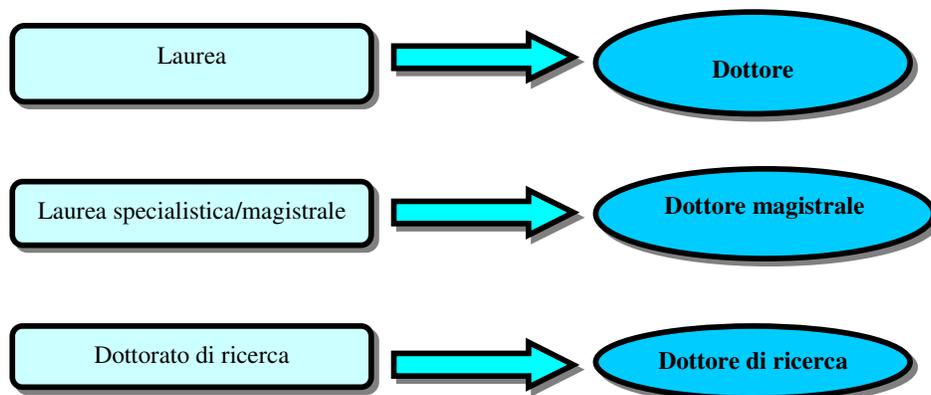
Classi di corsi di studio

I corsi di studio che condividono obiettivi e attività formative sono raggruppati in *classi*. I contenuti formativi di ciascun corso di studio sono fissati autonomamente dalle singole Università; tuttavia le esse devono obbligatoriamente inserire alcune attività formative determinate a livello nazionale. Tali requisiti sono stabiliti in relazione a ciascuna classe. I titoli di una stessa classe hanno tutti lo stesso valore legale.

Titoli accademici

La laurea dà diritto al titolo di “*Dottore*”; la laurea specialistica/magistrale dà diritto al titolo di “*Dottore magistrale*”; il Dottorato di ricerca conferisce il titolo di “*Dottore di ricerca*”⁴⁴ (Figura 7).

Figura 7 – I titoli accademici



Fonte: ns. elaborazione

Titoli congiunti

Le Università italiane possono istituire corsi di studio in cooperazione con Università straniere; al termine dei corsi di studio integrati sono rilasciati titoli congiunti o titoli doppi/multipli.

⁴⁴ Interessanti contributi sui titoli di studio accademici in Italia sono rappresentati da **Cassese S.**, “Il valore legale del titolo di studio”, in *Annali del Centro interuniversitario per la storia delle Università italiane*, n. 6, 2002 e da **della Cananea G., Franchini C.** (a cura di), *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive, proposte*, Giappichelli, Torino, 2009.

1.4.3. Riconoscimento dei titoli di studio

Lo studente o il professionista che ha conseguito in Italia titoli accademici o professionali ha diritto, in linea di principio, a vederli riconosciuti nel paese estero in cui si rechi per ragioni di studio o di lavoro.

Le norme e le procedure che regolano il riconoscimento dei titoli accademici italiani all'estero sono diverse da paese a paese. Per facilitare la libera circolazione internazionale degli studenti sono stati istituiti centri di informazione sul riconoscimento dei titoli accademici conseguiti all'estero. Tali centri nazionali sono coordinati nelle reti europee denominate *NARIC*⁴⁵, promossa dalla Commissione Europea, ed *ENIC*⁴⁶, promossa dal Consiglio d'Europa e dall'Unesco.

Il cittadino italiano interessato a veder riconosciuti all'estero i propri titoli accademici può pertanto rivolgersi direttamente al centro nazionale (*NARIC* o *ENIC*) del paese di interesse per acquisire informazioni sulle diverse forme e procedure di riconoscimento.

Per quanto concerne il riconoscimento dei titoli stranieri in Italia, sta alle singole Università italiane, nella loro autonomia, decidere di valutare o meno i titoli accademici stranieri, applicando gli Artt. 2 e 3, della Legge 148/02 (e quindi la Convenzione di Lisbona), allo scopo di rilasciare gli analoghi titoli italiani.

1.4.4. I risultati conseguiti dal “3+2”

Il recente *Referto sul sistema universitario*⁴⁷ pubblicato dalla Corte dei Conti al fine di tracciare un quadro dell'Università dopo il DM 509/99, che ha portato all'introduzione del cosiddetto 3+2 (tre anni di Laurea Triennale e due di Laurea Specialistica), traccia un quadro preoccupante dell'Università italiana. Dopo circa 10 anni dall'introduzione del sistema 3+2, infatti, il bilancio non è affatto positivo, con un notevole aumento dei costi, un frazionamento ingiustificato dell'offerta e il mancato raggiungimento degli obiettivi preposti, anche se, nel biennio 2008-2009, si è registrata una lieve inversione di tendenza.

Secondo il massimo organo giudiziario di controllo in materia di entrate e spese pubbliche, il sistema a doppio ciclo “non ha prodotto i risultati attesi né in termini di aumento dei laureati né in termini di miglioramento della qualità dell'offerta formativa” (p. 140), che non avrebbe fatto lievitare nemmeno la “spendibilità del titolo nell'ambito dello spazio comune europeo” (p. 141).

Anzi, tra gli effetti negativi della riforma del 1999 spicca principalmente il fatto di avere “generato un sistema incrementale di offerta, certamente sino all'anno accademico 2007-2008” (p. 140). Oltretutto, “la riforma ha spesso favorito l'attuazione di corsi di studio rispondenti spesso ad una modesta domanda. Inoltre, la riforma non ha realizzato

⁴⁵ La rete *NARIC* (*National Academic Recognition Information Centres*) è stata creata nel 1984; essa mira a favorire il riconoscimento accademico di diplomi e periodi di studio in: Stati membri dell'Unione europea, paesi dello Spazio Economico Europeo e paesi dell'Europa centroorientale (<http://www.enic-naric.net>).

⁴⁶ La rete *ENIC* (*European Network of Information Centres*) è costituita da centri nazionali per l'informazione, il cui ruolo è di fornire notizie e consigli su:

- riconoscimento di diplomi, titoli e altre qualifiche universitarie o professionali stranieri;
- sistemi d'istruzione in altri paesi europei e nel proprio;
- opportunità di studio all'estero, comprese informazioni su prestiti e borse di studio, nonché questioni pratiche collegate alla mobilità e all'equipollenza (<http://www.enic-naric.net>).

⁴⁷ **Corte dei Conti**, “Referto sul sistema universitario – Marzo 2010”, in http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezioni-ri/Sezioni-ri/Referti-sp/Referti/ref_univ.pdf.

l'obiettivo di attuare una distribuzione degli insegnamenti tra lauree e lauree specialistiche, ma ha avuto l'effetto di realizzare una frequente duplicazione degli stessi oltre che una frammentazione degli insegnamenti" (p. 106).

Tutto ciò ha portato ad un incremento notevole per quanto riguarda la spesa per il personale, che nel triennio 2006-2008 ha registrato un incremento dell'8,3 per cento. Dato ancora più preoccupante se confrontato con il 1998, anno precedente l'introduzione della riforma, durante il quale l'aumento è stato del 52,1 per cento. Il numero dei professori è salito del 23 per cento in pochi anni. Oggi, nelle Università italiane, si contano 18.228 professori ordinari, 17.549 associati e 24.492 ricercatori. La conseguenza di tutto ciò è che, a parità di bilancio e di fondi stanziati dallo Stato, è diminuita la spesa destinata agli studenti.

Il fenomeno della proliferazione dei corsi di studio, che sono passati dai 2.444 dell'anno accademico 1999-2000, ai 3.103 dell'anno accademico 2007-2008, rappresenta quindi uno dei maggiori sprechi di risorse finanziarie, soprattutto laddove non rispondono ad una reale domanda degli iscritti. "Una certa inversione di tendenza, in conseguenza dei decreti di riforma del 2004 e del 2007, comincia a registrarsi solo a partire dall'anno accademico 2008-2009. Risultano infatti attivi nell'anno accademico 2008-2009 2873 corsi aperti alle immatricolazioni pure e 2353 corsi di laurea specialistica/magistrale, con un decremento rispetto all'anno accademico precedente del 7,41 per cento per i corsi di I livello e del 2,61 per cento per i corsi di II livello. I dati rilevati per l'anno accademico 2009-2010 confermano poi il trend in diminuzione. Risultano infatti attivati 2651 corsi aperti alle immatricolazioni pure e 2205 corsi di laurea specialistica/magistrale, con un decremento rispetto all'anno accademico precedente del 7,73 per cento per i corsi di I livello e del 6,29 per cento per i corsi di II livello" (p. 104).

Rimane preoccupante anche il dato relativo agli abbandoni. Negli ultimi cinque anni, a fronte di un dato stabile di iscritti (per un totale di circa 1.800.000), il numero di coloro che lasciano gli studi dopo il primo anno, nell'anno accademico 2006-2007, rappresenta il 20 per cento degli universitari. Si tratta di un valore, sottolinea la Corte, "sostanzialmente analogo a quello registrato negli anni precedenti la riforma degli ordinamenti didattici" (p. 103). Le linee di intervento proposte, motivate anche da esigenze di compatibilità e sostenibilità finanziaria, si muovono lungo una direttrice che mira negli intenti di razionalizzare un sistema che, oltre a non avere significativamente aumentato il numero complessivo dei laureati, non ha comunque conseguito l'effetto di migliorare la qualità dell'offerta formativa anche in termini di più efficace spendibilità del titolo nell'ambito dello spazio europeo.

Un capitolo a parte riguarda poi il settore della ricerca universitaria. Qui, tra le criticità più rilevanti, c'è il rapporto con il mondo produttivo, perché continua a rimanere elevata la quota degli investimenti in Ricerca e Sviluppo da parte dello Stato rispetto a quelli dei privati. "Anche sotto il profilo finanziario, continua a rimanere elevata la quota degli investimenti in R&S finanziata dallo Stato rispetto al contributo dei privati ed in particolare delle imprese. La scarsa propensione alla ricerca di queste ultime è legata alla struttura del sistema produttivo italiano, caratterizzato dalla presenza di imprese piccole o piccolissime che da sole trovano difficoltà nel sostenere i grandi investimenti in ricerca scientifica nei nuovi settori ad alta crescita ma che, nello stesso tempo, necessitano di incrementare la competitività nei settori più dinamici dei mercati mondiali" (p.123). In conclusione, per questo la magistratura contabile sottolinea "l'utilità di un intervento normativo che, in linea con l'autonomia riconosciuta agli

atenei, agevolati, sotto il profilo gestionale, l'utilizzo delle risorse provenienti dal settore privato e imprenditoriale" (p. 139).

Capitolo 2. La valutazione ed il controllo nel sistema universitario

2.1. Le esigenze informative della pubblica amministrazione nell'attuale scenario economico e sociale

Il controllo di gestione è uno strumento fondamentale nel processo di rinnovamento e riqualificazione che le amministrazioni pubbliche sono sempre più pressantemente chiamate a compiere, non soltanto nel nostro Paese, ma ovunque sia sentita l'esigenza di politiche pubbliche efficaci e realmente rispondenti ai bisogni dei cittadini e di servizi pubblici di qualità, ottenuti attraverso l'efficiente impiego delle risorse.

Secondo Zanda, "il controllo è una funzione direzionale che consiste nel verificare che l'attività aziendale (gestione) sia conforme:

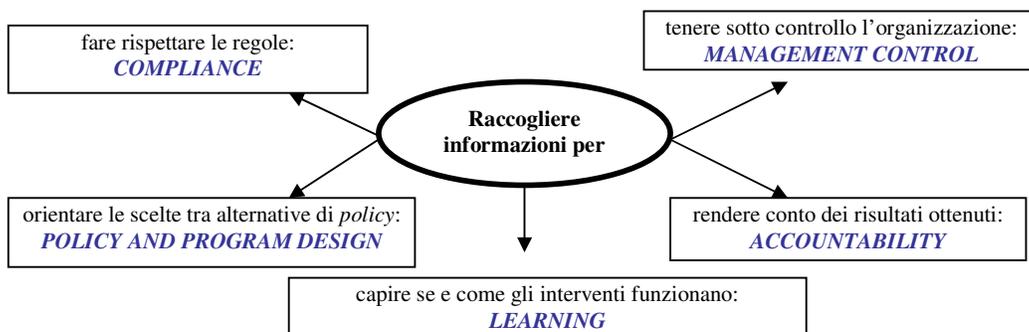
- 1) a quanto predeterminato esplicitamente od implicitamente in sede di pianificazione effettiva;
- 2) a ciò che è stabilito in pianificazioni ipotetiche;
- 3) agli ordini impartiti;

essa comprende altresì l'individuazione del segno ed, eventualmente, del valore delle "deviazioni" dell'attività rispetto alla "norma", l'analisi degli "scostamenti" in rapporto alle cause che li hanno generati, l'accertamento delle relative responsabilità e la continua verifica che le previsioni su cui si fonda l'effettiva pianificazione siano conformi alla realtà concreta" (ZANDA, 1968).

Proprio in società complesse e nelle quali lo sviluppo economico è avanzato, si avverte in modo più netto la criticità del ruolo che il settore pubblico può e deve rivestire per consentire il pieno dispiegarsi di tutte le energie e le potenzialità, latenti ed espresse, che solo opportunamente incanalate, sostenute ed organizzate possono soddisfare le molteplici esigenze della comunità. Le amministrazioni pubbliche non sempre si sono avviate tempestivamente sulla via dell'innovazione ed i nuovi problemi che la globalizzazione mette in risalto non fanno che rendere più urgente lo sviluppo di soluzioni agili ed adeguate.

Ciò premesso, è possibile individuare sistematicamente le tipologie di fabbisogni informativi di cui ha bisogno la pubblica amministrazione. Al riguardo, si propone il grafico che segue (Figura 1).

Figura 1 - I fabbisogni informativi della pubblica amministrazione



Fonte: ns. elaborazione da Martini A., Cais G., "Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale", in Palumbo M. (a cura di), *Valutazione 2000: Esperienze e Riflessioni*, Franco Angeli, Milano, 2000

La **compliance** consiste nell'esigenza di ispezionare che gli atti amministrativi siano regolari, conformi alle norme. Essa è imperniata sul principio per cui è fondamentale "controllare la regolarità degli adempimenti e degli atti compiuti dai singoli (individui o unità interne) per prevenire o individuare comportamenti illegittimi, negligenti o comunque non regolamentari"⁴⁸. A tale tipo di controllo è affiancato il sistema sanzionatorio, ovvero la possibilità di applicare delle sanzioni in caso di mancato rispetto delle regole.

L'espressione controllo di gestione rappresenta la traduzione italiana della locuzione inglese **management control**⁴⁹. La parola *control* assume, tradizionalmente, il significato di guida e non quello di ispezione o di verifica formale. Affiancare a *control* il termine *management* implica, chiaramente, che si tratta di un controllo di natura manageriale, cioè che ha avuto origine, applicazione, e sviluppo in contesti progettati, organizzati e gestiti secondo una mentalità e con l'ausilio di strumenti di tipo manageriale, quindi, nelle aziende.

Nel suo insieme, l'espressione *management control* è utile a ricordare che il controllo di gestione deve essere sempre a supporto dell'attività del management, cioè al suo servizio. A tal fine, il sistema di controllo di gestione deve mettere a disposizione della dirigenza le informazioni necessarie per guidare il proprio comportamento, vale a dire per aiutarla ad assumere decisioni che permettano il conseguimento di obiettivi precedentemente individuati, attraverso l'impiego efficiente delle risorse disponibili. Il controllo di gestione, quindi, non è mai concepibile come uno strumento di contrasto alla dirigenza, ma sempre di ausilio in quanto ne supporta e facilita il lavoro fornendo informazioni utili anche a valutarla.

In effetti, fra le varie definizioni⁵⁰ attribuite alla locuzione controllo di gestione, ci pare alquanto interessante quella fornita da Lippi⁵¹: "il sistema informativo che misura, elabora e sintetizza informazioni sullo stato delle prestazioni di un'attività, in vista di una sua valutazione da parte del vertice [...] Può essere paragonato al quadro dei comandi di un aereo". Altrettanto degno di nota riteniamo sia quanto affermato da Lippi in un altro contributo scientifico⁵²: "il controllo di gestione non è uno strumento né monolitico né univoco. Nella teoria aziendale, suo reale bacino di provenienza, infatti non esiste un accordo sulla specifica identità e funzione di questi sistemi. Si tratta cioè di strumenti che hanno come intrinseca specificità quella di essere adattabili e plasmabili ai singoli contesti. [...] Dunque si parla più usualmente di controlli di gestione, al plurale, per indicare una famiglia di strumenti variabili e adattabili alle diverse esigenze che hanno lo scopo di informare il vertice dell'organizzazione sul

⁴⁸ **Martini A., Cais G.**, "Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale", in **Palumbo M.** (a cura di), *Valutazione 2000: Esperienze e Riflessioni*, Franco Angeli, Milano, 2000.

⁴⁹ Spesso si ricorre anche alle espressioni controllo manageriale, controllo strategico e controllo direzionale.

⁵⁰ Si segnalano al riguardo: **Dente B., Giorgi G.**, "Il controllo di gestione: che cosa non è e che cosa può essere", in *Il nuovo governo locale*, n. 1, 1985; **Bruzzo A., Morigi P.**, *Il controllo di gestione negli enti locali*, Franco Angeli, Milano, 1987; **Bondonio P., Scacciati F.**, *Efficienza e produttività negli enti locali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1990; **Anthony R., Young D.**, *Il controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*, Mc-Graw Hill, Milano, 1992; **Leonardi R., Boccia F.**, (a cura di), *Evoluzione della pubblica amministrazione italiana: strumenti per una gestione manageriale efficace*, Ed. Sole 24 Ore, Milano, 1997; **Vecchi G.**, "Ricerca applicata e riforme amministrative: il caso del controllo di gestione", in *IRS Fare Ricerca Economica e Sociale*, Milano, Istituto per la Ricerca Sociale, 1998.

⁵¹ **Lippi A.**, "Esercizi di controllo di gestione. L'implementazione dei decreti legislativi 29/93 e 77/95 nei governi locali", in *Il nuovo governo locale*, n. 2, 1998, p. 86.

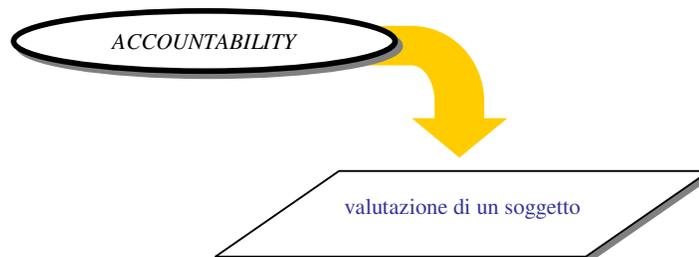
⁵² **Lippi A.**, "I politici, i burocrati e il controllo di gestione. Apprendimento istituzionale nella riforma del governo locale", in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1, 1998, p. 59.

‘funzionamento della macchina’. Dunque possono essere costruiti sulle esigenze del conducente”.

L’**accountability** consiste nel “dovere che un soggetto responsabile di un’organizzazione (o di una politica, di un progetto) ha di ‘render conto’ a particolari interlocutori esterni delle scelte fatte, delle attività e dei risultati di cui è autore o responsabile”. Si tratta, evidentemente, di un concetto che enfatizza sulla necessità di verificare sinteticamente i risultati raggiunti, ben distante sia da quello di *compliance*, che, come si è visto, consiste nel verificare il rispetto delle regole, sia da quello di *management control* adottato allo scopo di reperire informazioni dettagliate sulla gestione aziendale. Ci riferiamo, ad esempio, ad un ente pubblico che deve rendere conto alla collettività di come ha impiegato le risorse pubbliche, al Governo di un Paese che deve rendere conto ai cittadini del proprio operato politico, alle Università che devono rendere conto sia al Ministero che agli studenti delle proprie attività⁵³.

Ma l’aspetto che caratterizza maggiormente l’*accountability* risiede nell’informazione che da essa deriva, vale a dire la ‘valutazione’ del soggetto responsabile delle proprie performance (Figura 2).

Figura 2 - L’informazione prodotta dall’*accountability*



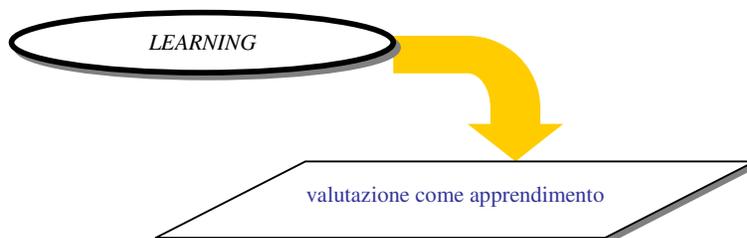
Fonte: ns. elaborazione

Ben diversa dall’*accountability* è l’attività di **learning**, la quale produce pur sempre una valutazione, anche se orientata ad apprendere se e secondo quali modalità gli strumenti di intervento funzionano adeguatamente (Figura 3). Per tale ragione Martini e Cais parlano a tale proposito di ‘valutazione come apprendimento’: “La valutazione come apprendimento comporta (...) l’esistenza di una zona d’ombra nella conoscenza sull’operare pubblico, un dubbio, un’incertezza: dubbi e incertezze che tipicamente sono ‘condivisi’ dalle varie parti in gioco, e che vanno colmati in modo non conflittuale. E’ l’intera *policy community*, cioè l’insieme dei soggetti che hanno interesse ad un certo intervento pubblico, che vuole delle risposte, non un soggetto che ‘sorveglia’ un altro. Non si ricerca una responsabilità, un’inadempienza, ma una soluzione migliore ad un problema comune. Il giudizio dato da una valutazione intesa come apprendimento è un giudizio sull’adeguatezza di uno strumento a risolvere un problema, sulla base dell’osservazione di quello strumento in azione. Al centro dell’analisi sta quasi sempre un’attribuzione di causalità (l’intervento è stato capace di produrre gli effetti desiderati? quali effetti indesiderati ha prodotto?) o quanto meno una dimensione problematica

⁵³ Per una organica trattazione dei rapporti di *accountability* nella pubblica amministrazione, si rimanda a Kettl D., “The global revolution in Public Management: Driving themes, missing links”, in *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, n. 3, 1997, pp. 446-462.

(cosa è realmente successo? quali ostacoli ha incontrato l'intervento? come possono essere rimossi?)⁵⁴.

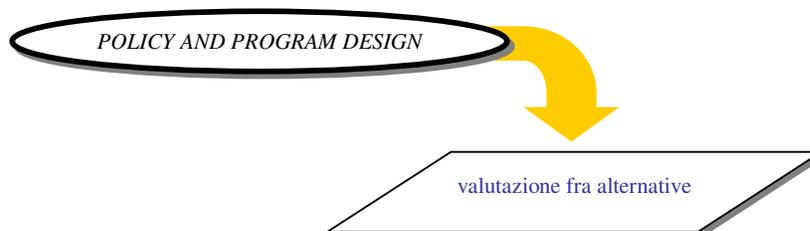
Figura 3 - L'informazione prodotta dal learning



Fonte: ns. elaborazione

Infine, il *policy and program design* permette di operare una valutazione fra progetti alternativi. Si tratta di una valutazione ex-ante, in quanto a supporto di una decisione che verrà presa per il futuro (Figura 4).

Figura 4 - L'informazione prodotta dal policy and program design



Fonte: ns. elaborazione

2.1.1. Rapporto fra il Decreto Legislativo n. 286/1999 e le nuove esigenze informative della pubblica amministrazione

Una volta individuati i fabbisogni informativi della pubblica amministrazione e i relativi strumenti di attuazione attraverso i contributi scientifici più interessanti al riguardo, ci pare doveroso analizzare come si colloca rispetto a queste argomentazioni il Decreto Legislativo n. 286/1999 (detto anche decreto sui controlli), il quale ha attuato la delega legislativa conferita al Governo dalla L. 15 marzo 1997, n. 59, per “il riordino ed il potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle pubbliche amministrazioni”.

In particolare, l’articolo 1, comma 1, del decreto individua quattro tipi di controllo:

- 1) il *controllo di regolarità amministrativo-contabile*, inteso a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa;
- 2) il *controllo di gestione*, inteso a verificare l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa, per consentire ai dirigenti di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati;

⁵⁴ Martini A., Cais G., “Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale”, in Palumbo M. (a cura di), *Valutazione 2000: Esperienze e Riflessioni*, Franco Angeli, Milano, 2000.

3) la *valutazione dei dirigenti*, necessaria, fra l'altro, ad attivare la responsabilità dirigenziale;

4) la *valutazione ed il controllo strategico*, intesi a supportare l'attività degli organi di indirizzo politico-amministrativo e, pertanto, ad apprezzare l'adeguatezza, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e obiettivi predefiniti, delle scelte operanti dai dirigenti per attuare le direttive, i piani e i programmi stabiliti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo.

Ebbene, riteniamo che fra il decreto sui controlli e le nuove esigenze informative della pubblica amministrazione da noi tracciate ci siano degli evidenti punti di contatto.

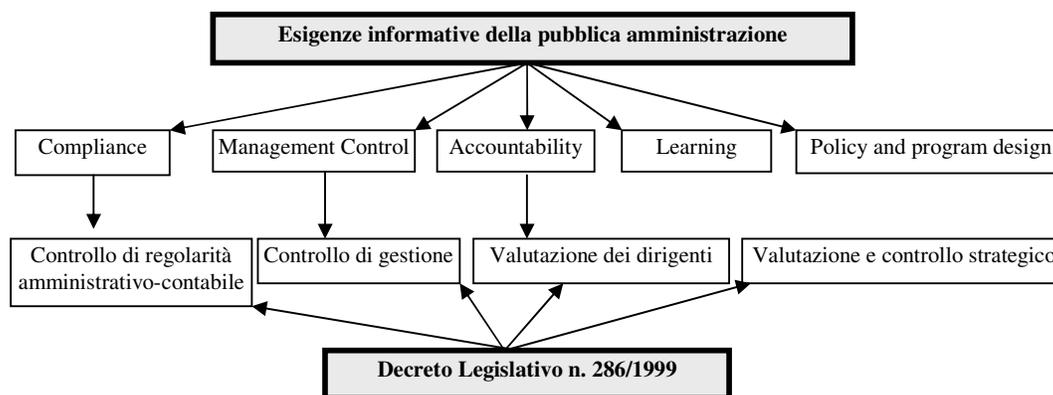
Innanzitutto, il controllo di regolarità amministrativo-contabile, volto ad assicurare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, corrisponde alla *compliance*, essendo questa orientata al rispetto delle regole.

Il decreto ha poi introdotto il controllo di gestione, allo scopo di permettere al management di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli atti amministrativi; indiscutibilmente, ci troviamo di fronte a quello che abbiamo definito in precedenza *management control*.

Per finire, il decreto ha inserito la valutazione dei dirigenti, per esaminare "le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad essi assegnati"(art. 5). Essa coincide con l'*accountability*, la quale è fondata sul principio per cui nelle pubbliche amministrazioni occorre rendere conto del rispetto di doveri e impegni che sono definiti all'interno del particolare rapporto che lega due soggetti.

Quanto fin qui sostenuto è sintetizzabile nel grafico che segue (Figura 5).

Figura 5 - Rapporto fra il Decreto Legislativo n. 286/1999 e le nuove esigenze informative della pubblica amministrazione



Fonte: ns. elaborazione

2.2. La valutazione nell'attuale contesto universitario

Le amministrazioni pubbliche hanno affrontato negli ultimi decenni un percorso di avvicinamento alle teorie gestionali proprie delle realtà aziendali, mostrando come la valutazione intesa come analisi dei risultati, riferita sia alle politiche di intervento, sia all'ordinaria gestione dei servizi, sia a programmi e progetti innovativi, viene ormai considerata una fase fondamentale per un approccio critico orientato alla conoscenza ed al miglioramento continuo.

La diffusione della valutazione nell'amministrazione pubblica è avvenuta in maniera graduale, secondo le tre tappe di seguito riportate⁵⁵:

“- negli Stati Uniti negli anni Sessanta, a seguito del varo dei primi programmi sociali della *Great Society* e della Guerra alla Povertà, che prevedevano l'attivazione di appositi esercizi di valutazione, è fiorito un intenso dibattito metodologico sui temi valutativi consolidando una rilevante pratica valutativa;

- negli anni Ottanta in ambito anglosassone la crisi fiscale e il ripensamento sul ruolo dello Stato nella società hanno posto altre domande in merito alla valutazione, che è divenuta il sistema nervoso del rapporto principale/agente, che è stato diffuso dall'applicazione dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale alla base del *New Public Management* (NPM). In questo filone si sviluppano i principi di efficacia dell'azione pubblica e di *value for money*, ovvero di massimizzazione del rendimento della spesa pubblica. Il filone vede inoltre il consolidarsi della distinzione tra valutazione destinata alla rendicontazione e valutazione destinata al miglioramento;

- infine, negli anni Novanta la valutazione si è diffusa nell'Europa continentale sia per il recepimento dei principi del NPM (...), sia per lo stimolo portato dalla diffusione della valutazione proveniente dai Fondi strutturali dell'Unione Europea”.

Oggi, i sistemi di valutazione e di analisi dei risultati richiedono lo sviluppo di professionalità specifiche, incentrate sull'impiego di un vasto insieme di tecniche e metodologie. La valutazione quindi, pur potendosi sviluppare secondo tanti percorsi tra loro differenti, rappresenta un momento di confronto critico con i risultati dell'azione amministrativa degli enti valutati; “esamina cioè in chiave retrospettiva la validità, il merito, il valore di programmi e attività pubblici, ma la sua valenza fondamentale è quella di risorsa per le decisioni future e per l'evoluzione stessa delle istituzioni”⁵⁶. A tale proposito, non va trascurato che la valutazione dell'operato delle amministrazioni pubbliche, pur essendo particolarmente complicata⁵⁷, è indispensabile ai fini dell'instaurazione di un rapporto fiduciario intercorrente fra amministratori e amministrati⁵⁸.

Tale discorso vale senza alcun'ombra di dubbio per il sistema universitario.

L'Università di oggi è molto diversa da quella di pochi anni fa⁵⁹, e nel prossimo futuro lo sarà certamente ancora di più. Se da un lato occorre prendere coscienza di questi profondi mutamenti e, soprattutto, essere capaci di introdurre gli adeguamenti e le innovazioni necessarie a tutti i livelli, dall'altro non si può negare che questi mutamenti non sempre sono stati sinonimo di miglioramento. Oggi, a fronte di una disponibilità di strumenti notevolmente superiori rispetto al passato, un giovane con talento e passione

⁵⁵ **Turri M.**, *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, pp. 37-38. Conferme in tale senso provengono da **Stame N.**, *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma, 1998 e da **Rossi P., Freeman H.**, *Evaluation. A systematic approach*, Sage, Newbury Park, 1992.

⁵⁶ **Vedung E.**, *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1997. Al riguardo, si veda altresì **Paddock S.C.**, “Evaluation”, in **Shafritz J.M.**, *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder Colorado, 1998.

⁵⁷ Tali difficoltà sono legate all'elevata varietà dei servizi erogati, alla necessità di mediare tra interessi singoli e collettivi e all'assenza di oggettivi parametri di valutazione come il risultato economico (al pari delle imprese private). Si veda, in tal senso, **Ruffini R.**, *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, De Agostini Professionale, Roma, 2004.

⁵⁸ **Rebora G.**, *La valutazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano, 1999; **Borgonovi E.**, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002.

⁵⁹ Questo vale anche sotto il profilo degli adempimenti burocratici. Infatti: “L'università si è vista riconoscere la propria autonomia sul piano formale, ma si è trovata al tempo stesso sempre più involupata in un sistema di regole, di scambi informativi, di esigenze di documentare la propria attività enormemente più articolato e pervasivo di quanto era in passato” (**Turri M.**, *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 13).

per la ricerca, che intenda impegnarsi nell'Università, ha di fronte a sé, purtroppo, prospettive molto limitate.

Le Università italiane sono chiamate ad operare in una situazione di grande complessità, dovendo scontare uno stato di cronico sottofinanziamento mentre la comparazione e la competizione a livello nazionale e internazionale sono sempre maggiori.

Tale comparazione non può prescindere da un'attenta valutazione dell'operato svolto dai vari Atenei⁶⁰.

Non si deve però incorrere nell'errore di considerare la valutazione esclusivamente in termini di indicatori, poiché essi non esprimono relazioni sociali né indicano nulla che abbia rilievo⁶¹. Purtroppo questa è stata la via scelta dagli esperti del MIUR, nella convinzione che il processo di valutazione debba essere tradotto in termini quantitativi, in modo da poter attribuire all'attività didattica e ricerca un punteggio e creare così graduatorie.

Proponiamo di seguito alcuni esempi esplicativi.

1. La valutazione della ricerca di un professore può essere fatta sulla base di tecniche quantitative, quali l'individuazione del numero delle sue pubblicazioni, il numero delle volte che il suo lavoro viene citato da riviste di rilevanza internazionale. Tutto ciò concorrerà a stabilire in termini quantitativi il cosiddetto fattore di impatto di una certa ricerca, ed anche in questo caso renderà possibile la compilazione di graduatorie.
2. In Italia è stato commesso il grave errore di affidare al CNSVU⁶² il compito di analizzare preliminarmente l'istituzione di nuove Università mediante il ricorso ad un sistema di indicatori. Il che ha permesso la fondazione di nuovi Atenei che hanno saputo dimostrare che, potenzialmente, possono disporre di un buon organico di docenti, un elevato numero di iscritti, di strutture logistiche all'avanguardia, nonché di rilevanti risorse finanziarie.

Evidentemente, tale sistema di valutazione è fondato sulla convinzione di poter trasformare la qualità in quantità, di poter ridurre a un numero il valore di una ricerca scientifica, la scoperta di una nuova impostazione in un certo ambito di studi, l'individuazione di elementi finora trascurati in un determinato settore.

⁶⁰ Al riguardo, non si ritiene condivisibile l'opinione secondo la quale "la misurazione di per se stessa disturba l'oggetto da misurare" (**Chargaff E.**, "Mistero impenetrabile. La scienza come lotta pro e contro la natura", in *Il Foglio*, 10 giugno 2005).

⁶¹ **Wildavsky A.**, *Speaking truth to power*, Little Brown, Boston, 1979.

⁶² Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario è previsto dall'articolo 2 della legge 370/99.

Il Comitato è organo istituzionale del MIUR con il compito di: fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle Università; predisporre una relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario; promuovere la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie e pratiche di valutazione; determinare la natura delle informazioni e dei dati che i Nuclei di Valutazione degli Atenei sono tenuti a comunicare; attuare un programma annuale di valutazioni esterne delle Università o di singole strutture didattiche; effettuare valutazioni tecniche su proposte di nuove istituzioni universitarie statali e non statali in vista dell'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale; predisporre rapporti sullo stato di attuazione e sui risultati della programmazione; predisporre studi e documentazione sullo stato dell'istruzione universitaria, sull'attuazione del diritto allo studio e sugli accessi ai corsi di studio universitari; predisporre studi e documentazione per la definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle Università; svolgere per il Ministro attività consultive, istruttorie, di valutazione, di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica, anche in relazione alle distinte attività delle università, nonché ai progetti e alle proposte presentate dalle medesime.

I documenti prodotti dal Comitato si articolano nelle seguenti tipologie:

- **DOC**: Documenti prodotti dal Comitato in ottemperanza alle disposizioni di legge o su richiesta di parere da parte del Ministro;
- **RdR**: Rapporti di ricerca prodotti da altri per conto del Comitato;
- **REPRINT**: Relazioni presentate a convegni e articoli pubblicati in altra sede da parte di componenti del Comitato.

Questa convinzione non è certo nuova e si fonda sul tentativo di dare un velo di oggettività a delle valutazioni che in realtà rappresentano “semplici numeri, capaci di dare l’illusione della concretezza, ma in realtà disancorati dal contesto di azione”⁶³.

Un altro modo di valutare la ricerca è individuabile nell’analisi del rapporto costi-benefici e costi-efficacia. Tale rapporto consente di scegliere tra i diversi percorsi di ricerca, per individuare quello che con costi minori sarà più efficace nel favorire lo sviluppo sociale ed economico e produrrà, pertanto maggiori benefici.

Invero, è da scartare anche questa tecnica valutativa, in quanto partendo da tale prospettiva da un lato la differenza tra ricerca di base e ricerca applicata tende a scomparire, dall’altro vanno preferite quelle ricerche in cui tale scarto può essere facilmente superato. Infatti, in certi settori disciplinari, come nelle biotecnologie, la distanza fra un risultato scientifico di base e le sue applicazioni industriali può essere brevissima.

Partendo da tali considerazioni, riteniamo che la valutazione delle Università debba tenere presente due logiche valutative: quella della *garanzia* e quella del *miglioramento*. La logica della *garanzia* consiste nella verifica dei risultati conseguiti e nella conseguente applicazione di una sanzione, nell’ambito di un rapporto non paritario fra il controllore e il controllato. Essa innesca *routine* organizzative e comportamenti personali in ottica difensiva⁶⁴.

Al contrario, la logica del *miglioramento* è impostata su un rapporto di coinvolgimento fra controllore e controllato, di profonda comunicazione e di soluzione dei problemi in maniera paritaria.

Trattandosi di logiche antitetiche, come dimostrato da alcuni studi di interesse internazionale⁶⁵, riteniamo possa essere considerato corretto il grafico che segue (Figura 6).

A nostro avviso, la soluzione ottimale consiste nell’adozione di una logica che combini le due precedenti, mediante un grande sforzo organizzativo che faccia leva “sulle qualità comportamentali, cognitive e relazionali (non solo tecniche) di individui, gruppi e dell’intera organizzazione, in modo da gestire l’inevitabile ambiguità e incertezza in un contesto di apertura e fiducia reciproca”⁶⁶. In termini operativi, tale soluzione comporta che a livello di sistema universitario venga applicata la logica della garanzia e che a livello di singolo Ateneo venga seguita quella del miglioramento (Figura 7).

Affinché la valutazione possa essere considerata efficace, è necessario che gli organi di governo delle Università comprendano di far parte di una società in evoluzione, in cui compito degli Atenei deve consistere nell’esercitare attivamente una leadership intellettuale all’interno di essa⁶⁷. In altri termini, l’Università deve essere pronta a trasformarsi da villaggio a città, se non da città a metropoli⁶⁸.

⁶³ **Turri M.**, *La valutazione dell’università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 16.

⁶⁴ **Argyris C.**, *Strategy, Change and Defensives Routines*, Marshfield Mass., Pitman, 1985.

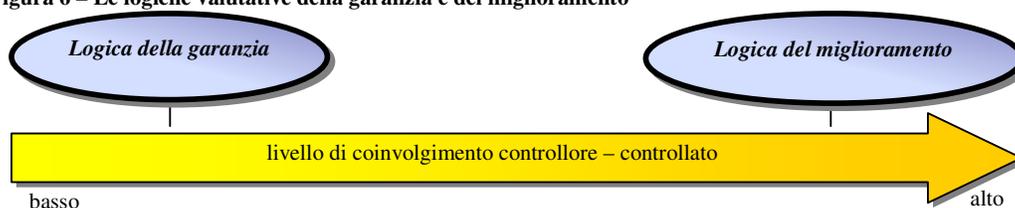
⁶⁵ Ci riferiamo a: **Pollitt C.**, “The Politics of Performance Assess: Lessons for Higher Education?”, in *Studies on Higher Education*, vol. 12, n. 1, 1987; **Barzelay M.**, “Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions”, in **PUMA**, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, OECD, Parigi, 1996; **Brown R.**, *Quality assurance in higher education. The UK experience since 1992*, RoutledgeFalmer, London, 2004.

⁶⁶ **Turri M.**, *La valutazione dell’università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 18.

⁶⁷ **Felt U.**, “University Autonomy in Europe: Shifting Paradigms in University Research”, in *University Autonomy in Europe: Shifting Paradigms in University Research*, Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory, 15 September 2003, Bononia University Press, Bologna, 2004.

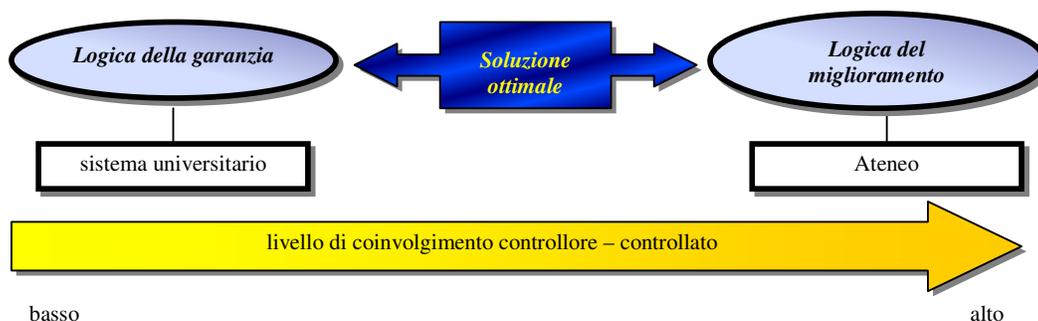
⁶⁸ **Kerr C.**, *The Uses of the University*, Harvard University Press, Harvard, 1995.

Figura 6 – Le logiche valutative della garanzia e del miglioramento



Fonte: ns. elaborazione

Figura 7 – La logica valutativa ottimale



Fonte: ns. elaborazione

A tale proposito, ci sembra particolarmente interessante quanto asserito da Turri⁶⁹: *“L’università deve sostenere le pressioni per collaborare più strettamente con l’industria e con la comunità civile, inserendosi in sistemi più aperti di produzione delle conoscenze, che erodono il quasi monopolio dei suoi produttori tradizionali, introdurre forme di pluralismo e di diversità, arricchire il potenziale creativo della ricerca attraverso forme meno serie, a volte trasgressive, altre giocose”*.

Il compimento di questo passaggio presuppone un corpo docente adeguato al nuovo contesto. Difatti: *“Può esserci una ricerca che non ha particolare valore per nessuno dei criteri e degli standard normalmente assunti come riferimento, che non dà luogo a pubblicazioni in riviste rinomate, che non ha particolare significato nel contesto internazionale e che tuttavia esprime a un grado alto, per esempio in un’università orientata ai rapporti con il territorio, quella vocazione di esercitare una leadership intellettuale [...]. Una ricerca per esempio che genera un’occasione, unica e irripetibile, di animazione di una realtà locale e suscita coscienza e comprensione di problemi di rilevanza sociale”*⁷⁰.

Il tutto deve avvenire facendo attenzione a non confinare i docenti universitari a semplici specialisti: *“Poco dopo la fondazione delle scienze pure ci fu dato in dono lo specialista. Ciascuno riceve una chiavetta d’accesso a un minuscolo ripostiglio in cantina, dove, così gli dicono, troverà tutto quello che è necessario, per svolgere le sue ricerche. Se, al momento in cui va via, il ripostiglio è un po’ più ingombro di prima, è un grand’uomo. In altre celle di questo favo gigantesco se ne agitano altri. [...] Quantità sempre più piccole, reazioni sempre più veloci, strutture sempre più minuscole richiedono apparecchiature sempre più gigantesche e costose; e nella misura in cui*

⁶⁹ Turri M., *La valutazione dell’università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 23.

⁷⁰ Turri M., *La valutazione dell’università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 29.

*diventano sempre più complicate, esse rendono coloro che le azionano sempre più sciocchi. Alla fine, costoro non fanno più altro che andare in giro con dei cacciaviti in mano, nel tentativo di mantenere di buonumore gli apparecchi che si dedicano alla ricerca. Siamo così giunti all'assurdità per cui l'unica cosa profonda in una ricerca siffatta è la tecnica. [...] Si potrebbe quasi dire che oggi non ci sono più ricercatori ma soltanto specialisti. Specialista è colui che ha ottenuto il permesso di trovare ciò che cerca*⁷¹.

Ciò equivale a sostenere che i docenti debbano disporre di un ampio bagaglio culturale, che vada oltre i rigidi schemi del recente passato, nel rispetto di regole, orari, programmi e anche delle personali capacità troppo spesso inesprese⁷².

2.3. Alla ricerca di una definizione

Quanto sostenuto nel precedente paragrafo è imperniato sulla circostanza per cui la valutazione nelle Università è da considerare come un'attività assolutamente indispensabile, in quanto costituisce il "canale di comunicazione tra gli attori del mondo universitario, ponte tra presente e futuro di un sistema in evoluzione"⁷³.

In verità, un'esatta e completa trattazione del tema della valutazione nel sistema universitario non può prescindere da un'attenta discussione in ordine al termine valutazione.

Al fine di potere identificare una definizione univoca per il concetto in questione, riteniamo di non dovere trascurare che la valutazione non è una disciplina, ma il risultato della convergenza di tante discipline, fra le quali l'economia aziendale, l'economia politica, la sociologia, le scienze politiche, la filosofia, l'antropologia, la statistica, l'ingegneria gestionale⁷⁴.

Riportiamo di seguito alcune definizioni di valutazione a nostro avviso alquanto interessanti:

- per Patton⁷⁵ la valutazione è la raccolta sistematica di informazioni sulle attività, caratteristiche e risultati per formulare giudizi sul programma, migliorarne l'efficacia e/o indirizzare decisioni sulla sua futura programmazione;
- per Means la valutazione dell'intervento pubblico consiste nel giudizio del suo valore in relazione a criteri espliciti, e sulle basi informative specificatamente raccolte ed analizzate⁷⁶;
- per Vedung⁷⁷: "Careful retrospective assessment of the merit, worth and value of administration, output, and outcome of government interventions, which is intended to play in future, practical action situations";

⁷¹ **Chargaff E.**, "Mistero impenetrabile. La scienza come lotta pro e contro la natura", in *Il Foglio*, 10 giugno 2005.

⁷² "Vi sono energie latenti che vengono imprigionate dalla prevedibile ripetitività e torpore mentale diffusi da un certo lassismo e dal prevalere del fast food intellettuale. Il compito difficile che ci attende, nella scuola, nell'università, nell'industria e nelle istituzioni, ma, per ciascuno, individualmente nel proprio settore di competenza (con il gusto della contaminazione creativa dei saperi), è quello di risvegliare tali energie latenti, di coniugare la fantasia con la concretezza e il senso del possibile con i vincoli della realtà" (**Bodei R.**, "Innovazione e creatività", in *Prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico dell'Università Carlo Cattaneo - LIUC, Castellanza*, febbraio 2005).

⁷³ **Modica L.**, "Prefazione", in **Brenno E.** et al., *La ricerca scientifica nelle università italiane. Una prima analisi delle citazioni della banca dati ISI, CRUI*, Roma, 2002.

⁷⁴ **Bezzi A.**, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2001.

⁷⁵ **Patton M.**, *Utilization-focused evaluation*, Sage, Beverly Hills, 1998, p. 23.

⁷⁶ Tale definizione è contenuta in **Bezzi A.**, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 53.

⁷⁷ **Vedung E.**, *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1997, p.3.

- per Stame⁷⁸ valutare significa analizzare se un'azione intrapresa per uno scopo corrispondente a un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scostamento che normalmente si verifica, per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi;
- per Bezzi⁷⁹ la valutazione è principalmente un'attività di ricerca sociale, realizzata, nell'ambito di un processo decisionale, in materia integrata con fasi di programmazione, progettazione e intervento, avente come scopo la riduzione della complessità decisionale attraverso l'analisi degli effetti diretti ed indiretti, attesi e non attesi, voluti o non voluti, dell'azione, compresi quelli non riconducibili ad aspetti materiali;
- per Palumbo⁸⁰ la valutazione è un'attività cognitiva rivolta a fornire un giudizio di un'azione (o un complesso di azioni coordinate) intenzionalmente svolta o che si intende svolgere, destinata a produrre effetti esterni, che si fonda su attività di ricerca delle scienze sociali e che segue procedure rigorose e codificabili;
- per Turri⁸¹ “valutare corrisponde ad assegnare con modalità strutturata attributi denotanti (o valori appunto) a un determinato oggetto in vista di un processo decisionale consapevole”. In effetti, tale definizione pone l'accento su due aspetti di assoluto rilievo:
 1. la valutazione è un'attività da effettuare in quanto condizione necessaria di un processo decisionale consapevole, vale a dire essa deve servire ad orientare le decisioni future;
 2. la valutazione va riferita ad un oggetto che può consistere in persone, azioni e situazioni, trattandosi di un'attività continua e persuasiva della vita quotidiana della società umana che si svolge con modalità informali⁸².

A nostro avviso, quest'ultima definizione è la più degna di attenzione, anche se lo stesso Turri riconosce che in ambito pubblico “l'oggetto della valutazione non è (...) una generica entità, ma i risultati di un'azione”⁸³. Evidentemente, dunque, “la valutazione consta nell'insieme delle attività messe in atto per considerare i risultati di un intervento”⁸⁴.

È da notare che nell'ambito della pubblica amministrazione l'adozione di tale definizione richiede che l'analisi dei risultati avvenga *tout court*, ovvero sotto gli aspetti (Figura 8):

- della qualità degli *output* prodotti,
- della qualità degli *outcome* manifestatisi nel lungo periodo,
- dell'equità,
- della comunicazione,
- degli *input* impiegati (efficienza),
- della capacità di sviluppare risorse.

⁷⁸ Stame N., *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma, 1998, p. 9.

⁷⁹ Bezzi A., *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 55.

⁸⁰ Palumbo M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 59.

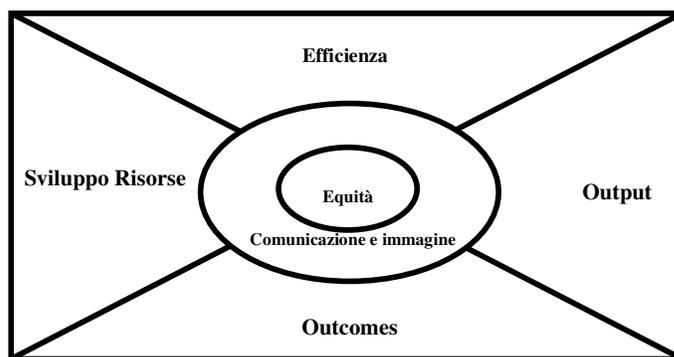
⁸¹ Turri M., *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 45.

⁸² Rebori G., *La valutazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano, 1999.

⁸³ Turri M., *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 46.

⁸⁴ Turri M., *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 47.

Figura 8 – Profili di analisi dei risultati delle amministrazioni pubbliche



Fonte: Turri M., “Una proposta di metodo: l’analisi del valore pubblico”, in Minelli E., Rebora G., Turri M., *Il valore dell’università*, Guerini e Associati, Milano, 2002

2.4. Il concetto di valutazione nell’Università

Fin qui si è parlato di valutazione nell’accezione di amministrazione pubblica.

Ma la definizione di Turri⁸⁵ riportata nel paragrafo precedente è da ritenersi valida anche in ambito universitario?

Per potere rispondere adeguatamente a tale domanda, si ritiene essenziale affrontare il concetto di *quality evaluation*, essendo esso ampiamente utilizzato nella letteratura internazionale inerente la valutazione degli Atenei. Ciò va fatto tenuto conto che il termine *quality* è estremamente difficile da definire all’interno delle scienze sociali⁸⁶; forse è questo il motivo per cui esso ha subito una così grande diffusione nel gergo comune⁸⁷.

Secondo Ashcroft⁸⁸, esistono quattro possibili prospettive di osservazione della qualità:

- 1) *Quality as measurement of volume*: in questo ambito valutare la qualità significa raccogliere dati in merito ai volumi di attività realizzate (numero di corsi realizzati, numero di studenti diplomati, brevetti registrati, livelli di reddito generati, ecc.).

⁸⁵ Turri M., *La valutazione dell’università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 47.

⁸⁶ Van Vaght F., Westerheijden D., “Quality measurement and quality assurance in European Higher Education”, in Pollit C., Bouckaert G., *Quality improvement in European public services. Concepts, cases and commentary*, Sage, London, 1995; Hill Y. et al., “Students’ perceptions of quality in higher education”, in *Quality assurance in Education*, vol. 11, n. 1, 2003, pp. 15-20; Lagrosen S. et al., “Examination of the dimensions of quality in higher education”, in *Quality assurance in Education*, vol. 12, n. 2, 2004, pp. 61-69.

⁸⁷ A proposito dell’eccessiva diffusione del termine *quality*, Pollit e Bouckaert sostengono che: “quality has become an immensely popular term where the organization of public services is concerned. It is on the lips of politicians, managers, professionals and citizens themselves” (Pollit C., Bouckaert G., *Quality improvement in European public services. Concepts, cases and commentary*, Sage, London, 1995).

Dello stesso parere dimostrano di essere Brennan e Shah, secondo i quali: “as a prefix, it attaches itself to everything: from automobile to baked beans, from plumbing to lager. The adjectival use of the term evokes the marketplace, the advertising hoarding, the ‘ad’ in yellow pages. It is part of the none-too-subtle ‘hard sell’. It is noticeable that its use has not, on the whole, been adopted by the more elite professions and social institutions: there appear to be relatively few ‘quality’ solicitors, priest and doctors” (Brennan J., Shah T., *Managing Quality in Higher education. An International perspective on institutional assessment and Change*, Open University Press, Buckingham, 2000).

⁸⁸ Ashcroft K., “Enterprise activity in UK Higher Education: models and approaches to quality”, in *Higher Education Review*, vol. 36, n. 1, 2003, p. 8.

- 2) *Quality as a means of ensuring minimum standards*: partendo da tale ottica, si valuta la capacità dei giudicati di raggiungere degli standard minimi. È quanto accade, ad esempio, in campo didattico quando vengono fissati standard sulle caratteristiche del corpo docente impiegato, sulle competenze degli studenti che terminano il corso e sui servizi offerti agli studenti.
- 3) *Quality as a means of ranking excellence*: tale approccio è spesso adottato per la valutazione della ricerca, ordinando in base all'eccellenza raggiunta dai soggetti.
- 4) *Quality as a means of improvement*: in questo caso si valuta la capacità del soggetto di incrementare il proprio livello qualitativo.

Un altro autore che si è soffermato sul concetto di qualità è Lagrosen⁸⁹, il quale ha operato la seguente classificazione sulle modalità di intendere la qualità in ambito universitario:

- 1) *quality as exceptional*: la qualità è vista in termini di eccellenza, di capacità di raggiungere livelli superiori alla media;
- 2) *quality as perfection or consistency*: la qualità rappresenta la capacità di essere perfetti, senza difetti;
- 3) *quality as fitness of purpose*: la qualità è concepita come capacità di rispondere alle richieste degli utenti;
- 4) *quality as value for money*: la qualità è intesa come capacità di rispondere alle richieste degli utenti, tenuto conto dei costi sopportati e del valore economico del servizio;
- 5) *quality as transformation*: la qualità rappresenta la capacità di apportare dei continui miglioramenti.

Un'ulteriore trattazione in merito alla qualità è stata svolta da Brown⁹⁰ secondo il quale:

- 1) *quality control* è la procedura mediante la quale un'istituzione autonomamente mantiene e migliora la qualità dei propri processi;
- 2) *quality audit* è la verifica di un ente terzo esterno volta a constatare che il giudicato applichi corrette procedure di *quality control*;
- 3) *quality assessment*: visita (*review*) di un ente terzo tesa ad esprimere un giudizio di merito sulle attività sottoposte a verifica (è il caso delle *subject review* finalizzate a valutare una singola disciplina e delle *academic review* per la valutazione di un'intera istituzione);
- 4) *quality assurance* consiste nella procedura volta a verificare la qualità dei beni o dei servizi offerti da un'istituzione⁹¹.

A nostro parere, nessuna delle tre concezioni precedentemente analizzate va ritenuta perfettamente in linea col termine *quality evaluation*, racchiudendo questo i significati sopra riportati e non solo: per *quality evaluation* occorre intendere una tipologia di valutazione che si soffermi sui risultati di un intervento, intesi nel senso specificato con la figura riportata nel paragrafo precedente e applicata nell'accezione di amministrazione pubblica.

⁸⁹ Lagrosen S. et al., "Examination of the dimensions of quality in higher education", in *Quality assurance in Education*, vol. 12, n. 2, 2004, p. 63.

⁹⁰ Brown R., *Quality assurance in higher education. The UK experience since 1992*, RoutledgeFalmer, London, 2004.

⁹¹ "Quality assurance' is a generic term in higher education which lends itself to many interpretations: it is not possible to use one definition to cover all circumstances. Similarly, the word 'standards' is employed in a variety of ways across Europe, ranging from statements of narrowly defined regulatory requirements to more generalised descriptions of good practice. The words also have very different meaning in the local contexts of national higher education" (AA.VV., *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, ENQA, Helsinki, 2005).

Riassumendo, quindi, le considerazioni addotte nel paragrafo precedente ben si prestano ad essere traslate all'ambito universitario, per il quale vale la definizione fornita da Turri: "la valutazione consta nell'insieme delle attività messe in atto per considerare i risultati di un intervento"⁹².

2.5. Gli effetti della valutazione nella letteratura

Dopo avere illustrato il concetto di valutazione applicato al sistema universitario, riteniamo quanto mai essenziale proporre i più prestigiosi contributi presenti in letteratura in materia di effetti prodotti dalla valutazione nelle Università⁹³, con particolare riguardo alle esperienze inglesi (Tabella 1). Va sottolineato che in Gran Bretagna dal 1986 viene applicato il RAE (*Research Assessment Exercise*), considerato il più accreditato metodo di valutazione presso la comunità accademica e che assegna le risorse alle Università in base al punteggio ottenuto nella valutazione.

Questo metodo è stato recepito anche dal CIVR⁹⁴ in Italia.

Relativamente alle Università della Gran Bretagna, esse rappresentano da sempre un modello di efficienza ed efficacia esaltato ed imitato in tutto il mondo accademico. Nella Tabella 2 riportiamo un'interessante intervista realizzata dalla redazione di 'Finanza in Chiaro' al prof. Max Beber, *Director of studies in Economics* presso il *Sidney Sussex College* di Cambridge, nonché *Affiliated Lecturer* presso il centro di studi internazionali sempre all'Università di Cambridge. In tale intervista, pubblicata in rete il 5 gennaio 2009, il prof. Beber spiega i motivi che, a suo giudizio, rendono il sistema universitario inglese un esempio di eccellenza per tutto il mondo accademico, compreso quello italiano.

2.5.1. Uno schema per la rilevazione e l'analisi degli effetti della valutazione

Alla luce di quanto analizzato attraverso i contributi scientifici precedentemente illustrati, è possibile pervenire ad uno schema per l'identificazione e l'analisi dell'impatto della valutazione nelle Università⁹⁵ (Tabella 3).

Tale schema raggruppa gli effetti specifici della valutazione in quattro macrocategorie:

- l'apprendimento organizzativo,
- lo sviluppo di risorse,
- il sistema di potere,
- i fattori di inerzia - effetti impropri.

⁹² Turri M., *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 47.

⁹³ Ai fini di una corretta comprensione del paragrafo in oggetto, riteniamo indispensabile sottolineare che gli effetti prodotti da un processo di valutazione in un Ateneo possono essere tanto positivi quanto negativi, ovvero "impropri, contrari allo spirito della valutazione e distorsivi delle sue conseguenze" (Turri M., *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 121).

⁹⁴ Il CIVR (Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca) è stato istituito nel 2000 allo scopo di promuovere l'attività di valutazione della ricerca in Italia.

⁹⁵ Lo schema è tratto da Turri M., *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, pp. 126-130. In questo studio le quattro macrocategorie sono riprese da Reborà G., *Manuale di organizzazione aziendale*, Carocci, Roma, 2001.

Tabella 1: Sintesi dei principali contributi presenti in letteratura in materia di effetti prodotti dalla valutazione nelle Università

McNay I., "The paradoxes of research assessment and funding", in Henkel M., Little B., <i>Changing relationship between higher education and the state</i>, Jessica Kingley publisher, London, 1999	
Ambito di applicazione: Gran Bretagna	Oggetto di valutazione: Ricerca
Effetti prodotti dalla valutazione:	
A livello di Ateneo:	
<ul style="list-style-type: none"> - incremento della conoscenza e della consapevolezza dello stato della ricerca; - incremento delle politiche di governo e di supporto delle attività di ricerca, anche relativamente alla gestione del personale accademico e del suo carico di lavoro; - diffusione di strategie differenti per didattica e ricerca, con un incremento di fatto della separazione tra le due attività. 	
A livello di dipartimenti:	
<ul style="list-style-type: none"> - maggiore organizzazione e strutturazione delle attività di ricerca; - incremento della qualità del lavoro di ricerca (i dipartimenti con una valutazione pari a 5 passano da 248 nel 1992 a 573 nel 1996), accompagnato da un contemporaneo concentrarsi su approcci e aree di ricerca consolidate, con una diminuzione dei lavori interdisciplinari e innovativi; - indirizzo delle pubblicazioni verso riviste accademiche internazionali, a discapito del carattere divulgativo delle stesse; - tendenza ad allontanare i ricercatori considerati nell'esercizio precedente non attivi; - incremento della tendenza a lavorare all'interno di team di ricerca. 	
A livello di singoli ricercatori:	
<ul style="list-style-type: none"> - incremento della pressione sulle attività di ricerca; - crescita qualitativa della produzione scientifica. 	
Elton L., "The UK Research Assessment Exercise: Unintended Consequences", in <i>Higher Educational Quarterly</i>, vol. 54, n. 3, 2000	
Ambito di applicazione: Gran Bretagna	Oggetto di valutazione: Ricerca
Effetti prodotti dalla valutazione:	
<ul style="list-style-type: none"> - creazione di un mercato dei ricercatori che ha conseguenze elevate sull'esito dell'esercizio, interessando la fascia di eccellenza dei ricercatori; - proliferazione delle pubblicazioni e conseguente suddivisione dei lavori di ricerca in più pubblicazioni; - indirizzo delle pubblicazioni verso riviste strettamente accademiche; - disincentivo delle pubblicazioni interdisciplinari e rivolte a nuovi campi di ricerca; - maggiore attenzione agli aspetti istituzionali e organizzativi in merito alla ricerca; - incremento qualitativo della ricerca testimoniato dai punteggi mediamente più elevati ottenuti nell'esercizio 1996; - incremento della pressione sulle attività di ricerca, con conseguente minore enfasi sull'innovazione delle attività didattiche. 	
Talib D., "Institutional behaviour impact of the 1996 RAE", in <i>Higher Education Review</i>, vol. 36, n. 1, 2003	
Ambito di applicazione: Gran Bretagna	Oggetto di valutazione: Ricerca
Effetti prodotti dalla valutazione:	
<ul style="list-style-type: none"> - presenza di strategie di sottomissione da parte degli Atenei, quali l'esclusione delle <i>tail ends</i> (ricerche meno brillanti) dalla sottomissione, la scelta del <i>panel</i> più favorevole, la scelta di massimizzare il punteggio o il totale delle risorse economiche ottenute; - influenza delle modalità di trasferimento dei fondi statali all'Ateneo sui meccanismi interni di distribuzione delle risorse economiche (8 Università su 13 esaminate presentano fenomeni di questo tipo) e la tendenza a convogliare tali risorse economiche sui dipartimenti forti piuttosto che su quelli deboli; - esistenza di pratiche di <i>headhunting</i> relative alla gestione del personale accademico in 9 Università su 13, di incentivi di pensionamento anticipato al personale poco produttivo in 6 Atenei e di politiche specifiche per l'assunzione di personale in tutti gli Atenei; - individuazione di appositi ruoli manageriali per il coordinamento delle attività di ricerca e la creazione di unità dedite al suo sviluppo; - emergere di precise strategie da parte di ogni Ateneo per l'incremento del punteggio e dei fondi, sebbene non univoche, ma variabili a secondo delle caratteristiche di ogni Università. 	

Hare P. , "The United Kingdom's Research Assessment Exercise: Impact on the institutions, Departments, Individuals", in <i>Higher Education Management and Policy</i> , vol. 15, n. 2, 2003	
Ambito di applicazione: Gran Bretagna	Oggetto di valutazione: Ricerca
Effetti prodotti dalla valutazione:	
<ul style="list-style-type: none"> - tendenza dell'ambiente accademico inglese a misurare le prestazioni in materia di ricerca utilizzando i medesimi criteri del RAE; - stimolo da parte delle unità organizzative e dei singoli accademici a specializzarsi in didattica o in ricerca, al fine di ottimizzare il proprio rendimento e di sfruttare a proprio favore i meccanismi di finanziamento. 	
Geuna A., Martin B. , "University Research Evaluation and Funding", in <i>Minerva</i> , vol. 41, 2001	
Ambito di applicazione: Gran Bretagna	Oggetto di valutazione: Ricerca
Effetti prodotti dalla valutazione:	
Vantaggi:	
<ul style="list-style-type: none"> - meritocratico, poiché collega le risorse alle performance, incentivando le buone ricerche; - incentiva contemporaneamente l'incremento della performance individuale e istituzionale; - aumenta l'efficienza e l'efficacia della ricerca spingendo al taglio delle attività poco produttive; - incoraggia ricerche robuste e predisposte per approfondite dissertazioni; - soddisfa il bisogno di <i>accountability</i> delle risorse pubbliche impiegate in attività di ricerca; - favorisce lo sviluppo di politiche esplicite e coerenti da parte delle istituzioni di ricerca. 	
Svantaggi:	
<ul style="list-style-type: none"> - alti costi ed elevati carichi di lavoro collegati ai processi di valutazione per le Università e per le agenzie di valutazione; - possibile omologazione della ricerca mediante il decremento delle diversità e degli approcci innovativi. Incentivo a sviluppare approcci accademici tradizionali piuttosto che a seguire i bisogni espressi dalla realtà; - proliferazione del numero di pubblicazioni (<i>salami publishing</i>) e altri effetti impropri tesi ad apparire migliori piuttosto che essere migliori; - premiando l'attività di ricerca in base alle performance passate (non correnti o potenziali), rafforza i centri di eccellenza, ma rende difficile lo sviluppo di nuove realtà; - espone al rischio di un'eccessiva ingerenza e capacità di orientamento del governo statale sulle attività didattiche; - tende a separare le attività di ricerca dalla didattica. 	
Underwood S. , "Assessing the Quality of Quality assessment: the inspection of teaching and learning in British universities", in <i>Journal of Education for Teaching</i> , vol. 26, n. 1, 2000	
Ambito di applicazione: Gran Bretagna	Oggetto di valutazione: Didattica
Effetti prodotti dalla valutazione:	
<ul style="list-style-type: none"> - crescita delle strutture organizzative e delle risorse umane impiegate nell'attività didattica. 	
Brown R. , <i>Quality assurance in higher education. The UK experience since 1992</i> , RoutledgeFalmer, London, 2004	
Ambito di applicazione: Gran Bretagna	Oggetto di valutazione: Didattica
Effetti prodotti dalla valutazione:	
<ul style="list-style-type: none"> - le <i>subject review</i> sortiscono un maggior impatto esterno rispetto alle <i>quality audit</i>, poiché forniscono un'indicazione di maggior interesse per l'opinione pubblica (un giudizio da 1 a 4 di tutte le attività didattiche sviluppate in una specifica disciplina), con conseguenze marcate sulla reputazione dei corsi e l'attrazione degli studenti; - si è verificato il diffondersi di uno stile di management <i>top-down</i> a seguito dell'introduzione di elementi competitivi nel sistema universitario; - si riscontra una frattura tra le componenti manageriali degli Atenei, in sintonia con le direttrici del cambiamento, e la massa del corpo accademico arroccata su posizioni più conservative. 	
Bauer M., Kogan M. , "Evaluation Systems in the UK and Sweden: successes and difficulties", in <i>European Journal of Education</i> , vol. 32, n. 2, 1997	
Ambito di applicazione: Gran Bretagna e Svezia	Oggetto di valutazione: Didattica e Ricerca
Effetti prodotti dalla valutazione: In Gran Bretagna:	
<ul style="list-style-type: none"> - la valutazione della ricerca (il RAE) ha portato a una gerarchizzazione della reputazione degli Atenei inglesi, con conseguenze effettive per esempio sulla capacità di attrarre risorse dal mondo 	

<p>produttivo, presupponendo la presenza di Università dedicate alla ricerca e Università dove l'attività predominante è la didattica;</p> <ul style="list-style-type: none"> - la forte competitività del sistema di valutazione è inoltre imputata di aver ridotto la capacità di sviluppare progetti di ricerca da parte di ricercatori non eccellenti, con conseguenti effetti depressivi negli ambiti di ricerca meno forti; - nell'ambito del RAE l'applicazione di pratiche di <i>peer review</i> ha, malgrado la presenza di indicatori qualitativi, incentivato approcci tradizionalisti e non interdisciplinari; - il RAE ha avuto marcati effetti sulle attività di ricerca anche a livello di comportamenti, generando cambiamenti nelle modalità di pubblicazione e nei criteri di reclutamento dei ricercatori; - il peso delle attività di ricerca risulta uscire rafforzato dall'esercizio di valutazione, anche a causa del collegamento con la distribuzione dei fondi; - per quanto riguarda la valutazione della didattica, essa ha sicuramente promosso la diffusione di pratiche autovalutative; - i maggiori cambiamenti che tuttavia si riscontrano a seguito della diffusione della valutazione della didattica sono associati ad aspetti organizzativi e amministrativi piuttosto che accademici e professionali; - in generale, si è sviluppata tra il corpo accademico inglese una diffusa sensazione di attraversare un periodo di grande trasformazione, con il passaggio da un sistema di élite a uno di massa, all'interno del quale la valutazione è percepita come un elemento portante. <p><i>In Svezia:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - un forte legame tra l'acquisizione di indipendenza degli Atenei e l'assunzione di responsabilità degli stessi in merito ai temi valutativi, ben espressa dal motto "Freedom for quality"; - l'incremento delle pratiche autovalutative, con la diffusione delle stesse all'interno dell'organizzazione universitaria; - una maggior attenzione agli studenti e all'oro apprendimento, in seguito alla trasformazione del meccanismo adottato per la distribuzione dei fondi (legame tra finanziamenti statali e crediti conseguiti dagli studenti), pur con qualche ombra in merito al decremento del livello qualitativo complessivo; - un incremento della competitività dell'attività di ricerca a causa dei meccanismi di distribuzione <i>ex ante</i> delle risorse; - un positivo accoglimento delle riforme e delle pratiche valutative tra la popolazione accademica, non percepite come minaccianti. 	
<p>Stensaker B., "External quality auditing in Sweden: are departments affected?", in <i>Higher Education Quarterly</i>, vol. 53, n. 4, 1999</p>	
<p>Ambito di applicazione: Gran Bretagna e Svezia Oggetto di valutazione: Didattica e Ricerca</p>	
<p>Effetti prodotti dalla valutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - accoglienza positiva ed ottimistica all'interno delle organizzazioni universitarie dell'esercizio valutativo; - presenza di cambiamenti diffusi di natura incrementale, specie nell'area dell'organizzazione dei processi di gestione della qualità; - creazione di competenze specifiche in questo ultimo settore, in particolare a livello di governo delle strutture universitarie; una limitata partecipazione del personale accademico al lavoro di gestione della qualità; - incremento della conoscenza e della consapevolezza delle caratteristiche dell'istituzione e delle proprie problematiche; - sviluppo di iniziative di <i>self evaluation</i>, non in considerazione di una volontà condivisa di incrementare la qualità dei processi qualitativi, ma solo in vista di <i>audit</i> esterni. 	
<p>Bauer M., Henkel M., "Academic Responses to Quality Reforms in Higher Education. England and Sweden Compared", in Henkel M., Little B., <i>Changing relationship between higher education and the state</i>, Jessica Kingley publisher, London, 1998</p>	
<p>Ambito di applicazione: Gran Bretagna e Svezia Oggetto di valutazione: Didattica e Ricerca</p>	
<p>Effetti prodotti dalla valutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - incremento della rilevanza delle strutture organizzative degli Atenei e delle funzioni manageriali ad essi attribuite; - incremento delle pratiche amministrative legate alla qualità assegnate ai responsabili dei corsi di studio e dei dipartimenti di ricerca; - maggiore attenzione all'apprendimento degli studenti e allo sviluppo di abilità didattiche; - incremento della competizione nelle attività di ricerca e incremento del legame tra risultati di ricerca e carriera accademica; - conflitto a livello accademico tra gli impegni di ricerca, didattici e manageriali. 	
<p>Brennan J., Shah T., <i>Managing Quality in Higher education. An International perspective on institutional assessment and Change</i>", Open University Press, Buckingham, 2000</p>	
<p>Ambito di applicazione: generale Oggetto di valutazione: Didattica e Ricerca</p>	
<p>Effetti prodotti dalla valutazione:</p>	

<ul style="list-style-type: none"> - vantaggi e ricompense. La valutazione può incrementare i fondi statali e in generale le risorse a disposizione, rinvigorire la reputazione e il prestigio, rafforzare il potere e l'influenza; - cambiamenti delle politiche e delle strutture. La valutazione ha conseguenze sulle unità organizzative; un giudizio positivo cementa e legittima la politica di un direttore di dipartimento, un giudizio negativo ne mette in discussione l'incarico; - cambiamento culturale. La valutazione influisce sulla cultura delle istituzioni universitarie; ciò avviene facilmente a livello di vertice dell'Ateneo, più difficilmente a livello di corpo accademico. 	
Tapper T., Salter B. , "Interpreting the Process of change in Higher Education: the case of the Research Assessment Exercise", in <i>Higher Education Quarterly</i> , vol. 57, n. 1, 2003	
Ambito di applicazione: Gran Bretagna	Oggetto di valutazione: Ricerca
Effetti prodotti dalla valutazione: <ul style="list-style-type: none"> - forte vantaggio accordato alle Università storiche rispetto ai nuovi Atenei, a causa della provenienza della grande maggioranza dei componenti dei <i>panel</i> di valutazione dagli istituti universitari più prestigiosi; - discriminazione dei gruppi sociali più deboli (donne, minoranze etniche, giovani) a causa della loro scarsa rappresentanza nei <i>panel</i>; - diffusione di un oneroso carico amministrativo <i>time-consuming</i> nei dipartimenti; - diffusione mediante l'esercizio nell'accademia di valori tradizionalisti legati alla gerarchia dei ruoli e alla segmentazione dell'attività di ricerca; - proliferazione di risultati positivi, dovuti non a un reale incremento della qualità, ma alla volontà dei <i>panel</i> di incrementare le risorse economiche distribuite. 	
Power M. , <i>La società dei controlli</i> , Edizioni di Comunità, Torino, 2002	
Ambito di applicazione: generale	Oggetto di valutazione: Didattica e Ricerca
Effetti prodotti dalla valutazione: <ul style="list-style-type: none"> - sconnessione. Essa consiste nella separazione del sistema di controllo dalla realtà universitaria, con la creazione di strutture organizzative <i>ad hoc</i>, che assicurano il soddisfacimento dei sistemi di controllo senza che alla valutazione segua alcuna conseguenza reale sul sistema universitario; - colonizzazione. Con essa si intende la profonda penetrazione della valutazione all'interno del sistema universitario, che ne deforma i comportamenti, allontanandoli dalle finalità originarie. 	
Powel W., Di Maggio P. , <i>Il neoinstituzionalismo nell'analisi organizzativa</i> , Edizioni di Comunità, Torino, 2002	
Ambito di applicazione: generale	Oggetto di valutazione: Didattica e Ricerca
Effetti prodotti dalla valutazione: <ul style="list-style-type: none"> - isomorfismo, ovvero la tendenza delle organizzazioni a conformarsi a <i>standard</i> esterni al fine di ottenere legittimazione politica, economica e sociale. Esso può essere: <ul style="list-style-type: none"> ➤ coercitivo, quando vi è una pressione sia formale che informale proveniente dall'esterno che spinge l'organizzazione a conformarsi; ➤ mimetico, quando è l'incertezza ambientale a spingere l'organizzazione a fare proprie pratiche <i>standard</i>, con l'obiettivo di ridurre l'incertezza imitando un altro attore organizzativo; ➤ normativo, ovvero a partire dagli elementi professionali, con la conseguenza di omogeneizzare le scelte organizzative ai principi alla base dell'ambiente professionale nel quale l'organizzazione è inserita. 	

Tabella 2: Università. L'Italia vuole un sistema virtuoso? Impari da Cambridge (Intervista a Max Beber)⁹⁶

2.975. Questi sono i punti assegnati a Cambridge dal “*Research assessment exercise*”, meglio conosciuto da noi italiani come RAE, l'istituto paragonato che ha la mansione di stabilire le eccellenze fra le università di Sua Maestà. Per la prima volta l'ateneo batte la storica rivale Oxford che si ferma a 2.959 punti seguita dalla *London School of Economics* e dall'*Imperial College*. Ma cosa significa tutto questo per noi profani del Continente? E soprattutto la valutazione riguarda più l'aspetto della ricerca o quello della didattica? Sarebbe possibile stilare un'analogia classifica nel nostro Paese? A queste domande risponde Max (Massimo) Beber, milanese e inglese d'adozione, *Director of studies* in *Economics* presso il *Sidney Sussex College* di Cambridge, nonché *Affiliated Lecturer* presso il centro di studi internazionali della medesima università.

Professor Beber, che importanza ha, per chi l'ha vissuto dall'interno, questo storico sorpasso da parte di Cambridge?

In realtà il semplice fatto del “sorpasso” di Cambridge su Oxford è un episodio dal significato molto relativo, perché il superamento dipende dal modo con cui vengono misurate, sommate e ponderate le variabili di questa valutazione. Alla nostra università naturalmente il fatto di aver superato la storica avversaria va benissimo, soprattutto per gli effetti che questo dà in termini pubblicitari. Però in realtà le valutazioni sono legate a variabili che rendono non particolarmente significativo il fatto di passare dal primo al secondo posto, o viceversa. La notizia rimane comunque interessante perché ricorda e permette di sottolineare ancora una volta che il 40-50% dei risultati a livello di ricerca dati dai nostri dipartimenti e dalle nostre facoltà più importanti viene considerato di assoluta eccellenza a livello internazionale.

Per ottenere tali risultati di eccellenza a livello internazionale bisogna avere un sistema che funziona bene: qual è il segreto del sistema universitario inglese?

La prima cosa da rilevare è il fatto che fino agli inizi degli anni '80 accedeva all'università inglese solo una piccola porzione di studenti, vale a dire nemmeno il 15%. Questa situazione è stata radicalmente trasformata, a partire dalle politiche scolastiche di Margaret Thatcher, soprattutto grazie alla trasformazione in università dei vecchi politecnici, che erano istituti di istruzione terziaria che miravano a dare un'alta professionalità. La strategia di aumento della frequenza universitaria è continuata in questo ultimo decennio di *New Labour*, in particolare con l'adozione di un target esplicito del 50% di partecipazione all'istruzione terziaria (attualmente, la percentuale di iscritti supera il 43%). Questa frequenza universitaria quasi triplicata ha dovuto essere gestita all'interno di una struttura di finanziamenti per molto tempo statica: solo alla fine degli anni '90, infatti, venne introdotto il sistema di prestiti d'onore sia per il mantenimento sia per il pagamento di rette universitarie che, inizialmente fissate a £ 1,000 l'anno, superano oggi le £ 3,000 annuali.

Che cambiamenti ha portato il fatto di aver ampliato il numero di studenti?

La partecipazione all'università è andata aumentando notevolmente, e ora siamo a percentuali vicine a quelle italiane. In una situazione di grande allargamento dell'utenza, e di dinamica statica, o comunque molto più lenta, è diventata sempre più forte la domanda di efficienza e di valutazione, sia della didattica che della ricerca. Teniamo comunque conto del fatto che, almeno per le università maggiori, è rimasto un forte livello di selettività all'entrata. Il maturando inglese fa una scelta di quattro o al massimo cinque università diverse, in cui vorrebbe frequentare un determinato corso di laurea; le offerte poi vengono fatte dalle università stesse, sulla base dei risultati scolastici e (talora) sulla base di colloqui di ammissione. In tale contesto il tasso di abbandono degli studenti è storicamente molto più basso rispetto a quello italiano: anche oggi, quasi tutti coloro che si iscrivono a corsi universitari “tradizionali” in università di alto rango portano tendenzialmente a termine gli studi. Va notato peraltro che la situazione è in misura crescente differenziata: specificamente il tasso di abbandono è molto più elevato in corsi di laurea e presso università dal profilo più modesto - anche se questo non ha, finora, portato ad una struttura differenziata di rette universitarie.

Il buon funzionamento dell'università è legato più alla ricerca o più alla didattica?

Questa è una domanda di importanza fondamentale, alla quale nel caso inglese è possibile dare una risposta fornita di un qualche supporto empirico, dato che sia la ricerca sia la didattica sono oggetto di una periodica valutazione esterna. Da una parte c'è il “*Research assessment exercise*” (RAE), che consiste in una valutazione quinquennale dei risultati delle ricerche effettuate dagli atenei. Dall'altra parte c'è un sistema equivalente di valutazione della didattica, anch'essa fatta da valutatori esterni e con risultati completamente pubblici. In sintesi, i dati confermano una correlazione fortissima e di lungo periodo tra qualità della ricerca e qualità della didattica, ed è un legame che porta ad ottenere proporzionalmente ottimi risultati in entrambi i campi. Dal punto di vista della strategia nazionale dell'investimento in capitale umano - se non nella prospettiva del singolo ateneo - non c'è assolutamente la spinta a creare esami da una parte, e dall'altra centri di ricerca che concepiscono gli esami come una perdita di tempo.

In che modo gli studenti, che sono l'oggetto della didattica, vengono coinvolti anche nel mondo della ricerca accademica?

Soprattutto all'interno del Collegiate System di Oxford e di Cambridge, questo coinvolgimento avviene attraverso una concezione della didattica molto diversa da una catena di montaggio. La

⁹⁶ Intervista pubblicata su *Finanza in Chiaro* il 5 gennaio 2009 al seguente indirizzo:
<http://www.finanzainchiaro.it/dblog/storico.asp?s=Gli+Speciali+Della+Redazione&m=&pagina=45&ordinamento=desc>.

caratteristica chiave di questo sistema è che il momento delle lezioni tradizionali viene integrato dal sistema delle "*supervisions*" (Cambridge) o "*tutorials*" (Oxford), didattica di piccoli gruppi che coinvolgono fino a quattro studenti (e talora un singolo) in discussione con un accademico (*lecturer, reader*, e tuttora spesso professori ordinari e presidi di facoltà). Il college poi - come struttura abitativa degli studenti e sede centrale di lavoro per molti degli accademici, in particolare nelle scienze umanistiche - offre un ambiente molto favorevole ad iniziative culturali svariate: dai club musicali, artistici e sportivi, in cui spesso partecipano studenti e ricercatori, alle varie società di materia, ad una serie di occasioni formali, da cene e feste commemorative, a momenti di consumo e di programmazione degli studi gestiti dallo studente in dialogo con le figure del Direttore di Studi o del Tutore. In questo modo si creano diverse occasioni di incontro tra il ricercatore accademico e lo studente. E la condizione importante per ottenere questo sistema veramente positivo è il fatto di avere una struttura di college come quello delle università inglesi. È in tale contesto che le università che ottengono i risultati migliori per la ricerca sono anche quelle che fanno la didattica migliore.

Alla luce di quanto detto sulle università inglesi, che cosa l'Italia ha secondo lei da imparare da tutto questo?

Nel breve periodo l'importanza di sistema di valutazione delle attività fondamentali dell'Università - la ricerca e la didattica; nel lungo periodo, l'importanza di non rimanere schiavi di strumenti efficaci nello "sgrosso" (l'eliminazione dell'inaccettabile), ma imprecisi nel dettaglio (lo stimolo dell'eccellenza). Nelle sue prime edizioni il RAE ha avuto in Gran Bretagna un effetto importantissimo nel facilitare l'impostazione di un livello minimo di efficienza all'università: permise cioè di eliminare molta "legna morta", perché attraverso l'utilizzo di criteri oggettivi si è riusciti ad individuare con certezza i punti non produttivi del sistema, a riformarli, se possibile, e ad eliminarli. Questo andava fatto e metriche oggettive, anche se approssimative, di produttività, si sono dimostrate appropriate nell'affrontare diciamo il peggior 20% dell'attività universitaria, sia di ricerca sia di insegnamento. Questo mi sembra un dato di fatto robusto e perciò uno spunto di riflessione valido anche in contesti nazionali profondamente diversi quale quello italiano: in particolare un aspetto importante di un legame sistematico fra risultati del sistema di valutazione e allocazione delle risorse consiste nella possibilità di migliorare le esperienze di insegnamento e di apprendimento, e quella della ricerca, attraverso l'eliminazione degli sprechi e la concentrazione delle risorse. Una volta raggiunti questi risultati - ma si tenga presente che, nel caso inglese, ci sono voluti quasi vent'anni di RAE, diventa importante assicurare la proporzionalità, nonché l'appropriatezza, del sistema di valutazione: c'è un consenso pressoché universale, fra coloro che hanno partecipato a quest'ultima RAE, che il consumo di tempo e di risorse amministrative richiesto dall'attuale format sono assolutamente sproporzionati rispetto al beneficio in termini di governance, e che le metriche di valutazione non sono certamente le migliori per assicurare che un sistema universitario finalmente "zavorrato" da sprechi e inefficienze possa utilizzare al meglio i talenti dei propri ricercatori per conseguire la desiderata eccellenza internazionale nella ricerca e nella didattica.

Tabella 3 – Lo schema per la rilevazione e l'analisi degli effetti della valutazione

Apprendimento organizzativo (Assunzione di schemi di riferimento per l'azione)	Effetti su strategie e politiche
	Effetti sulla cultura aziendale
	Effetti sulle pratiche professionali
	Effetti sulla conoscenza aziendale interna
	Effetti sull'attenzione alla valutazione
Sviluppo di risorse	Effetti sull'assetto tecnico
	Effetti sulla reputazione esterna
	Effetti sulle risorse economiche a disposizione
	Effetti sui meccanismi interni di distribuzione delle risorse
	Effetti sui meccanismi di gestione delle risorse umane
Sistema di potere	Effetti sui rapporti istituzionali
	Effetti sulla struttura organizzativa
	Effetti sul sistema di valutazione e sugli attori organizzativi in esso coinvolti
	Effetti sulla capacità di leadership e decisionale
Fattori di inerzia ed effetti impropri	...
	...
	...
	...
	...

Fonte: Turri M., *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 127

Per quanto attiene gli effetti inerenti l'apprendimento organizzativo, lo sviluppo di risorse e il sistema di potere, si rimanda a quanto descritto nel § 2.5, mentre relativamente ai fattori di inerzia e agli effetti impropri, questi sono difficilmente inseribili all'interno di un modello generale in quanto strettamente dipendenti dai contesti universitari considerati (si pensi ad esempio agli incrementi delle pratiche amministrative, alla difficoltà di utilizzare correttamente la struttura organizzativa, ai comportamenti difensivi, o comunque inappropriati, assunti dagli individui).

2.5.2. Gli elementi chiave per la comprensione dell'impatto dei sistemi di valutazione

Lo schema proposto non deve indurre a ritenere che la determinazione dell'impatto della valutazione sia una procedura semplice e di immediata applicazione, essendo fortemente condizionato dalle peculiarità dell'Ateneo oggetto di valutazione. Ciò equivale a sostenere che non esistono relazioni certe fra un sistema di valutazione e gli effetti prodotti.

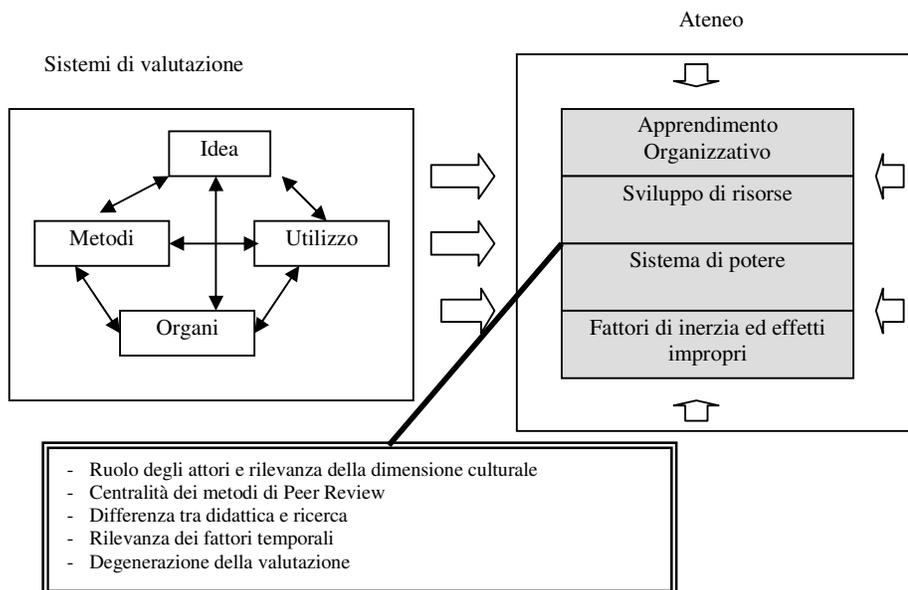
La figura 9 esplicita chiaramente il concetto sopra enunciato.

Tale grafico propone 5 variabili chiave per un'esatta comprensione dell'impatto dei sistemi di valutazione; si tratta del ruolo degli attori organizzativi e della rilevanza della dimensione culturale, della centralità dei metodi di *peer review*, delle differenze tra didattica e ricerca, della rilevanza dei fattori temporali, della degenerazione della valutazione.

In relazione al primo elemento, è indubbio che gli impatti della valutazione dipendano dagli atteggiamenti più o meno ostruzionistici tenuti dai soggetti dell'organizzazione, i quali, a loro volta, risentono della dimensione culturale degli stessi⁹⁷.

⁹⁷ **Bonazzi G.**, *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2002, p. 96, traducendo quanto riportato in **Schein E.**, "Coming to a new awareness of organizational culture", in *Sloan Management Review*, vol. 25, n. 4, definisce la cultura organizzativa nel seguente modo: "l'insieme coerente di assunti fondamentali che un dato gruppo ha inventato, scoperto o sviluppato imparando ad affrontare i suoi problemi di adattamento esterno e integrazione

Figura 9 – L’impatto della valutazione



Fonte: Turri M., *La valutazione dell’università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 281

Altro elemento da non trascurare ai fini di una corretta comprensione dell’impatto dei sistemi di valutazione è costituito dai metodi di *peer review* adottati e dalla relativa rilevanza assunta all’interno dell’organizzazione. Tali tecniche consistono nel sottoporre l’operato di un Ateneo al giudizio di uno o più esperti del medesimo settore. Si tratta di una metodologia che vale tanto per la didattica quanto per la ricerca. Affinché la valutazione possa essere accettata dall’organizzazione, risultano essenziali le caratteristiche dell’attività di *peer review*, essendo essa in grado di consentire lo sfruttamento a proprio vantaggio del carattere professionale dell’attività accademica⁹⁸. Quanto al terzo elemento chiave, la valutazione produce impatti differenti a seconda che venga sottoposta a giudizio l’attività di ricerca o quella di didattica⁹⁹. Questo accade alla luce delle profonde diversità che le caratterizzano:

“- *La didattica, specie nella sua componente dinamica, è per sua natura sfuggibile, indeterminata, difficilmente stimabile. Gli utenti del processo didattico esprimono le proprie preferenze in base a fattori principalmente differenti da quelli che realmente esprimono il valore qualitativo delle opzioni disponibili. Le motivazioni sono varie, spesso manca un dato al quale affidarsi o si tratta di informazioni disperse, difficilmente sintetizzabili. Il discente è in condizioni di forte asimmetria informativa verso i docenti e in generale verso l’istituzione universitaria, lo è prima di accedervi ma lo è anche durante tutto il periodo dei suoi studi. [...].*

interna, e che hanno funzionato abbastanza bene da poter essere considerati validi, e perciò tali da potere essere insegnati ai nuovi membri come il modo corretto di percepire, pensare e sentire in relazione a questi problemi”.

⁹⁸ Brennan J., Shah T., *Managing Quality in Higher education. An International perspective on institutional assessment and Change*, Open University Press, Buckingham, 2000.

⁹⁹ Al riguardo qualche autore sostiene che la valutazione della ricerca sia più semplice di quella della didattica (Tavenas F., *Quality assurance: a reference system for indicators and evaluation procedures*, EUA, Brussel, 2004) e qualcun’altro che nel sistema inglese le conseguenze della valutazione della ricerca siano state più marcate rispetto a quelle della didattica (Drennan L., “Quality assessment and the Tension between Teaching and research”, in *Quality in Higher education policy*, vol. 6, n. 2, 2001).

- La ricerca, al contrario, è un ambito dove gli attori principali coinvolti nel processo sono informati e possiedono gli strumenti per apprezzare il valore qualitativo della propria attività. In un'università qualunque accademico conosce il valore dell'attività di ricerca dei propri colleghi, dell'istituto di riferimento, dei principali esponenti della comunità disciplinare alla quale afferisce"¹⁰⁰.

Anche il fattore tempo è rilevante ai fini della produzione degli effetti conseguenti ad un sistema di valutazione in un Ateneo, visto che soltanto un prolungato ricorso alle procedure di valutazione può originare effetti di notevole rilevanza in un sistema universitario¹⁰¹.

In ultimo, riteniamo che, nell'analisi degli effetti prodotti dalla valutazione nel sistema universitario, non si possa sottovalutare l'eventualità che la procedura adottata determini dei risvolti negativi all'interno dell'organizzazione. I contributi accademici incentrati sulla degenerazione prodotta dai meccanismi di valutazione sono alquanto numerosi¹⁰² e in linea con quanto affermato da Mintzberg già nel 1983, secondo il quale la prestazione professionale viene turbata dall'introduzione di controlli esterni, con la conseguenza di ridurre ulteriormente l'incentivo a discostarsi dalle pratiche più consolidate, attraverso l'attivazione di innovazioni¹⁰³. In ordine a tali affermazioni, al contrario, riteniamo che le procedure valutative siano da considerare favorevolmente, considerata l'enorme mole di contributi scientifici che mostrano la presenza di effetti nettamente positivi sulla qualità delle attività accademiche¹⁰⁴.

¹⁰⁰ **Turri M.**, *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 294.

¹⁰¹ A questo proposito Jeliazkova e Westerheijden, nel delineare le fasi di un sistema di *quality assurance*, ritengono che gli equilibri su cui si fondano i sistemi di valutazione evolvano col trascorrere del tempo (**Jeliazkova M.**, **Westerheijden D.**, "Systemic adaptation to a changing environment: Towards a next generation of quality assurance models", in *Higher education*, 44, 2002).

¹⁰² **Oliver C.**, "Strategic responses to institutional processes", in *Academic of management review*, vol. 16, n. 1, 1991; **Parker M.**, **Jary D.**, "The McUniversity: Organization, Management and Academic Subjectivity", in *Organization*, vol. 2, n. 2, 1995; **Rhoades G.**, **Sporn B.**, "Quality assurance in Europe and the U.S.: professional and political economic framing of higher education policy", in *Higher education*, vol. 43, 2002; **Talib D.**, **Steele A.**, "The Research Assessment Exercise: strategies and trade-offs", in *Higher Education Quarterly*, vol. 54, n. 1, 2000; **Power M.**, *La società dei controlli*, Edizioni di Comunità, Torino, 2002; **Czarniawska B.**, **Genell K.**, "Gone shopping? Universities on their way to the market", in *Scandinavian Journal of Management*, 18, 2002; **Morley L.**, *Quality and Power in Higher Education*, SRHE & Open University Press, 2003; **Brown R.**, *Quality assurance in higher education. The UK experience since 1992*, RoutledgeFalmer, London, 2004.

¹⁰³ **Mintzberg H.**, *Power In and Around Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1983.

¹⁰⁴ Sul tema, si rimanda al § 2.5.

Capitolo 3. La gestione strategica dei costi nelle Università italiane

3.1. La contabilità delle Università alla luce delle attuali fonti normative

Tracciare un quadro esaustivo delle fonti normative che disciplinano la gestione contabile degli Atenei risulta complesso in quanto, accanto ad alcuni testi legislativi sufficientemente organici, esistono molte disposizioni frammentate in numerosi provvedimenti normativi¹⁰⁵.

In base all'art. 7, comma 7, della legge n. 168 del 1989, le Università godono di una piena autonomia finanziaria e regolamentare che consente loro di *“adottare un Regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi”*. Questo consente alle Università di optare tra l'adozione della *contabilità economico-patrimoniale* ovvero della *contabilità finanziaria*.

In questo secondo caso, che rappresenta tuttora quello prevalente, le Università non sono soggette a vincoli normativi neppure per quanto riguarda la scelta tra bilancio di competenza e bilancio di cassa, dato che l'art. 7, comma 8 della legge 168/89 prevede esplicitamente che il Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità possa consentire per i dipartimenti *“anche la tenuta di conti di sola cassa”*.

Eventuali vincoli non sono contenuti neppure nel d.m. 5 dicembre 2000 che detta disposizioni sui *“Criteri per la redazione dei conti consuntivi delle Università”*.

Nel documento, il MIUR, riconoscendo l'ampio margine di autonomia concessa alle Università nella definizione del proprio sistema di bilanci, specifica che *“l'omogenea redazione dei conti consuntivi delle Università”* deve essere in realtà interpretata come una *“riclassificazione”* a posteriori delle entrate e delle spese, secondo uno standard che rende possibile l'analisi della spesa finale ed il consolidamento dei conti del settore pubblico. Il decreto ministeriale non prevede alcun obbligo di uniformità dei bilanci delle Università al piano dei conti proposto dal Ministero e non qualifica i bilanci universitari in termini di competenza o di cassa. Il documento, infatti, richiede solo che i conti degli Atenei vengano consolidati, integrando quindi i dati del bilancio universitario con quelli dei singoli dipartimenti.

Eppure la sostanziale autonomia di cui godono gli Atenei potrebbe subire un cambiamento nel prossimo futuro. Infatti potrebbe essere progressivamente estesa anche alle Università l'applicazione del D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279 che ha previsto l'introduzione nelle Amministrazioni dello Stato delle *“unità previsionali di costo”* e, contestualmente, del *“sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo”*. Per l'esercizio finanziario 2000 tale sistema è stato attivato presso le Amministrazioni Statali con la circolare n. 32 del 26 maggio 1999 ed è stato poi reiterato con circolari successive. Secondo i nuovi principi introdotti, il bilancio finanziario di previsione è affiancato da un *budget economico*: il bilancio previsionale di gestione che rileva le risorse acquisibili e il fabbisogno previsto, il *budget decisionale* che misura l'utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Sul d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997 si è espressa la Commissione istituita presso il MURST, secondo la quale la valutazione economica dei servizi e delle attività richiede a tutte le pubbliche

¹⁰⁵ Marzot F., “La gestione contabile”, in Malavolta A., Miriello C. (a cura di), *L'ordinamento universitario*, II edizione, Maggioli Editore, Rimini, 2005.

amministrazioni, comprese le Università, di adottare "un sistema di contabilità economica fondata su rilevazioni analitiche per centri di costo. Esso collega le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali" (art. 10, d.lgs. 279/97). Inoltre, ai sensi dell'art. 12 del medesimo decreto, "le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 29/93 adottano le misure organizzative necessarie per la rilevazione e per l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa e della gestione dei singoli centri di costo"¹⁰⁶.

Il consolidamento dei conti degli Atenei acquisisce importanza per il "controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'Università, nonché dei singoli centri di spesa". Il consolidamento dei dati di bilancio è un procedimento contabile solitamente utilizzato da enti pubblici non economici articolati in strutture organizzative periferiche dotate di autonomia amministrativo-contabile e con bilancio separato. Il bilancio consolidato consente di analizzare l'entità finanziaria unitaria dell'intero ente, superando l'articolazione organizzativa di più soggetti che costituiscono l'ente stesso.

Il D.Lgs. n. 419 del 1999 e il D.P.R. n. 97 del 2003 promuovono la revisione dei regolamenti contabili delle pubbliche amministrazioni secondo i principi civilistici. La rappresentazione delle risultanze economico-patrimoniali, infatti, non può basarsi esclusivamente su regole contabili di derivazione pubblicistica, ma deve fondarsi sulle norme del codice civile e sulle tecniche economico-aziendali.

Resta comunque ferma la necessità di disciplinare anche i documenti di pianificazione e programma Enti Pubblici.

Come detto, attualmente solo pochi Atenei adottano la contabilità economico-patrimoniale e redigono i propri bilanci in termini economici, mentre la maggior parte di essi ha mantenuto il sistema di contabilità pubblica.

3.2. Contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale a confronto

Numerosi aspetti concorrono a differenziare il modello di contabilità finanziaria da quello di contabilità economico-patrimoniale¹⁰⁷.

¹⁰⁶ **Marzot F.**, "La gestione contabile", in **Malavolta A., Miriello C.** (a cura di), *L'ordinamento universitario*, II edizione, Maggioli Editore, Rimini, 2005.

¹⁰⁷ Un interessante contributo sul tema della contabilità economico-patrimoniale è contenuto in **Lüder K.**, "I sistemi di contabilità economico-patrimoniale delle amministrazioni centrali in Europa: situazione attuale e sviluppi futuri", in **Mussari R.**, *Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali: esperienze italiane e internazionali a confronto*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2002, pp. 33-41. In esso si descrivono gli sviluppi della contabilità pubblica in alcuni Stati occidentali, sulla base di diversi studi effettuati a livello nazionale. Ci riferiamo, in particolare, a: **Gustavsson C.**, *En Ny Struktur För Statens Budget*, Riksrevisionsverket, Stockholm, 1995; **Guthrie J.**, "Application of Accrual Accounting in the Australian Public Sector – Rhetoric or Reality?", in *Financial Accountability and Management*, n. 14, 1998, pp. 1-19; **Jones G.**, "Resource Accounting and Budgeting: Another False Trail?", in **IFAC-PSC**, *Perspectives on Accrual Accounting*, Occasional Paper 3, International Federation of Accountants, New York, 1997, pp. 33-37; **Korte H.**, "Accounting in the Netherlands", in **OECD**, *Accrual Accounting in the Netherlands and the United Kingdom*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 1997, pp. 11-17; **Likierman A.**, "Accrual Accounting in the United Kingdom", in **OECD**, *Accrual Accounting in the Netherlands and the United Kingdom*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 1997, pp. 19-33; **Mellor T.**, "Why Governments Should Produce Balance Sheets", in **IFAC-PSC**, *Perspectives on Accrual Accounting*, Occasional Paper 3, International Federation of Accountants, New York, 1997, pp. 51-55; **Ström S.**, "Full Accrual Government Accounting in Sweden", in **IFAC-PSC**, *Perspectives on Accrual Accounting*, Occasional Paper 3, International Federation of Accountants, New York, 1997, pp. 25-32; **Warren K.**, "Implementing Accrual Accounting in Government: The New Zealand Experience", Occasional Paper 1, International Federation of Accountants, New York, 1996.

La prima rilevante differenza attiene alla funzione espletata dai due diversi sistemi contabili. La contabilità finanziaria ha una funzione prevalentemente autorizzatoria e di responsabilizzazione formale: essa è finalizzata al controllo della legittimità formale degli atti amministrativi. La contabilità economico-patrimoniale, invece, è finalizzata alla rilevazione del risultato economico della gestione e al monitoraggio dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, in un contesto di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti.

La seconda differenza attiene all'oggetto delle rilevazioni. La contabilità finanziaria misura esclusivamente i movimenti finanziari, cioè gli esborsi sostenuti (le spese) o gli introiti realizzati (le entrate). La contabilità economica, invece, misura il valore delle risorse umane e strumentali utilizzate da un'organizzazione (i costi) ed il valore dei beni e dei servizi generati (i ricavi). A differenza della spesa, il costo sorge quando la risorsa viene impiegata e viene quindi valorizzata in relazione al suo effettivo consumo nel periodo amministrativo in cui si manifesta, indipendentemente dal momento in cui avviene il relativo esborso finanziario. Inoltre, i ricavi e i costi fanno riferimento a tutte le componenti attive e passive del bilancio, anche se non direttamente collegate con entrate ed uscite finanziarie. Al contrario, la contabilità finanziaria non rileva i fatti di gestione che non comportano movimenti finanziari quali, ad esempio, gli ammortamenti, le rimanenze di magazzino, i ratei e i risconti, le svalutazioni e le rivalutazioni di attività e passività facenti parte del patrimonio dell'ente, le sopravvenienze e le insussistenze attive e passive che non hanno manifestazione finanziaria, ecc...

La terza differenza tra i due sistemi di rilevazione contabile attiene ai criteri di classificazione utilizzati. Nella contabilità finanziaria le entrate e le spese vengono classificate, alternativamente, in base alla loro natura o in base alla loro provenienza e alla loro finalizzazione. Nella contabilità economica, invece, i costi e i ricavi vengono classificati esclusivamente in base alla loro natura, cioè in base alle loro caratteristiche fisiche o economiche.

Ulteriore elemento di differenziazione attiene al momento di rilevazione dell'evento gestionale. La contabilità finanziaria si basa sul principio di *competenza finanziaria*, il quale presuppone che le entrate e le spese vengano rilevate nell'esercizio finanziario in cui sorge il diritto a riscuotere (accertamento) e l'obbligo a pagare (impegno), sulla base di un credito documentato o di un obbligo di pagare. L'adozione del principio in questione impone che nel bilancio siano iscritte le entrate che si prevede di accertare e le spese che si prevede di impegnare nell'anno a cui il bilancio si riferisce. La contabilità economica, invece, si basa sul principio di competenza economica, secondo le disposizioni dell'art. 2423 bis del codice civile¹⁰⁸: gli effetti delle operazioni e degli altri eventi gestionali devono essere rilevati contabilmente ed attribuiti all'esercizio in cui tali operazioni ed eventi si riferiscono, indipendentemente dal momento in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari di incasso e pagamento. Da ciò discende

¹⁰⁸ Art. 2423 bis (Principi di redazione del bilancio) “Nella redazione del bilancio devono essere osservati i seguenti principi: la valutazione delle voci deve essere fatta secondo prudenza e nella prospettiva della continuazione dell'attività; si possono indicare esclusivamente gli utili realizzati alla data di chiusura dell'esercizio; si deve tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento; si deve tener conto dei rischi e delle perdite di competenza dell'esercizio, anche se conosciuti dopo la chiusura di questo; gli elementi eterogenei ricompresi nelle singole voci devono essere valutati separatamente; i criteri di valutazione non possono essere modificati da un esercizio all'altro. Deroghe al principio enunciato nel n. 6 del comma precedente sono consentite in casi eccezionali. La nota integrativa deve motivare la deroga e indicarne l'influenza sulla rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico”.

che i ricavi vengono rilevati quando il processo produttivo dei beni e dei servizi è stato completato e il passaggio sostanziale del diritto di proprietà è già avvenuto. In particolare, sono ricavi e proventi di competenza di un esercizio le componenti positive di reddito per le quali il soggetto giuridico ha già effettuato la relativa prestazione (principio della realizzazione dei ricavi). I costi, invece, devono essere correlati ai ricavi dell'esercizio (principio dell'inerenza dei costi). La correlazione si realizza mediante associazione di causa ed effetto tra costi e ricavi, oppure mediante la ripartizione dell'utilità pluriennale di un bene, oppure mediante imputazione diretta al conto economico nel caso in cui venga meno l'utilità futura del bene o nel caso in cui i costi esauriscano la loro utilità nel corso dell'esercizio.

La quinta differenza tra i due sistemi di rilevazione contabile attiene al metodo di registrazione dei valori. La contabilità finanziaria è tenuta con il metodo della partita semplice che contrappone entrate e spese e che si basa sul principio del pareggio del bilancio. La contabilità economica, invece, è tenuta con il metodo della partita doppia che rileva simultaneamente sia l'aspetto finanziario che quello economico. Tale metodologia consente il costante monitoraggio del perseguimento dell'equilibrio finanziario, economico e patrimoniale.

La sesta differenza riguarda infine gli schemi di rendiconto utilizzati nei due sistemi. Nella contabilità finanziaria i documenti che vengono predisposti sono il bilancio preventivo e il conto consuntivo. Nella contabilità economico-patrimoniale i documenti predisposti a consuntivo sono lo stato patrimoniale, il conto economico e la nota integrativa.

Tenuto conto delle differenze sopra illustrate, nella Pubblica Amministrazione il sistema di rilevazione finanziario e quello economico possono evidenziare risultati differenti riconducibili a:

- *differenze temporali*: questo accade quando il periodo di impiego delle risorse differisce dal momento in cui avviene l'esborso finanziario;
- *differenze strutturali*: queste si verificano quando la spesa viene sostenuta da un'articolazione organizzativa diversa rispetto a quella che impiegherà la risorsa. Tipico esempio è rappresentato dagli stipendi del personale dipendente;
- *differenze sistemiche*: tali differenze si manifestano quando ad un esborso monetario non corrisponde il sorgere di un costo per l'acquisto di risorse umane e strumentali o, viceversa, quando ad un costo non corrisponde un esborso in denaro. Tipici esempi sono le minusvalenze, plusvalenze e gli ammortamenti.

3.2.1. La contabilità finanziaria

La contabilità finanziaria, ancora largamente diffusa nel settore pubblico, rileva informazioni e dati al fine di rispondere ad esigenze diverse.

- In primo luogo, svolge una funzione politica in quanto rappresenta lo strumento per la programmazione delle spese dell'ente e per l'individuazione delle relative coperture.
- Inoltre, svolge una funzione autorizzativa della gestione e della spesa da parte degli organi politici nei confronti della classe dirigente.
- Svolge anche una funzione tecnica in quanto rileva grandezze attive (entrate) e passive (spese) e i risultati finali che trovano espressione nell'avanzo (disavanzo) di cassa e nell'avanzo (disavanzo) di amministrazione.

- Assicura inoltre la salvaguardia delle condizioni di liquidità e solvibilità della gestione pubblica e risponde ad esigenze informative esterne di organi ministeriali e statali e dell'intera collettività. La contabilità fornisce informazioni trasparenti ed oggettive, prive di stime e congetture.
- Rappresenta, infine, uno strumento di controllo a posteriori dell'attività svolta in relazione alle autorizzazioni preventivamente concesse.

La contabilità finanziaria è un procedimento di rilevazione contabile sistematica mediante il metodo della partita semplice che perviene alla determinazione dell'avanzo (disavanzo) di amministrazione o di cassa. La contabilità finanziaria rileva esclusivamente i movimenti finanziari che interessano l'ente nel corso del periodo di riferimento, ossia entrate ed uscite che comportano, rispettivamente, un incremento o un decremento del patrimonio monetario (che rappresenta l'insieme dei mezzi finanziari a disposizione dell'ente).

Nell'ambito della contabilità finanziaria sono previste due modalità alternative di identificazione del momento in cui rilevare i fatti di gestione. La manifestazione finanziaria, infatti, può essere identificata in base al principio di competenza oppure in base al principio di cassa:

- in base al *principio di competenza* le entrate sono rilevate nel momento in cui sorge il diritto a percepire una determinata somma di denaro e le spese nel momento in cui sorge l'obbligo di pagare un determinato importo di denaro;
- in base al *principio di cassa* le entrate vengono rilevate nel momento in cui si verifica l'effettivo incasso, mentre le spese nel momento in cui si verifica l'effettiva uscita di denaro, prescindendo dal momento in cui è sorto il diritto giuridico per la riscossione o il pagamento.

3.2.2. La contabilità economico-patrimoniale

I cambiamenti istituzionali ed organizzativi e l'ambiente fortemente competitivo e complesso in cui si trovano ad operare le Università italiane stanno accelerando il passaggio da una responsabilizzazione legale sui comportamenti di spesa ad una responsabilizzazione gestionale sui risultati.

Dal punto di vista giuridico¹⁰⁹, il cambiamento del sistema contabile universitario trova i suoi fondamenti nella L. 168/89, la quale ha sancito l'autonomia didattica, organizzativa, finanziaria e contabile delle Università ed ha altresì previsto l'implementazione di "*forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'Università, nonché dei singoli centri di spesa*" (Figura 1).

Ad essa ha fatto seguito la L. 421/92 "*Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e finanza locale*" che attribuisce una delega generale all'introduzione del nuovo sistema contabile nella Pubblica Amministrazione.

Il successivo decreto legislativo n. 29/93, "*Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*", introduce la distinzione tra funzione di indirizzo politico e funzione di amministrazione e gestione.

¹⁰⁹ Per una sistematica ed esaustiva trattazione delle tappe giuridiche che hanno condotto al cambiamento del sistema contabile universitario, si rimanda a **Marzot F.**, "La gestione contabile", in **Malavolta A., Miriello C.** (a cura di), *L'ordinamento universitario*, II edizione, Maggioli Editore, Rimini, 2005.

La legge finanziaria n. 537/93 contiene disposizioni in materia di autonomia finanziaria e stabilisce l'istituzione dei Nuclei di Valutazione. Tale legge, in una fase di rilevanti problemi di finanza pubblica e di conseguente riduzione dell'ammontare delle risorse da destinare alla ricerca, ha rappresentato il superamento della destinazione vincolata dei flussi di risorse concessi dal Ministero agli Atenei, attraverso l'introduzione di un budget unico da gestire autonomamente. Il nuovo meccanismo di allocazione dei fondi ministeriali ha introdotto un'ampia autonomia gestionale sulle modalità di utilizzazione dei fondi, oltreché una forte responsabilizzazione sui risultati conseguiti.

La legge n. 20/94, "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti*", ha limitato le funzioni di controllo esterno esercitate dalla Corte dei Conti.

La legge n. 94/97, "*Norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio*", prevede l'introduzione del sistema della contabilità economica e la distinzione tra il bilancio per la decisione degli organi politici e il bilancio per la gestione con finalità legate alla misurazione dei risultati. Stabilisce, inoltre, che gli stanziamenti di bilancio debbano essere determinati in relazione alle esigenze funzionali e agli obiettivi e non con quantificazioni basate sul mero calcolo della spesa storica incrementale e dispone che il bilancio dello Stato sia articolato in "unità previsionali di base" corrispondenti a centri di responsabilità amministrativa.

Il d.lgs. n. 279/97, "*Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di Tesoreria Unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato*", istituisce il sistema unico di contabilità economica delle amministrazioni pubbliche per centri di costo, come supporto al controllo interno di gestione e al processo di formazione del bilancio di previsione. Il nuovo sistema contabile, applicabile anche alle Università ai sensi dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. 291/93, collega le risorse finanziarie ed umane impiegate con i risultati conseguiti nel corso della gestione. Inoltre, esso introduce un processo decisionale articolato nelle seguenti fasi:

- *programmazione*: in cui vengono definiti gli obiettivi, programmate le risorse, assegnati i *budget* e i tempi di realizzazione;
- *gestione*: implementazione degli obiettivi e rilevazione degli eventi gestionali che si sono verificati;
- *controllo*: verifica infrannuale dello *spread* tra risultati intermedi conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati;
- *consuntivazione*: rilevazione dei risultati conseguiti e confronto con gli obiettivi assegnati in sede di programmazione.

La legge n. 208/99, "*Disposizioni in materia finanziaria e contabile*", stabilisce che gli enti e gli organismi pubblici devono uniformare la loro contabilità e i relativi bilanci ai principi contabili contenuti nella legge 94/97.

Il d.lgs. n. 286/99, "*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche*", introduce la differenziazione tra il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico effettuato da appositi uffici referenti degli organi di indirizzo politico e la valutazione della dirigenza.

La legge n. 370/99, "*Disposizioni in materia di Università e di ricerca scientifica e tecnologica*", prevede per le Università un sistema di valutazione interna delle attività didattiche, di ricerca e della gestione amministrativa.

La circolare n. 32/99 del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica contiene disposizioni in materia di “*Sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo*”.

Il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, “*Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali*”, riassume e coordina la legislazione di riordino finanziario e contabile degli Enti Locali.

Il decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze n. 136587 del 30 dicembre 2002 detta i “*Principi e le regole contabili del Sistema unico di Contabilità economica delle Pubbliche Amministrazioni*”.

La circolare n. 34 del Ministero dell’Economia e delle Finanze del 4 luglio 2003, “*Sistema unico di contabilità economica per centri di costo delle Pubbliche Amministrazioni centrali dello Stato: rilevazione costi (I semestre) e revisione budget 2003*”, ribadisce l’applicazione di regole e procedure uniformi alle Amministrazioni centrali dello Stato al fine di assicurare anche forme di consolidamento dei valori economici rilevati.

Il d.P.R. n. 97/2003 invita gli enti pubblici dotati di ampia autonomia contabile a procedere ad una revisione statutaria e regolamentare secondo i principi dettati dalla L. 94/1997. Le modifiche da introdurre risultano rivolte ad “*adeguare la struttura dell’ente ad un assetto organizzativo che individui i titolari di aree omogenee di attività (centri di responsabilità) collegate con le risorse finanziarie assegnate (unità previsionali di base)*” (circolare n. 47, protocollo 135080 del 14 novembre 2003 del Ministero dell’Economia e delle Finanze). La revisione dell’assetto organizzativo comporta una modifica dell’impostazione contabile per unità previsionali di base che consente una più agevole lettura ai fini del corretto utilizzo delle risorse. Inoltre, la disaggregazione per funzioni obiettivo consente l’esatta quantificazione delle risorse destinate alle singole *mission* che l’ente intende perseguire, superando la logica della spesa storica incrementale.

Dunque, anche in ambito universitario, come in altri comparti della Pubblica Amministrazione, ci si sta orientando verso un ulteriore o alternativo sistema di rilevazione contabile che consenta di disporre di una serie di strumenti per la programmazione, la valutazione economica della gestione ed il controllo direzionale.

I cardini di questo nuovo sistema sono:

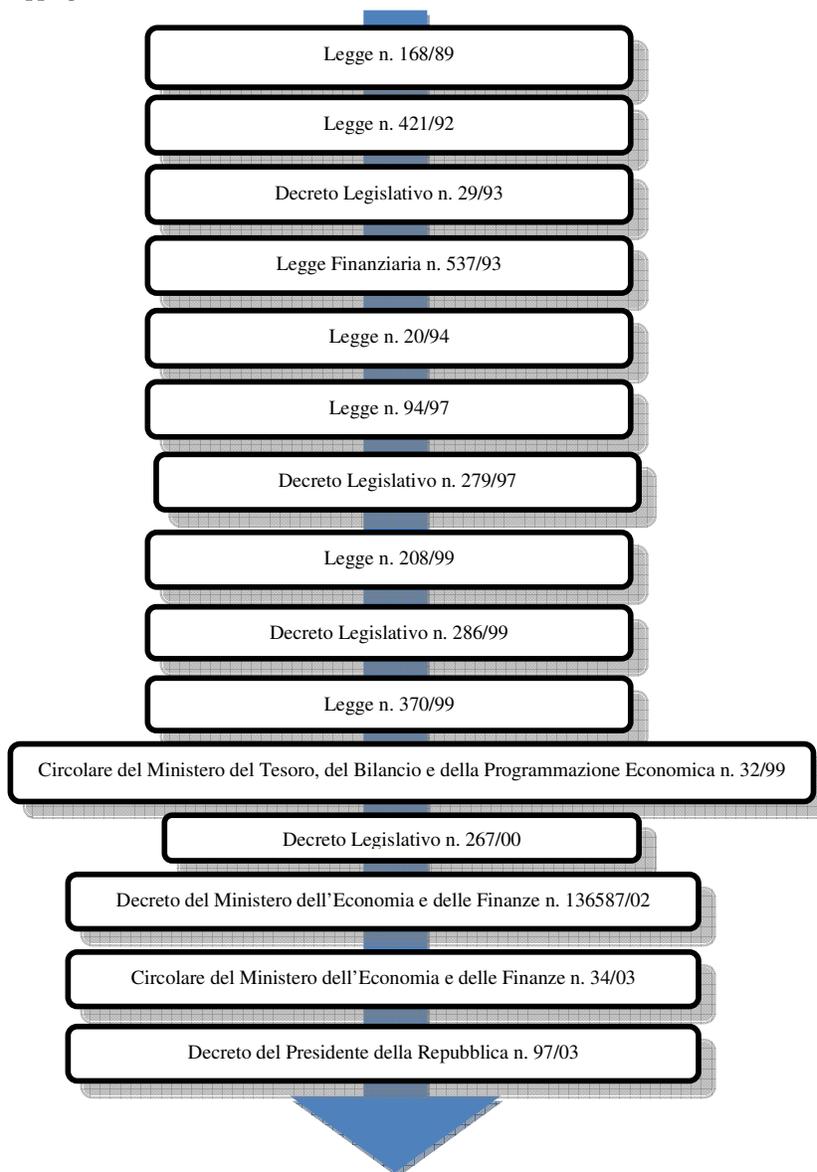
- *la contabilità generale;*
- *il budget;*
- *la contabilità analitica.*

I suddetti strumenti, identificati cumulativamente con il termine di contabilità economico-patrimoniale, rilevano non solo i movimenti finanziari, ma anche altri fatti gestionali che, prescindendo da entrate ed uscite di denaro, concorrono a determinare il risultato economico della gestione.

Di seguito sono analizzati i principali aspetti relativi al sistema di contabilità economico-patrimoniale:

- le funzioni della contabilità economico-patrimoniale;
- le fonti normative;
- la contabilità generale:
 - il metodo della partita doppia;
 - la definizione di attività, passività, costi e ricavi;
 - il principio della competenza economica;
 - il piano dei conti;

Figura 1 – Le tappe giuridiche che hanno condotto al cambiamento del sistema contabile universitario



Fonte: ns. elaborazione

- il bilancio d'esercizio;
- il budget.

L'obiettivo primario di un sistema di contabilità economico-patrimoniale è il monitoraggio dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, in un contesto di piena responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti. L'adozione del nuovo sistema consente, infatti, agli Organi accademici la definizione e l'assegnazione di obiettivi e programmi che il management dovrà perseguire nonché la misurazione, a consuntivo, del raggiungimento degli stessi. Inoltre, questo sistema costituisce un valido supporto informativo per una migliore allocazione delle risorse e per un costante monitoraggio dell'andamento della gestione e

del raggiungimento degli obiettivi prefissati. Infatti, il tradizionale bilancio finanziario di previsione non sembra essere in grado di indirizzare le scelte degli Organi accademici verso condizioni di efficienza allocativa in modo coerente con gli obiettivi strategici dell'Ateneo. Analogamente, non consente inoltre la misurazione delle *performance* realizzate nei vari settori della didattica e della ricerca, che invece si rivela sempre più l'obiettivo primario che tutte le Università devono ormai perseguire; ciò nella logica comune per cui sopravvivranno gli Atenei in grado di reggere la concorrenza almeno sotto due profili: l'alto profilo della ricerca e la professionalità e qualità della didattica.

3.3. La determinazione dei costi di Ateneo.

Prima di procedere alla misurazione delle *performance* realizzate in campo accademico, è però fondamentale soffermarsi sui principali criteri di progettazione ed implementazione negli Atenei dei *sistemi di misurazione dei costi* alla base dei processi di *responsibility*, di *managerial accounting* e di *budgeting*.

Autorevoli studi¹¹⁰ incentrati sui costi delle Università e, in particolare, sull'incidenza delle attività di supporto in rapporto a quelle primarie hanno mostrato che mediamente solo il 60-65% delle disponibilità finanziarie degli Atenei inglesi viene spesa direttamente dai dipartimenti e dalle facoltà per attività di didattica e di ricerca, mentre il residuo 30-35% circa viene assorbito dal funzionamento dei servizi accademici (biblioteche e centri informatici per la didattica e la ricerca), dai costi del personale centralizzato, dai costi dei servizi amministrativi e finanziari, dai costi di formazione, dai costi per le forniture varie e per i servizi informativi automatizzati.

Ne consegue quanto sia di fondamentale rilevanza “la necessità di affrontare il problema delle determinazione dei costi connessi allo svolgimento delle attività di supporto e della loro ripartizione sulle attività primarie per il calcolo dei costi a livello di facoltà, di singolo corso di laurea, di dipartimento, o di qualsiasi altro oggetto di calcolo ritenuto significativo in queste particolari imprese. Quantificare l'entità dei costi indiretti connessi ai servizi erogati a livello centralizzato che vengono assorbiti dai processi primari è utile anche per capire in quale misura essi sono indotti dallo svolgimento della didattica e della ricerca. I servizi centralizzati, infatti, esistono in quanto lo svolgimento delle attività primarie per essere portate a termine necessita di supporti. Quindi, diventa importante pervenire a una configurazione di costo dei processi didattici e di ricerca comprensiva dei costi generati dalle suddette attività. In questo modo chi ha responsabilità di governo può esprimere giudizi di merito non solo alle condizioni di economicità dei processi primari, ma anche sull'adeguatezza delle attività di struttura, sia per quanto concerne le scelte di dimensionamento, sia con specifico riferimento alle condizioni di efficienza operativa”¹¹¹.

Le configurazioni di costo maggiormente utilizzate sia nelle aziende manifatturiere che in quelle di servizi sono rappresentate dall'*Activity Based Costing*¹¹² e dall'*Activity*

¹¹⁰ **Bourn M.**, “Meeting the Indirect Costs of Support Services in Universities: Top-Slicing, Charging out, Taxes, Trading, and Devolution”, in *Financial Accountability and Management*, 10 (4), novembre, 1994, pp. 323-338; **Pendlebury M., Algaber N.**, “Accounting for the Cost of Central Support Services in UK Universities: A Note”, in *Financial Accountability and Management*, 13 (3), agosto, 1997, pp. 281-288.

¹¹¹ **Arcari A.**, *Il controllo di gestione negli atenei*, Egea, Milano, 2003, p. 71.

¹¹² Molteplici studi empirici hanno dimostrato l'applicabilità del metodo dell'ABC alle aziende di servizi. Al riguardo, si rimanda a: **Tanaka M., Yoshikawa T., Innes J., Mitchell F.**, *Contemporary Cost Management*, CIMA, Londra, 1994, pp. 127-129; **Cooper R., Kaplan R.S.**, “Measure Costs right: Make the Right Decision”, in *Harvard*

*Based Management*¹¹³, anche se riteniamo sia da preferire il metodo dell'*Activity Based Budgeting*¹¹⁴, in quanto naturale evoluzione delle tecniche di *feature costing*¹¹⁵ fondate sull'ABC e sull'ABM per guidare le imprese verso il raggiungimento dell'obiettivo di creazione di valore¹¹⁶.

In effetti: "L'ABC e l'ABM possono essere messi facilmente in relazione con il *processo di budgeting* durante il quale le diverse opzioni di intervento sulla struttura vengono assoggettate a valutazione ai fini di una sua razionalizzazione o miglior valorizzazione"¹¹⁷.

3.3.1. L'Activity Based Costing

Il sistema contabile denominato *Activity Based Costing* costituisce uno dei più noti tentativi di soluzione dei problemi indotti dalla contabilità tradizionale, cercando di rendere più attendibile il calcolo del costo di prodotto attraverso metodologie innovative¹¹⁸.

Lo sviluppo di modalità produttive avanzate e la recente introduzione di nuove tecnologie a supporto di lavorazioni sempre più complesse hanno portato, come detto, notevoli variazioni nelle tradizionali classi di valori componenti i costi di produzione e determinato l'incapacità dei tradizionali sistemi di rilevazione di analizzare e tenere sotto controllo la crescente mole di costi generali. "[...] L'introduzione in fabbrica di sistemi di produzione avanzati [...] ha cambiato il contesto in cui i sistemi di calcolo dei costi si applicano. L'implicazione quasi ovvia per i progettisti dei sistemi di contabilità dei costi è che anche le metodologie di misurazione dei costi debbano cambiare. Si

Business Review, settembre, ottobre, 1988; **Innes J., Mitchell F.**, *Activity Based Costing: A Review with Case Studies*, CIMA, Londra, 1990.

¹¹³ In **Johnson H. T., Fults G. J., Jackson P.**, "Activity Management and performance measurement in a service organization", in *Proceedings of the Third Annual Management Accounting Symposium*. American Accounting Association, 1990, sono contenute alcune interessanti esperienze di ABM nelle aziende di servizi.

¹¹⁴ Sul tema, si veda **Brimson J., Antos J.**, *Activity-Based Budgeting. Una guida alla creazione del valore*, Egea, Milano, 1999.

¹¹⁵ L'ABC e l'ABM sono facilitatori del *feature costing*, vale a dire di quella tecnica che assegnando i costi alle attività e ai prodotti/servizi sulla base di attributi del prodotto e dei servizi cerca di comprendere la variazione di processo indotta da attributi unici degli stessi. La conoscenza di questi ultimi consente a un'organizzazione di minimizzare la variazione, dando luogo a costi più prevedibili e gestibili. Ciò risulta in un piano operativo più accurato, oltre a facilitare una combinazione più precisa tra le capacità di un'organizzazione e il proprio carico di lavoro atteso per i prodotti e i servizi. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a **Brimson J., Antos J.**, *Activity-Based Budgeting. Una guida alla creazione del valore*, Egea, Milano, 1999, pp. 112 e ss..

¹¹⁶ In **Porter M.E.**, *Competitive Advantage*, The Free Press, New York, 1985, si sostiene che il vantaggio competitivo di un'impresa deriva dalla sua capacità di creare valore per gli acquirenti in misura superiore ai costi sostenuti per crearlo.

¹¹⁷ **Arcari A.**, *Il controllo di gestione negli atenei*, Egea, Milano, 2003, p. 93.

¹¹⁸ "[...] Dopo anni di relativa stasi tecnologica, l'Activity Based Costing (ABC) è stato presentato come l'evoluzione più importante dell'ultimo trentennio in materia di metodologie e sistemi di calcolo dei costi a supporto dell'attività di direzione. L'ABC, letteralmente calcolo dei costi per attività ha recentemente suscitato accesi dibattiti e stimolanti discussioni". **Baraldi S., Devecchi C.**, *I sistemi di pianificazione, programmazione e controllo. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 151. Sul punto si legga anche: **Collini P.**, *Sistemi di rilevazione contabile per gli ambienti produttivi avanzati*, Padova, Cedam, 1994, p. 117.

"[...] Per quanto sia difficile identificare una precisa paternità, la nascita del termine si fa convenzionalmente risalire al periodo 1987/1988, quando furono pubblicati a cura di Johnson, Kaplan e Cooper vari libri e saggi su riviste specializzate in business e cost management. Il contributo di questi autori fu di ufficializzare e di ricondurre all'interno di un modello definito una serie di idee e di sperimentazioni scaturite sia dalla cultura accademica che dalle aziende più innovative a risposta della crisi dei sistemi tradizionali, in particolare nell'analisi dei costi indiretti". **Farneti G., Marasca S.**, *Nuove metodologie per la determinazione dei costi di prodotto*, Clua Edizioni, Ancona, 1993, p. 33.

ricordi, infatti, che i sistemi di calcolo dei costi tradizionali assunsero la loro configurazione durante la prima metà del XX secolo, quando gli impianti manifatturieri erano progettati per una gamma di prodotti ridotta, i prodotti assorbivano simili quantità di risorse ed i costi di produzione erano principalmente funzione dei volumi di produzione. D'altra parte i costi non legati ai volumi rappresentavano una quota limitata dei costi totali"¹¹⁹.

I nuovi sistemi di produzione hanno cambiato l'aspetto della fabbrica e innescato fabbisogni informativi diversi; infatti, queste organizzazioni permettono la produzione di una vasta gamma di prodotti costruiti secondo le esigenze del cliente, con conseguente notevole incremento delle spese generali¹²⁰.

L'incapacità di riflettere a livello di costo unitario la sempre maggiore componente di 'personalizzazione' dei prodotti, distorcendo l'effettiva quota di costi generali da attribuire, penalizza generalmente i prodotti maturi realizzati in grandi volumi, a vantaggio di prodotti nuovi che comportano il sostenimento di costi generali di progettazione, industrializzazione e messa a punto delle macchine superiori ai primi. Da ciò, ad evidenza, l'alterazione nei risultati dei calcoli, una delle più importanti limitazioni dei tradizionali sistemi di attribuzione dei costi che utilizzano basi di riparto quali le ore di mano d'opera diretta o le ore macchina¹²¹. "[...] Tale incapacità dà luogo al fenomeno che si indica in letteratura con il termine di *cross-subsidy*, ovvero sovvenzionamento incrociato di un prodotto rispetto ad un altro. E' infatti provato che i prodotti che hanno una bassa scala di produzione implicano maggiore complessità rispetto alle produzioni su vasta scala. La quota unitaria dei 'costi della complessità' (costi indiretti) addebitata ai prodotti della prima categoria dovrebbe essere, quindi, relativamente superiore rispetto a quelli della seconda. Tuttavia, poiché nei sistemi di calcolo dei costi tradizionali per l'allocatione dei costi indiretti si utilizzano basi di ripartizione legate ai volumi di produzione, le produzioni di vasta scala assorbono una frazione eccessivamente alta dei costi indiretti con effetto di 'sovvenzionamento incrociato' tra prodotti"¹²².

L'*Activity Based Costing*, o calcolo dei costi per attività, è un nuovo sistema *full costing*, svolto però secondo metodologie innovative, che articola i costi per attività e arri-va a determinare il costo pieno di prodotto imputando ai prodotti porzioni crescenti

¹¹⁹ Baraldi S., Devecchi C., *I sistemi di pianificazione, programmazione e controllo. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 151. Sul punto si legga anche: Collini P., *Sistemi di rilevazione contabile per gli ambienti produttivi avanzati*, Padova, Cedam, 1994, p. 455.

¹²⁰ Per un approfondimento si rinvia a: Johnson H.T., Kaplan R.S., *L'ascesa e il declino della contabilità direzionale*, Harvard Business School Press, Boston, 1987, pp. 240 e ss.; Kaplan R.S., *Accounting lag: the obsolescence of cost accounting system*, in Klark K.B., Hayes R.H., Lorenz C., *The uneasy alliance: managing the productivity-technology dilemma*, Harvard Business School Press Cambridge, Mass, 1985.

¹²¹ Cooper R., Kaplan R.S., "How cost accounting distorts product costs", in *Management Accounting*, April, 1988, p. 24. Così anche Brusa L., *Contabilità dei costi, contabilità per centri di costo ed Activity Based Costing*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 140, là dove si afferma che "[...] le modalità di imputazione dei costi, disperdendo i nuovi costi nel coacervo delle spese generali, finiscono per penalizzare i prodotti "vecchi", le cui minori esigenze di differenziazione generano in realtà costi inferiori per attività ausiliarie e di supporto. La conseguenza possibile è che non di rado le aziende sono indotte ad abbandonare o a trasferire altrove la produzione di articoli convenienti".

¹²² Baraldi S., Devecchi C., *I sistemi di pianificazione, programmazione e controllo. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 159. Si veda anche: Cooper R., "The rise of Activity-Based Costing - Part four: what do Activity-Based cost system look like?", in *Journal of cost management for the manufacturing industry*, Spring, 1988, pp. 43-44; Susman G.I., "Product life cycle management", in *Journal of cost management for the manufacturing industry*, Summer, 1989, pp. 8-22; Jones G.R., Butler J.E., "La strategia aziendale: l'approccio transazionale", in *Problemi di Gestione*, n. 10, Aprile 1989, p. 11.

di costi totali¹²³. L'*Activity Based Costing* è un sistema di calcolo dei costi a consuntivo, che richiama l'attenzione del *management* sul concetto di attività che generano valore per l'impresa e suggerisce un sistema di calcolo che utilizza appunto le attività come oggetto di aggregazione intermedio fra prodotti e consumo di risorse.

“[...] L'*ABC* è sostanzialmente un approccio di gestione dei costi che si basa su una visione del business come una serie di attività, ognuna delle quali assorbe risorse. Esso propone di rivedere il concetto tradizionale della contabilità industriale secondo cui i prodotti consumano risorse (e costano in proporzione ad esse) e di sostituirlo con il nuovo corrispondente, secondo il quale sono le attività a consumare le risorse, mentre i prodotti consumano attività”¹²⁴.

Caratteristica fondamentale dell'*Activity Based Costing* è inoltre l'abbandono della tradizionale distinzione tra costi fissi e variabili in relazione al volume produttivo, giacché i costi sono considerati tutti variabili nel lungo periodo, in funzione di nuove specifiche determinanti di costo.

“[...] I costi si definiscono variabili o fissi secondo il loro andamento al variare della complessità gestionale, solitamente definita in termini di differenziazione della gamma produttiva (nuovi prodotti, nuovi modelli, nuove versioni, ecc.). In questo senso, molti costi si definiscono variabili, in quanto la differenziazione comporta il sostenimento di nuovi costi per la progettazione, la messa a punto delle macchine, la gestione degli ordini, il controllo della qualità, le modifiche tecniche, così come la semplificazione della gamma produttiva comporta un risparmio dei costi in questione, nonostante il volume di produzione resti sostanzialmente invariato”¹²⁵.

Tali costi indiretti sono considerati variabili nel lungo periodo, poiché comportano tempi lunghi per la loro variazione, in quanto coinvolgono la capacità strutturale dell'azienda e necessitano di lunghi periodi riguardo alla decisione della loro effettiva modificazione.

Questa nuova metodologia contabile, che si basa sul concetto di attività come sinonimo di aggregato di operazioni di gestione elementari tecnicamente omogenee, rimanda al recente modello teorico di Porter che punta l'attenzione verso l'analisi delle attività che in azienda sono capaci di generare valore percepibile dal cliente (catena del valore)¹²⁶.

¹²³ “[...] Neppure l'adesione del Full Costing quale metodo di determinazione del costo pieno di prodotto, viene, però, accettata nella sua veste tradizionale. Questo infatti comporta:

a) l'attribuzione dei costi diretti (materiali e mano d'opera) secondo parametri riferibili al consumo dei fattori in termini di unità di misura (kg, metri, ore di lavoro) procedendo poi alla valorizzazione sulla base di determinati prezzi;

b) l'attribuzione dei costi indiretti (costi generali di produzione, di ricerca, di progettazione, di marketing, di amministrazione, di vendita o commerciali) ai vari oggetti in base a convenzionali criteri di proporzionalità; in genere il parametro utilizzato è il costo della mano d'opera diretta, oppure le materie prime consumate”. **Farneti G., Marasca S.**, *Nuove metodologie per la determinazione dei costi di prodotto*, Clua Edizioni, Ancona, 1993, p. 22.

¹²⁴ **Farneti G., Marasca S.**, *Nuove metodologie per la determinazione dei costi di prodotto*, Clua Edizioni, Ancona, 1993, p. 21.

¹²⁵ **Brusa L., Zamprogna L.**, *Pianificazione e controllo di gestione, creazione del valore, cost accounting e reporting direzionale: tendenze evolutive*, Etas Libri, Milano, 1991, p. 158.

¹²⁶ “[...] Quest'ultima è l'insieme delle attività, cosiddette di *valore*, che concorrono a formare il valore aggiunto di ogni business aziendale e che stanno all'origine dei vantaggi competitivi. Le attività di valore, secondo la metodologia in oggetto, sono generalmente scomponibili in due grandi classi: *attività dirette* (primarie), specificamente impegnate a 'creare valore' per l'acquirente, e *attività indirette* (di supporto ed infrastrutturali), che svolgono un ruolo di supporto. [...] Le attività così identificabili sono specifiche per ogni azienda e vanno disegnate in funzione della sua 'struttura strategica’”. **Brusa L., Zamprogna L.**, *Pianificazione e controllo di gestione, creazione del valore, cost accounting e reporting direzionale: tendenze evolutive*, Etas Libri, Milano, 1991, pp. 155-156. Si veda anche: **Saita M.**, *Economia della qualità*, Isedi, Torino, 1991.

Tali attività, che vanno dalla progettazione dei prodotti all'approvvigionamento, dalla produzione alla vendita, dalla consegna all'assistenza ai clienti, se economicamente ed efficacemente organizzate, permettono all'azienda di creare un vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti¹²⁷.

Le attività generatrici di valore possono essere classificate in tre categorie¹²⁸:

- attività primarie relative alla creazione fisica del bene, alla fase di vendita, alla distribuzione e all'assistenza al cliente;
- attività di supporto alla produzione, aventi per oggetto l'approvvigionamento dei materiali, la gestione delle scorte, la progettazione, il controllo della qualità;
- attività infrastrutturali relative alla gestione in senso lato dell'azienda e alla sua amministrazione.

Così sommariamente classificate, le attività vanno poi di volta in volta disaggregate ed adattate in relazione alle peculiarità della singola azienda; il più delle volte non coincidono con gli aggregati dei centri di costo, ma sono ad essi trasversali.

L'esecuzione delle attività suddette porta, come immediata conseguenza, la generazione di una serie di costi di vario genere, per lo più indiretti. Le attività di supporto alla produzione meritano particolare attenzione, in quanto hanno assunto ultimamente notevole peso e si sono riconosciute responsabili di una gran mole di costi indiretti industriali, tipici dei contesti produttivi avanzati, identificabili in una nuova categoria di costi detta 'della complessità'¹²⁹. Essi sono legati alla differenziazione produttiva, alle attività connesse all'acquisto di materiali, alle attività di ricevimento e ispezione del materiale in entrata, alla progettazione di nuovi prodotti, ai controlli relativi alla qualità dei vari prodotti, alla gestione della rete di vendita, e così via. Costi che sono riconducibili a vari tipi di transazioni, intese come "[...] operazioni che comportano scambi di materiali e/o informazioni necessari per lo svolgimento della produzione"¹³⁰.

Le transazioni interne, quali fattori che determinano il consumo delle risorse alla base dei costi indiretti di produzione, possono essere suddivise in quattro gruppi:

- *transazioni logistiche*, relative al ricevimento, alla movimentazione e alla spedizione delle materie prime, dei semilavorati e dei prodotti finiti;
- *transazioni di bilanciamento*, finalizzate a garantire i fattori produttivi di lavoro e di mezzi in quantità adeguate ai fabbisogni che si manifestano attraverso ordini di acquisto, di produzione;
- *transazioni di qualità*, pertinenti ai controlli che devono garantire il rispetto di determinati standard di qualità prefissati;

¹²⁷ Merli G., *L'azienda dinamica*, Isedi, Torino, 1997, pp. 42 e ss..

¹²⁸ Porter M.E., *Competitive Advantage*, The Free Press, New York, 1985.

¹²⁹ "[...] Il sistema di allocazione dei costi generali basato sui volumi non riesce a tradurre la complessità produttiva, dovuta ai diversi volumi di produzione e alla diversa dimensione dei singoli prodotti, in corrispondenti consumi di risorse. E' acquisito nella letteratura nord-americana che il sistema contabile tradizionale sovrastima i costi dei prodotti ad alto volume e sottostima quelli dei prodotti a basso volume, determinando errate valutazioni di redditività. Questo fenomeno è dovuto sostanzialmente all'incapacità del sistema contabile di allocare i costi delle attività di progettazione, setup, approvvigionamento, ecc., ai prodotti in funzione del reale sforzo compiuto per la progettazione e la produzione degli stessi. Si considerino, a titolo di esempio, le attività di progettazione e perfezionamento dei prodotti: i costi ad esse collegati vengono usualmente allocati ai prodotti in funzione dei volumi di produzione, quando in realtà il loro ammontare è influenzato dai volumi solo in misura ridotta ed è maggiormente legato alla 'complessità' dei prodotti stessi". Collini P., *Sistemi di rilevazione contabile per gli ambienti produttivi avanzati*, Padova, Cedam, 1994, p. 129.

¹³⁰ Brusa L., *Contabilità dei costi, contabilità per centri di costo ed Activity Based Costing*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 142.

- *transazioni di cambiamento*, connesse ad attività e processi che hanno lo scopo di modificare le materie necessarie per l'ottenimento dei prodotti, modifiche ai progetti, ai cicli di produzione, agli *standards*, e così via.

Il controllo e la riduzione dei costi generali di produzione passa quindi attraverso il controllo delle 'transazioni' che li generano¹³¹.

I costi delle attività qui descritte variano non in relazione al volume di produzione, ma ad altri fattori collegati al grado di differenziazione dei prodotti, dei mercati, dei fornitori, al diffondersi di processi produttivi automatizzati, al fabbisogno di riprogettazioni, di riattrezzaggio delle macchine. Caratteristica comune delle attività corrispondenti a transazioni, è quella di procurare al prodotto quelle peculiarità in grado di differenziarlo rispetto ai concorrenti; caratteristiche di qualità, di unicità, di varietà della gamma e di tempestività nella consegna, che assumono valore per il cliente¹³².

Per collegare il concetto di attività agli oggetti finali occorre definire validi determinanti di costo, in grado di esprimere il numero di transazioni richieste da ciascun prodotto, al fine di poter attribuire i costi indiretti delle attività corrispondenti. Si tratta dei *cost driver*, che consentono di individuare la relazione causale tra il valore delle risorse consumate dalle attività e il volume di attività domandate dall'oggetto di calcolo finale¹³³; "[...] il *cost driver* è un indicatore quantitativo il cui andamento è considerato correlato alla frequenza/ampiezza dell'attività collegata e quindi al volume di risorse impiegate"¹³⁴. L'utilizzo dei *cost driver* permette di identificare e controllare le cause che generano le attività, monitorando il numero di eventi aziendali necessari agli oggetti e in base ai quali le attività devono essere attribuite ad essi. La scelta dei fattori determinanti il consumo delle risorse da parte delle attività avviene all'interno dell'organizzazione, in funzione della rispondenza a determinati requisiti che ne consentono il corretto impiego: devono essere misurabili, controllabili e accettati come indicatori significativi del consumo delle attività.

In antitesi alla logica tradizionale, non si individuano centri di costo come "[...] punti di accumulo indiscriminato dei più disparati costi indiretti"¹³⁵, ma si definisce una 'mappa' delle attività su cui distribuire i costi delle risorse consumate dalle attività stesse, in base alle ore di lavoro delle stesse o ad altri parametri detti *resource driver*¹³⁶.

¹³¹ **Miolo Vitali P.**, *Strumenti per l'analisi dei costi. Volume II*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 50.

¹³² **Brusa L.**, *Contabilità per centri di costo ed Activity Based Costing*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 128-130; **Brusa L., Zamprognà L.**, *Pianificazione e controllo di gestione, creazione del valore, cost accounting e reporting direzionale: tendenze evolutive*, Etas Libri, Milano, 1991, p. 142.

¹³³ "[...] Per ogni singola attività viene identificato il fattore determinante il consumo di risorse nello svolgimento dell'attività stessa (*cost driver*). Si tratta, in genere, dei fattori che determinano l'intensità con cui una data attività viene prestata e sono solitamente, definiti in relazione alla produzione fisica dei prodotti. Nella funzione del consumo delle risorse, i fattori determinanti rappresentano le variabili esogene che inducono il consumo delle risorse stesse, il quale rappresenta la variabile endogena della funzione. [...] I fattori determinanti il consumo delle risorse sono funzione del volume e anche di altri molteplici elementi non correlati esclusivamente al volume. A titolo di esempio si consideri l'attività di setup (attrezzaggio) delle attrezzature di produzione; il consumo di risorse in questa attività è funzione, tra l'altro, del numero di setup, della dimensione dei lotti di produzione, del volume di produzione, della tecnologia impiegata, della successione dei diversi prodotti nel processo, del numero di parti componenti un dato prodotto e della standardizzazione delle parti componenti i diversi prodotti". **Collini P.**, *Sistemi di rilevazione contabile per gli ambienti produttivi avanzati*, Padova, Cedam, 1994, p. 123. Sul concetto di *cost driver* si veda, tra gli altri: **Cooper R.**, "The rise of Activity-Based Costing - Part four: what do Activity-Based cost system look like?", in *Journal of cost management for the manufacturing industry*, Fall, 1988, pp. 4-14; **Kaplan R.S.**, "One cost system isn't enough", in *Harvard Business Review*, January-February, 1988.

¹³⁴ **Farneti G., Marasca S.**, *Nuove metodologie per la determinazione dei costi di prodotto*, Clua Edizioni, Ancona, 1993, p. 35.

¹³⁵ **Quagli A.**, "L'Activity Based Costing quale metodo di calcolo dei costi di produzione: principi ispiratori e caratteristiche operative", in *Rivista dei dottori commercialisti*, n. 4, Luglio-Agosto 1991, p. 745.

¹³⁶ "[...] Alcuni tipici *resource driver* possono risultare:

Successivamente, i costi generati dalle attività sono distribuiti agli oggetti di calcolo in base ai *cost driver* più rappresentativi per ognuna; altrimenti, le attività, ed i costi ad esse relative, sono raggruppate in macroattività (*activity pool*) accomunate dallo stesso criterio di proporzionalità nei confronti degli oggetti finali di riferimento.

Attraverso l'utilizzo dell'*Activity Based Costing* è possibile pervenire ad una configurazione di costo che cerca di riflettere in modo obiettivo il reale consumo delle risorse e perseguire una molteplicità di altri scopi¹³⁷:

- assumere decisioni strategiche relative ai prodotti;
- controllare l'economicità dei singoli prodotti ed intervenire con eventuali azioni di riduzione dei costi;
- programmare il fabbisogno di risorse da parte delle attività, ed in questo modo facilitare l'attività di pianificazione e budgeting.

Le decisioni strategiche riguardanti i prodotti che l'*Activity Based Costing* è in grado di guidare sono connesse alla definizione del volume di produzione, la vendita di determinati prodotti, il loro ridimensionamento, oppure l'eliminazione dal processo produttivo¹³⁸, l'introduzione di nuovi prodotti, la variazione del loro prezzo di vendita, la loro riprogettazione, la realizzazione con diverse tecnologie o l'opportunità di esternalizzare tale produzione¹³⁹.

Le decisioni strategiche in esame sono di lungo periodo, in quanto coinvolgono le risorse da cui dipende la capacità produttiva aziendale. L'*Activity Based Costing*, pur delineando un costo pieno di prodotto, si fonda sul presupposto che tutti i suoi costi siano variabili nel lungo periodo, pertanto ben si inserisce in tali tipi di processi decisionali dove "[...] alcuni costi generalmente considerati fissi, in realtà variano nel lungo periodo, in funzione della diversità e della complessità dei prodotti e non del volume di produzione"¹⁴⁰; esso evita, inoltre, i rischi, già esposti, di 'sovvenzionamento

-
- il numero di persone impiegate;
 - la superficie occupata;
 - i chilowattora consumati;
 - i terminali utilizzati;
 - le stime dei carichi di lavoro". **Miolo Vitali P.**, *Strumenti per l'analisi dei costi. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 63; per ulteriori approfondimenti si rinvia a: **Cooper R., Kaplan R.S.**, *The design of cost management system*, Prentice Hall, New York, 1991; **Cooper R., Kaplan R.S.**, "Activity Based System: measuring the cost of resource usage", in *Accounting Horizons*, September, 1992.

¹³⁷ **Brusa L.**, *Contabilità dei costi, contabilità per centri di costo ed Activity Based Costing*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 146 e ss.; **Farneti G., Silvi R.**, *L'analisi e la determinazione dei costi nell'economia delle aziende*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 204 e ss..

¹³⁸ "[...] L'ABC è idoneo a produrre informazioni per lo sviluppo e progettazione di nuovi prodotti, dato che permette la determinazione dei costi connessi alla produzione dei nuovi prodotti secondo criteri più rispondenti alla realtà rispetto al metodo contabile "tradizionale" basato sull'allocatione dei costi sulla base del volume di produzione". **Collini P.**, *Sistemi di rilevazione contabile per gli ambienti produttivi avanzati*, Padova, Cedam, 1994, p. 132. Si veda anche **Shank J.K., Govindarajan V.**, *Strategic cost analysis. The evolution from managerial to strategic accounting*, Irwin, Homewood, 1996.

¹³⁹ **Brusa L., Zamprognà L.**, *Pianificazione e controllo di gestione, creazione del valore, cost accounting e reporting direzionale: tendenze evolutive*, Etas Libri, Milano, 1991, p. 157.

¹⁴⁰ **Collini P.**, *Sistemi di rilevazione contabile per gli ambienti produttivi avanzati*, Padova, Cedam, 1994, p. 161.

"[...] I critici dell'ABC sostengono che il "costo vero" – ovvero il costo di prodotto ABC - per quanto accurato, non è in grado di orientare correttamente le decisioni. Il costo di prodotto calcolato per mezzo di un sistema ABC è, infatti, un costo pieno di prodotto. I critici non mettono in dubbio la metodologia di calcolo ABC – sistema di calcolo dei costi a basi multiple -, ma la configurazione di costo di prodotto a cui si giunge attraverso un sistema ABC - ovvero il costo pieno. In materia di costi a supporto delle decisioni, la letteratura accademica abbonda di esempi nei quali, in base ad un approccio marginalistico, si dimostra che il costo variabile è per eccellenza, l'informazione rilevante nelle decisioni operative. L'approccio marginale si basa sul principio che se l'azienda ha sostenuto un certo ammontare di costi fissi per dotarsi di un certo livello di capacità produttiva, tali costi rimarranno costanti ed invariati nel breve periodo qualsiasi siano le decisioni operative prese. In quest'ambito i costi variabili rappresentano i costi di breve periodo, mentre invece i costi pieni hanno una valenza di lungo periodo, poiché tengono conto dei costi fissi che

incrociato' tra prodotti dovuti a metodi di imputazione basati sul solo volume di produzione¹⁴¹. Il metodo *Activity Based Costing* mette in luce l'onerosità di alcuni prodotti ad alto contenuto innovativo considerati strategicamente rilevanti, portando a considerare gli svantaggi conseguenti ad un eccessivo allargamento della gamma produttiva¹⁴².

Le decisioni che riguardano la scelta tra la realizzazione all'interno dell'azienda o l'affidamento a terzi di alcune produzioni sono facilitate da un sistema *Activity Based Costing*, in quanto dovrebbero essere prese considerando anche i costi aggiuntivi generati dalle attività necessarie al coordinamento con i fornitori esterni, ben evidenziabili con tale metodologia¹⁴³.

Il monitoraggio dei costi di prodotto, al fine di ridurli e di migliorare l'efficienza aziendale, è reso possibile attraverso interventi correttivi che mirano a semplificare il processo produttivo¹⁴⁴, a stimolare le modifiche di prodotto, a migliorare la qualità e ridurre i costi delle ispezioni¹⁴⁵.

Il terzo scopo riguarda la corretta programmazione delle risorse che danno origine ai costi indiretti¹⁴⁶. Dal volume di produzione dei beni e dei servizi si può risalire alle

l'azienda deve comunque sostenere per assicurarsi il mantenimento della capacità produttiva e la sopravvivenza nel lungo andare. La critica sembra riaccendere un vecchio dibattito in merito all'utilizzo del costo pieno per il calcolo dei costi di prodotto [...] la cui utilità in alcuni casi è negata. [...] Inoltre i costi rilevanti nelle decisioni di gestione operativa sono i costi futuri, mentre il costo calcolato con il sistema ABC è un costo a consuntivo". **Baraldi S., Devecchi C.**, *I sistemi di pianificazione, programmazione e controllo. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 470. In proposito si veda anche: **Johnson H.T., Kaplan R.S.**, *L'ascesa e il declino della contabilità direzionale*, Harvard Business School Press, Boston, 1987; **Coda V.**, *I costi di produzione*, Giuffrè, Milano, 1968; **Selleri L.**, *Contabilità dei costi e contabilità analitica*, Etas Libri, Milano, 1996; **Drury C.**, "Activity Based Costing", in *Management Accounting*, September, 1989; **Anthony R.N., Reece S.R.**, *Accounting, text and cases*, Eighth Edition, Irwin, Homewood, 1989; **Hussian A., Rickwood C.**, "ABC Doesn't suit all", in *Certified Accountant*, April, 1993; **Macerlean N.**, "A New Down For Western Management?", in *Accountancy*, June, 1994.

¹⁴¹ "[...] Volume-based costing can seriously distort the way a firm looks at its strategic options and the way it assesses the profit impact of its pricing and product emphasis decision. Transaction-based costing can help to clarify the cost dimension of such decisions. Armed with accurate cost information, the firms has a much better chance to construct and implement a viable strategy". **Shank J.K., Govindarajan V.**, "The perils of cost allocation based on production volumes", in *Accounting Horizons*, December, 1988, p. 78. Sul punto, si veda anche: **Cooper R., Kaplan R.S.**, "How cost accounting distorts product cost", in *Management Accounting*, April, 1988, pp. 25-26; **Brugger G.**, "L'analisi economica delle decisioni aziendali", in **Guatri L.** (a cura di), *Trattato di economia delle aziende industriali*, EGEA, Milano, 1988, p. 15.

¹⁴² **Collini P.**, *Sistemi di rilevazione contabile per gli ambienti produttivi avanzati*, Padova, Cedam, 1994, p. 162.

¹⁴³ **Brusa L.**, *Contabilità dei costi, contabilità per centri di costo ed Activity Based Costing*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 153.

¹⁴⁴ "[...] Le esperienze di implementazione di sistemi ABC, tuttavia, dimostrano che gli effetti gestionali dell'ABC sono di gran lunga più importanti che la maggiore oggettività ed accuratezza del calcolo dei costi. Alcuni autori fanno persino riferimento all'ABC come un nuovo modo per gestire l'azienda. Ciò è giustificato dal fatto che *nel momento in cui si introduce un sistema di ABC* si raccolgono molte informazioni relative alle modalità con cui viene condotta e gestita l'azienda. Inoltre, l'identificazione stessa delle attività implica un'analisi molto minuziosa e la successiva razionalizzazione e l'eventuale ridisegno dei processi gestionali. [...] Le aspettative di miglioramento delle aziende in quest'ultimo caso si estenderebbero dalla maggiore accuratezza ed oggettività del costo di prodotto e di attività, all'influenza dei comportamenti organizzativi o alla revisione dell'intero assetto organizzativo dell'azienda (*business reengineering*)". **Baraldi S., Devecchi C.**, *I sistemi di pianificazione, programmazione e controllo. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 471. A tale proposito si veda anche **Macerlean N.**, "A New Down For Western Management?", in *Accountancy*, June, 1994.

¹⁴⁵ "[...] Un processo è definibile come un complesso di attività interrelate rivolto al raggiungimento di un determinato scopo". **Brusa L.**, *Contabilità dei costi, contabilità per centri di costo ed Activity Based Costing*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 156; su tale concetto si legga anche: **Ostinelli C., Toscano G.**, "Controllare le cause dei costi: un caso aziendale", in *Amministrazione e Finanza*, n. 22, 1993.

¹⁴⁶ "[...] Le informazioni di costo costruite con l'ABC possono anche consentire di svolgere giudizi di sovrautilizzo delle risorse impiegate nelle diverse attività e quindi, in sede programmatica, sulla opportunità di una loro riallocazione nella combinazione produttiva o sulle esigenze di acquisizione o espulsione di fattori produttivi dalla combinazione; [...] l'informazione sul valore delle risorse inutilizzate in un certo periodo (o in altri termini della capacità non utilizzata dalle attività) rende maggiormente consapevoli dei riflessi sui conti economici delle decisioni

unità di attività indirette necessarie, misurate con l'opportuno driver e determinare il totale dei costi indiretti occorrenti¹⁴⁷.

In questo modo l'*Activity Based Costing* rappresenta un valido supporto all'attività di programmazione, costituendo la base su cui pianificare un aumento di capacità produttiva aziendale o una riduzione delle risorse in eccesso.

La contabilità per attività fornisce, quindi, importanti informazioni che permettono di quantificare il volume di risorse consumate rispetto a quelle disponibili e di misurare il costo della capacità aziendale inutilizzata.

Considerando la capacità disponibile di ogni attività in un determinato periodo e calcolando il valore di costo per ogni unità di *driver (activity costing rate)*, è possibile stimare il valore delle attività effettivamente utilizzate per la fabbricazione dei prodotti ed il costo della eventuale capacità inutilizzata¹⁴⁸.

Tale calcolo consente di imputare ai prodotti solamente i costi relativi alle risorse effettivamente adoperate¹⁴⁹. L'*Activity Based Costing* può quindi offrire un importante strumento di analisi delle potenzialità produttive aziendali e della loro utilizzazione. Le informazioni sul consumo di risorse possono essere impiegate in sede di programmazione delle attività, nelle decisioni riguardanti l'opportunità di sospendere l'utilizzo di alcuni fattori produttivi e l'eventuale riallocazione delle risorse.

Possiamo quindi osservare, in conclusione, che con la metodologia *Activity Based Costing* si tende a superare la differenza tra *full* e *direct costing*: si amplia la portata del secondo metodo fino ad una tendenziale identificazione con il primo. Il costo complessivo che si determina è formato dai costi diretti di prodotto, per i quali è possibile una quantificazione oggettiva e dai costi indiretti, attribuibili attraverso l'individuazione di *driver* che misurino, in modo il più possibile oggettivo, la domanda di attività da parte dei prodotti, arrivando, in tal modo, a trattare anch'essi come costi diretti¹⁵⁰.

In questo caso, il costo pieno dovrebbe essere caratterizzato, quindi, da misurazioni dei costi indiretti di prodotto sufficientemente precise; da ciò deriva, altresì, che dovrebbero essere esclusi dal calcolo quei costi per i quali non è possibile individuare un legame con lo specifico prodotto.

in ordine alla riallocazione dei fattori produttivi aziendali e dell'andamento futuro del loro consumo". **Miolo Vitali P.**, *Strumenti per l'analisi dei costi. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 86.

¹⁴⁷ **Brusa L.**, *Contabilità dei costi, contabilità per centri di costo ed Activity Based Costing*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 156-159; **Brusa L., Zamprognà L.**, *Pianificazione e controllo di gestione, creazione del valore, cost accounting e reporting direzionale: tendenze evolutive*, Etas Libri, Milano, 1991, p. 157.

¹⁴⁸ **Miolo Vitali P.**, *Strumenti per l'analisi dei costi. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 80; per ulteriori approfondimenti si veda: **Cooper R., Kaplan R.S.**, *Activity-Based system: measuring the cost of resource usage*, in *Accounting Horizons*, September, 1992.

¹⁴⁹ **Miolo Vitali P.**, *Strumenti per l'analisi dei costi. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 79-85. Su questo aspetto si rinvia utilmente a: **Ceccherelli A.**, *Economia aziendale e amministrazione delle imprese*, Barbera Editore, Firenze, 1948, pp. 178 e ss.; **De Minico L.**, *Elasticità e relazioni dinamiche dei costi nelle imprese industriali*, Rondinella, Napoli, 1935; **Coda V.**, *I costi di produzione*, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 235-240; **Selleri L.**, *Contabilità dei costi e contabilità analitica*, Etas Libri, Milano, 1996, pp. 402-406; **Cooper R., Kaplan R.S.**, "Measure costs right: make the right decision", in *Harvard Business Review*, May-June, 1988; **Turney P.B.B.**, *Common cents - The ABC performance breakthrough, cost technology*, Hillsboro, Or, 1991, pp. 39-40; **Kaplan R.S.**, "In defence of Activity Based Cost Management", in *Management Accounting (USA)*, November, 1992; **Scott P., Morrow M.**, "Activity Based Costing and make or buy decisions", in *Journal of Cost Management*, Winter, 1991.

¹⁵⁰ "[...] L'ABC permette il calcolo di costi di prodotto che maggiormente si avvicinano al 'costo vero', ma ignoto, considerato generalmente non ottenibile a causa dei costi congiunti e dei problemi di misurazione". **Cooper R.**, "The rise of Activity-Based Costing - Part one: what is an Activity Based Cost System?", in *Journal of cost management for the manufacturing industry*, Fall, 1988, pp. 41-48.

Non tutti i costi aziendali, tuttavia, possono essere imputati ai prodotti secondo la dinamica descritta. Infatti, per i costi indiretti relativi ad attività generali di produzione (i costi del personale di direzione dello stabilimento, gli ammortamenti dei fabbricati e degli altri beni, i premi di assicurazione, le spese di illuminazione, di riscaldamento, telefoniche e così via) è difficile individuare un collegamento con i prodotti come tipicamente avviene per le attività produttive e di supporto. Pertanto, l'imputazione degli elementi di costo succitati ai fini della determinazione del costo industriale dei prodotti, anche nell'*Activity Based Costing* continua ad avvenire secondo tecniche in uso nelle tradizionali metodologie contabili, senza significative evoluzioni in termini di attendibilità e oggettività nella determinazione del costo di prodotto¹⁵¹.

Problema identico si presenta quando si vuole determinare il costo pieno di prodotto in relazione a costi di tipo amministrativo e commerciale; alcune volte questi costi, come i precedenti, sono attribuiti in base alle ore di mano d'opera diretta con tutte le imprecisioni note, derivanti dall'attribuzione di spese in base a parametri legati al volume di produzione. Altre volte i costi commerciali sono imputati in base al volume dei ricavi di vendita; anche in questo caso, sarebbe opportuno distinguere le diverse classi di attività in modo da migliorare l'imputazione ai prodotti o ad altri oggetti di calcolo¹⁵².

Quindi, i limiti di questo sistema di *costing* esistono e non sono trascurabili: sono connessi alla natura dei costi che si vanno ad indagare, appunto costi comuni a più oggetti ed indiretti, quindi non oggettivamente misurabili e si scontrano con le difficoltà di trovare un legame causale tra i suddetti costi e i prodotti finali¹⁵³.

3.3.2. L'Activity Based Budgeting

Al fine di risolvere le problematiche esposte nel paragrafo precedente, è possibile ricorrere all'*Activity Based Budgeting*, il quale, a differenza dell'*Activity Based Costing* e dell'*Activity Based Management*¹⁵⁴, si focalizza sulla comprensione delle attività e delle reciproche relazioni al fine di raggiungere obiettivi strategici¹⁵⁵.

¹⁵¹ “[...] Costo industriale in senso lato [...] perché è una configurazione che include i costi dell'area tecnico-produttivo-logistica e quindi abbraccia una gamma di costi più ampia di quella accolta nel tradizionale costo industriale”. **Brusa L.**, *Contabilità dei costi, contabilità per centri di costo ed Activity Based Costing*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 130-131.

¹⁵² **Brusa L.**, *Contabilità dei costi, contabilità per centri di costo ed Activity Based Costing*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 137-139.

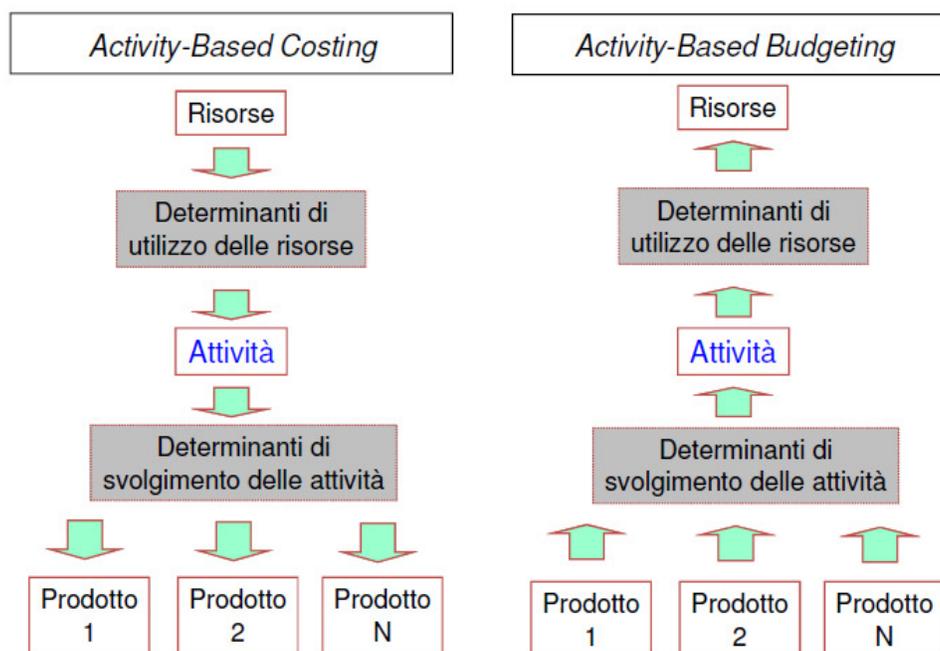
¹⁵³ **Brusa L.**, *Contabilità dei costi, contabilità per centri di costo ed Activity Based Costing*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 160.

¹⁵⁴ L'*Activity Based Management* rappresenta l'estensione dell'*Activity Based Costing*, utilizzando i dati forniti da quest'ultimo per migliorare le prestazioni di un'impresa e per attuare opportune aggiustamenti alle strategie al fine di affrontare la competizione. Per ulteriori approfondimenti si consulti **Miolo Vitali P.** (a cura di), *Strumenti per l'analisi dei costi: Percorsi di Cost Management*, volume III, Giappichelli, Torino, 2009. In esso si sostiene che uno schema sintetico di approccio alla realizzazione di un sistema di *Activity Based Management* può essere il seguente:

- 1) *individuazione delle attività aziendali*, il primo passo da compiere è quello relativo alla ricognizione delle attività aziendali e alla loro collocazione all'interno di un sistema di processi aziendali sulla base dei collegamenti tra esse esistenti;
- 2) *determinazione dei costi e delle misure di performance delle attività*;
- 3) *definizione dell'output dell'attività*, la misura dell'output costituisce anche il fattore rispetto al quale la variazione del costo è legata più direttamente;
- 4) *imputazione dei costi agli oggetti di costo sulla base del volume impiegato di attività*;
- 5) *determinazione dei fattori critici di successo dell'impresa* che costituiscono obiettivi da raggiungere in relazione alle proprie competenze distintive;

Il metodo dell'*Activity Based Budgeting* presuppone l'inversione della logica tradizionale di definizione del budget. Invertendo il processo di analisi e determinazione quantitativa che convenzionalmente procede sempre dalle risorse, dagli input, per giungere alle fasi, ai prodotti o all'azienda, l'*Activity Based Budgeting* propone una strada alternativa: innescare il processo partendo dalle caratteristiche distintive dei prodotti e dei servizi offerti, e attraverso il collegamento con le attività che ne garantiscono la realizzazione giungere alla definizione degli impegni di budget. Questa diversa impostazione dovrebbe facilitare l'integrazione fra i diversi momenti della formulazione della strategia, della determinazione del costo del prodotto, della gestione operativa dei costi (Figura 2).

Figura 2 – L'Activity Based Budgeting come Activity Based Costing “rovesciato”



Fonte: ns. elaborazione

Sulle relazioni esistenti fra *Activity Based Costing*, *Activity Based Management* e *Activity Based Budgeting*, Arcari si esprime in maniera molto chiara: “Il *costing* orientato ai processi, ABC e ABM, canalizzato in un sistema ABB aiuta a formulare un piano aziendale orientato al valore in quanto consente di misurare le variazioni di processo causate da specifiche esigenze del singolo prodotto. La componente ABB del piano traduce la strategia di business nelle attività necessarie a implementare tale strategia. Il focus dell'ABB è sulle attività e sul carico di lavoro dell'organizzazione, piuttosto che semplicemente sulle risorse, mentre il *costing* orientato ai processi mette in relazione la capacità rispetto al carico di lavoro atteso”¹⁵⁶.

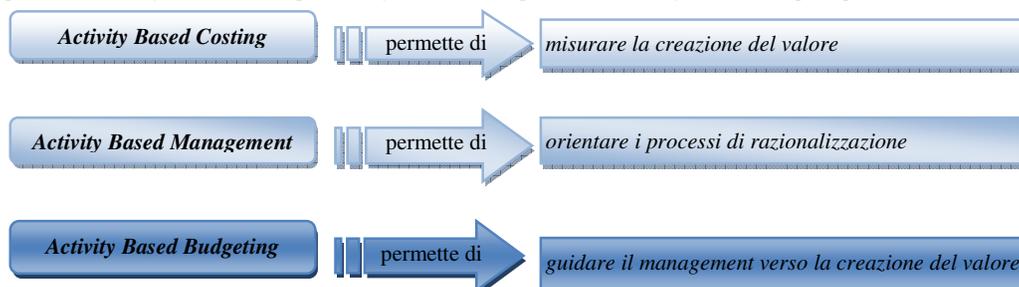
6) *valutazione dell'efficacia e dell'efficienza* di attività e processi in relazione degli elementi individuati al punto 5, al fine di assumere decisioni riguardo l'eliminazione, la ristrutturazione o la modificazione delle modalità di svolgimento di un'attività o processo per aumentare la soddisfazione del cliente al minimo costo possibile.

¹⁵⁵ Per la definizione riportata, si veda **Brimson J., Antos J., *Activity-Based Budgeting. Una guida alla creazione del valore*, Egea, Milano, 1999, pp. 25-35.**

¹⁵⁶ **Arcari A., *Il controllo di gestione negli atenei*, Egea, Milano, 2003, p. 94.**

Quanto fin qui riportato è rappresentabile nella figura 3 di sintesi che segue:

Figura 3 – Activity Based Costing, Activity Based Management e Activity Based Budgeting a confronto



Fonte: ns. elaborazione

3.3.3. L'Activity Based Budgeting applicato alle Università

Le realtà accademiche dove l'impiego delle tecniche dell'*Activity Based Budgeting* costituisce una prassi consolidata sono le Università inglesi.

Al riguardo, un'interessante ricerca empirica condotta presso la Salford University¹⁵⁷ ha dimostrato l'applicabilità del metodo dell'*Activity Based Budgeting* negli Atenei.

In tale Università, infatti, è stato introdotto un processo di *budgeting* basato sulla logica della *priorizzazione*, incentrato sulla formulazione di previsioni di spesa aggregate per progetti o per attività, all'interno di una medesima funzione¹⁵⁸. Seguendo questa impostazione, i costi previsti vengono classificati non per input legati a funzioni, ma per risultati legati a obiettivi.

Una volta individuate le previsioni di spesa, esse vengono valutate in termini di costi e benefici, per poi essere confrontate e ordinate secondo la *priorità* loro accordata per il relativo legame agli obiettivi strategici (Figura 4).

A conclusione del tema della gestione strategica dei costi nelle Università italiane, riteniamo estremamente utile riferirci a quanto sostenuto da Arcari, secondo la quale l'*Activity Based Budgeting* rappresenta un utile strumento gestionale di cui dovrebbero disporre le Università allo scopo di orientare le decisioni di allocazione delle risorse economico-finanziarie di Ateneo e dei singoli dipartimenti e facoltà:

“Operando una *previsione di costi per attività* si creano le condizioni per capire cosa effettivamente sta succedendo in un'organizzazione, perché si stanno svolgendo certe attività, quali modi migliori potrebbero essere seguiti per portarle a termine, quali sono quelle realmente importanti e quanto costano. Se conosciamo a quali attività sono

¹⁵⁷ Johnson H. T., Fults G. J., Jackson P., “Activity Management and performance measurement in a service organization”, in *Proceedings of the Third Annual Management Accounting Symposium*. American Accounting Association, 1990.

¹⁵⁸ In precedenza, si era fatto ricorso ad un approccio di tipo *incrementale*, per poi accantonarlo in quanto ritenuto non in grado di supportare adeguatamente i processi di gestione strategica dei costi.

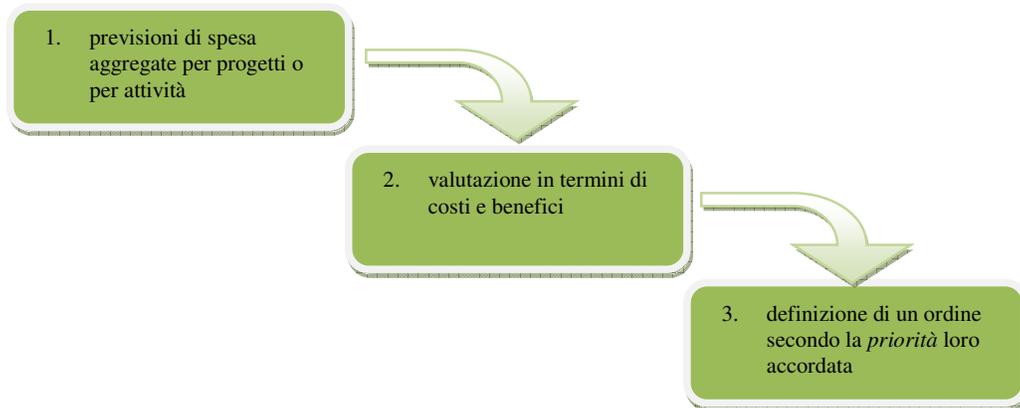
“Il processo sottostante all'approccio *incrementale* si basa sostanzialmente sullo sviluppo di tre fasi:

1. il livello di spesa dell'anno precedente, o la tendenza degli ultimi 2 o 3 anni, viene associato a un'extrapolazione per definire l'ammontare della spesa dell'anno successivo;
2. questo valore viene aumentato in relazione agli incrementi retributivi e agli aumenti previsti nel costo dei fattori produttivi e dei servizi acquistati all'esterno;
3. questo livello di spesa è ulteriormente incrementato in relazione a nuovi programmi o progetti di attività che si prevede di realizzare.”

Arcari A., *Il controllo di gestione negli atenei*, Egea, Milano, 2003, pp. 96-97.

correlati i nostri sforzi, come si collegano l'uno all'altra e ai principali obiettivi dell'organizzazione, disponiamo di uno strumento potente per assegnare e gestire le risorse secondo criteri di razionalità economica. Questo è il principale valore gestionale di queste tecniche che si ridimensiona drasticamente quando non si dispone di un sistema di contabilità dei costi orientata alle attività. La carenza informativa che ne deriva costringe il management a fare grossolane stime di costo delle attività rispetto alle quali si appresta ad avviare delicate decisioni di allocazione delle risorse, minando il potenziale gestionale dell'approccio budgetario basato sulle priorità"¹⁵⁹.

Figura 4 – Il processo di budgeting basato sulla logica della prioritizzazione



Fonte: ns. elaborazione

¹⁵⁹ **Arcari A.**, *Il controllo di gestione negli atenei*, Egea, Milano, 2003, p. 98.

Capitolo 4. Il controllo di gestione nelle Università italiane

4.1. Il processo di evoluzione dei controlli interni nella Pubblica Amministrazione. Dal D.Lgs. n. 29/1993 al D.Lgs. n. 286/1999

In Italia, il controllo interno nella Pubblica Amministrazione¹⁶⁰ nasce con la legge di contabilità 22 aprile 1869, n. 5026, e gradualmente trova una sua fisionomia giuridica fino ad arrivare all'assetto raggiunto con il Regio Decreto del 18 novembre 1923, n. 2440 che attribuisce al Tesoro, oltre al controllo di legittimità e quello contabile, anche il controllo sulla proficuità della spesa: una sorta di controllo che entra nel merito e valuta la convenienza della spesa.

Questa norma è molto importante in quanto sposta l'assetto del controllo da valutazioni soltanto formali ad altre che investono la sana gestione delle risorse, anticipando molte delle norme che verranno introdotte oltre un secolo dopo, col D.Lgs. 286/99. Essa, però, è rimasta inattuata fino agli inizi degli anni '90, in quanto il Tesoro si è limitato ad osservare la sola legittimità formale dei provvedimenti.

Nel periodo compreso fra il 1923 e la fine degli anni '70 sono state emanate altre leggi (il DPR 748/72, la legge 468/78 e la legge 833/78) con lo stesso obiettivo del Regio Decreto 2440/23 (valutazione delle convenienza della spesa); anche tali leggi, invero, sono rimaste inapplicate.

Negli anni Novanta, una serie di norme hanno avviato un processo di rilevanti trasformazioni, esse sono:

1. la Legge n. 241/1990, sulla disciplina del procedimento amministrativo;
2. la Legge n. 142/1990, sulla riforma dei poteri degli Enti Locali;
3. il D.Lgs. n. 29/1993, sulla privatizzazione del pubblico impiego e sull'introduzione dei controlli interni in tutte le amministrazioni;
4. la Legge n. 20/1994, sulla riforma dei controlli della Corte dei conti,
5. l'ultima, che chiude il decennio, è il D.Lgs 286/1999 in attuazione alla Legge 59/1997, la cosiddetta "Bassanini 1".

Tali leggi sono state emanate all'insegna del principio del controllo del *merito* degli atti delle PP.AA., allo scopo di accrescere la trasparenza dell'amministrazione.

¹⁶⁰ Tra gli autori che hanno fornito i contributi più interessanti sul tema del controllo e più in generale della economia d'azienda applicata al settore pubblico, citiamo: **Amaduzzi A.**, *Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino, 1965; **Cassandro P.E.**, "Sulle rilevazioni amministrative nelle aziende pubbliche", in **AA.VV.**, *Saggi di economia aziendale e sociale in memoria di Gino Zappa*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1961; **Cassandro P.E.**, *Le gestioni erogatrici pubbliche. Stato-Regioni-Province-Comuni-Istituzioni di assistenza e beneficenza*, IV ed, UTET, Torino, 1979; **Bruni G.**, *Le imprese pubbliche in economia d'azienda*, Dante, Verona, 1968; **Borgonovi E.**, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996; **Borgonovi E.**, *L'impresa pubblica*, Giuffrè, Milano, 1979; **Borgonovi E.** (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984; **Borgonovi E.**, *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*, Giuffrè, Milano, 1975; **Ruffini R.**, **Valotti G.** (a cura di), *Assetti istituzionali e governo delle aziende pubbliche*, Egea, Milano, 1995; **Cafferata R.** (a cura di), *Economia delle imprese pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 1986; **Farneti G.**, *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica: il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino, 1995; **Mele R.**, "L'evoluzione degli studi economico-aziendali sull'impresa pubblica", in **Mele R.**, **Sicca L.** (a cura di), *Gli studi di economia d'impresa in Italia. Contributi a un dibattito in corso*, Cedam, Padova, 1995; **Mele R.**, **Popoli P.** (a cura di), *La gestione delle aziende pubbliche. Principi e tecniche innovative*, Maggioli, Rimini, 1994; **Hinna L.**, *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova, 2002; **Guarini E.**, "La performance evaluation nel settore pubblico: contributi teorici ed evidenze empiriche", in **Borgonovi E.** (a cura di), *Il controllo della spesa pubblica: aspetti istituzionali di politica economica e di sistemi contabili*, Egea, Milano, 1995; **Zangrandi A.**, *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1994; **Pavan A.**, *Elementi di amministrazione delle imprese pubbliche*, Cedam, Padova, 1991.

In particolare:

- la *legge n. 241/1990*, nota come la legge sulla trasparenza ha obbligato le amministrazioni ad individuare, al proprio interno, le unità organizzative ed i soggetti responsabili dei risultati da conseguire;
- la *legge n. 142/1990* ha introdotto, per la prima volta, il principio della separazione fra poteri e responsabilità inerenti, rispettivamente, all'indirizzo politico-amministrativo e ai risultati della gestione amministrativa per gli enti locali;
- il *decreto legislativo n. 29/1993* ha esteso il principio della separazione fra poteri e responsabilità a tutte le PP.AA. e ha loro imposto di costituire uffici di controllo interno, capaci non solo di valutare, ma anche di indirizzare e correggere l'azione degli uffici, in funzione degli obiettivi e delle responsabilità assegnate;
- la *legge n. 20/1994*, nota come la legge di riforma della Corte dei conti, ha potenziato i controlli, sia esterni sia interni, sui risultati dell'azione amministrativa, sulla congruenza di questa con i programmi politici, sul costo e sulla performance dei servizi, sulla soddisfazione degli utenti;
- il *D.Lgs. 286/1999* ha ulteriormente potenziato i controlli sui risultati delle PP.AA., identificando le varie tipologie di controllo ed i soggetti che effettuano tale controllo.

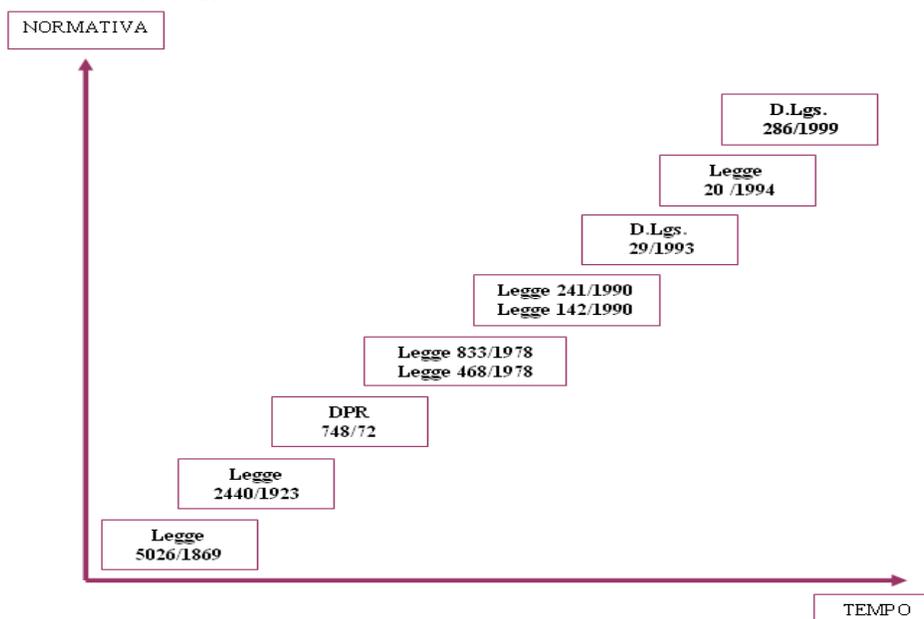
Per una visione di insieme del susseguirsi delle norme nel tempo si vedano le Figure 1 e 2 riportate di seguito.

Figura 1 – Le principali tappe dell'evoluzione dei controlli interni

NORMA	OGGETTO
Legge 5026/1869	Legge di contabilità e nascita del controllo interno
Legge 2440/1923	Si attribuisce al Tesoro il controllo di legittimità, il controllo contabile ed il controllo di "proficuità" della spesa
DPR 748/72	Riforma dirigenza statale
Legge 833/1978 Legge 468/1978	Riforma sanitaria Riforma del bilancio
Legge 241/1990 Legge 142/1990	Disciplina del procedimento amministrativo Riforma dei poteri degli Enti Locali
Decreto Legislativo 29/1993	Introduzione del controllo interno nella Pubblica Amministrazione
Legge 20 /1994	Riforma dei controlli della Corte dei conti
Decreto Legislativo 286/1999	Attuazione della L. 59/97 ed ulteriore individuazione del sistema dei controlli

Fonte: Hinna L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova, 2002

Figura 2 – Le principali tappe dell’evoluzione dei controlli interni



Fonte: Hinna L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova, 2002

4.1.1. Il decreto legislativo n. 29/1993

Lo scopo del decreto legislativo n. 29/1993 è quello di introdurre all’interno della pubblica amministrazione il controllo gestionale, cioè un insieme equilibrato di strutture, metodi e procedure, idonei a realizzare una serie di obiettivi generali, quali:

- la produzione di risultati e di servizi di qualità compatibili con la finalità dell’organizzazione (*efficacia*);
- la salvaguardia delle risorse da sprechi (*efficienza*);
- il rispetto delle leggi (*regolarità*);
- la corretta comunicazione dei dati finanziari (*trasparenza*).

Il decreto legislativo n. 29/1993 introduce delle fondamentali novità anche per ciò che riguarda la responsabilità dei dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni: essi, infatti, diventano direttamente responsabili dei risultati raggiunti durante lo svolgimento delle attività di loro competenza.

In tal modo, si è tentato di sconfiggere quella cultura dilagante della “deresponsabilizzazione” dei dirigenti con l’introduzione, nell’amministrazione, di logiche e tecniche mutuata dal settore privato, che rientrano all’interno della disciplina dell’economia aziendale e che portano all’applicazione nelle PP.AA. del “diagramma di redditività”. In esso si evidenziano i costi fissi, i costi variabili, i ricavi totali ed il punto di pareggio.

Ebbene, il D.Lgs. 29/1993 impone implicitamente alle Pubbliche Amministrazioni l’obbligo di trovare un punto di pareggio.

Per quanto riguarda gli organismi addetti al controllo interno, l’articolo 20 del D.Lgs. 29/1993, comma 2, stabilisce che:

“Nelle amministrazioni pubbliche, ove già non esistano, sono istituiti servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante

valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I servizi o nuclei determinano almeno annualmente, anche su indicazione degli organi di vertice, i parametri di riferimento del controllo”.

Riteniamo tale soluzione normativa molto interessante, anche se attaccabile sotto vari punti di vista:

- 1) rimane forte la dipendenza dall'organo politico dei nuclei di valutazione;
- 2) è difficile che il giudizio espresso dai nuclei di valutazione (che sono in parte dirigenti) su dei dirigenti sia assolutamente privo di ingerenze da parte degli stessi dirigenti sottoposti a valutazione;
- 3) il D.Lgs. 29/1993 non ha stabilito i criteri generali:
 - di scelta dei membri;
 - di professionalità richiesta ai membri;
 - di remunerazione dei membri.

Il che ha comportato, nella realtà, la nomina negli organi di controllo interno di personaggi senza esperienza specifica e diretta in materia di controllo, come dirigenti in pensione o soggetti legati politicamente ai personaggi che li hanno nominati.

- 4) l'attuazione dei servizi di controllo interno previsti dal D.Lgs. n. 29/1993 ha presentato numerose difficoltà, soprattutto perché il sistema italiano dei controlli è particolarmente complesso: controlli gerarchici, controlli interni, controlli ispettivi, controlli dei revisori e dei sindaci, controlli esterni su atti, controlli sulla gestione della Corte dei conti, controlli sui contratti collettivi di lavoro, controllo sul costo del personale, controlli correttivi. Questo ha determinato un forte aumento dei costi per i controlli delle PP.AA.

4.1.2. La riforma dei controlli della Corte dei conti

La riforma dei controlli della Corte dei conti, intervenuta con la legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha introdotto una novità assoluta: al nucleo di valutazione interno viene affiancata la Corte dei conti come organo di controllo di secondo grado.

In particolare, i compiti della Corte dei conti consistono nel:

- 1) controllare l'attività complessiva delle PP.AA., verificando la rispondenza-mancata rispondenza dei risultati dell'attività agli obiettivi stabiliti dalla legge;
- 2) vigilare il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione.

4.1.3. Il Decreto Legislativo n. 286/1999

I punti di debolezza del D.Lgs. 29/93 hanno indotto il legislatore a rivedere il sistema dei controlli interni con il D.Lgs 286/99.

Tale decreto ha attuato la delega legislativa conferita al Governo dalla L. 15 marzo 1997, n. 59, per “il riordino ed il potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni”.

Le novità introdotte dal D.Lgs. 286/1999 sono le seguenti:

- individuazione delle attività da svolgere da parte delle strutture di controllo interno;
- affidamento di tali attività a distinte strutture;
- fissazione dei criteri di incompatibilità fra le diverse funzioni di controllo interno.

In particolare, l'articolo 1, comma 1, del decreto individua quattro tipi di controllo:

- 1) **il controllo di regolarità amministrativo-contabile**, inteso a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- 2) **il controllo di gestione**, inteso a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per consentire ai dirigenti di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati;
- 3) **la valutazione dei dirigenti**, necessaria, fra l'altro, ad attivare la responsabilità dirigenziale;
- 4) **la valutazione ed il controllo strategico**, intesi a supportare l'attività degli organi di indirizzo politico-amministrativo e, pertanto, ad apprezzare l'adeguatezza, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e obiettivi predefiniti, delle scelte operanti dai dirigenti per attuare le direttive, i piani e i programmi stabiliti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo (Tabella 1).

4.1.3.1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

La prima forma di controllo interno che viene disciplinata dal decreto n. 286/1999 è il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile (art. 2), volto a “garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa”.

Tale tipologia di controllo è fondamentale in quanto autorizza di fatto lo svolgimento delle attività da parte delle PP.AA. (le PP.AA. possono svolgere le loro attività solo se il controllo di regolarità amministrativa e contabile ha un esito positivo).

Circa i soggetti chiamati a svolgere tale attività, il legislatore ha previsto che tali compiti vengano svolti da dirigenti interni, con la possibilità di ricorrere anche a soggetti estranei all'amministrazione, specializzati nella certificazione dei bilanci.

4.1.3.2. Il controllo di gestione

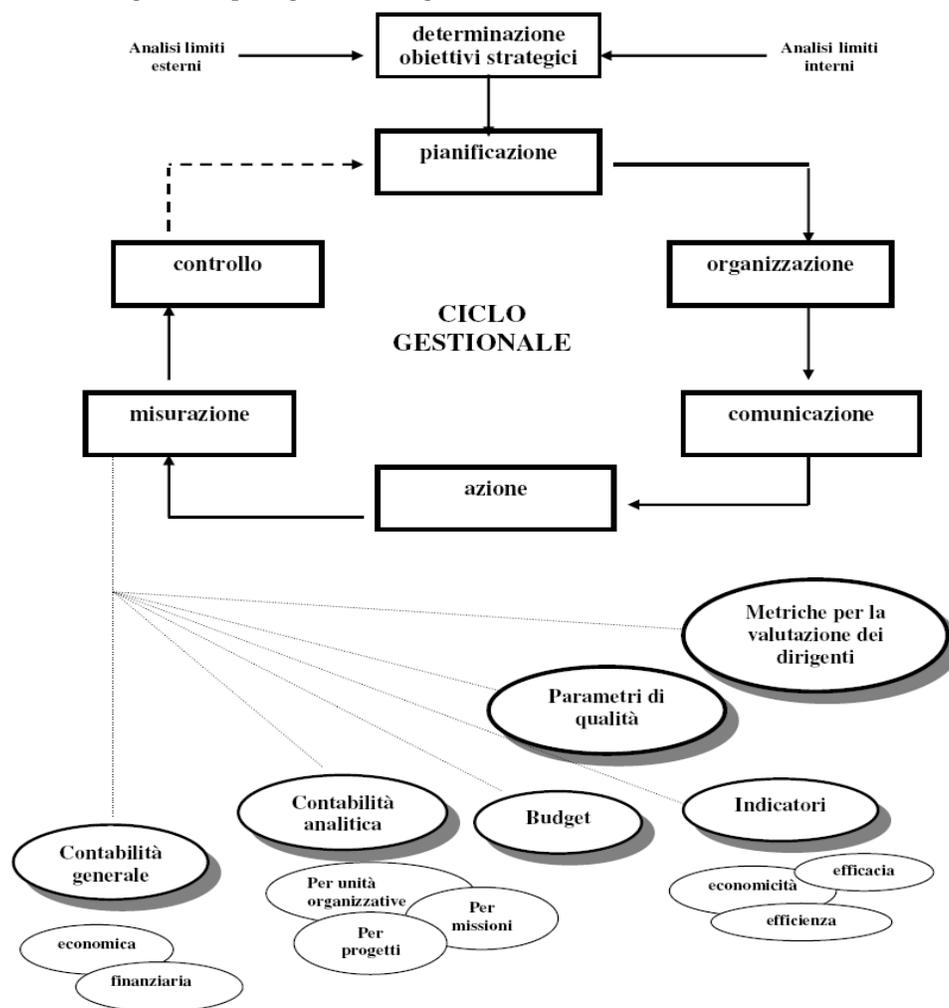
La seconda forma di controllo disciplinata dal decreto n. 286/1999 è il controllo di gestione. La sua funzione è quella di “verificare l'efficienza, l'efficacia, l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra costi e risultati” (art. 4).

Quindi una delle novità introdotte dal D.Lgs. 286/99 è l'analisi del rapporto tra i costi ed i risultati.

Così come visto per il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione deve essere svolto da dirigenti interni, con la possibilità di ricorrere anche a soggetti esterni specialisti.

È da notare che il D.Lgs. 286/99 non individua le fasi del controllo di gestione. Nella figura 3 riportiamo quindi quello che Hinna (2002) ritiene essere il ciclo da seguire.

Figura 3 – Il ciclo gestionale per il governo della gestione



Fonte: Hinna L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova, 2002

In particolare, per quanto concerne la fase della misurazione necessaria alla realizzazione del controllo di gestione, le fasi da seguire siano le seguenti:

- 1) individuazione dei centri di responsabilità;
- 2) definizione degli indicatori di prestazione;
- 3) calcolo degli indicatori di prestazione per ogni centro di responsabilità¹⁶¹, alla luce della contabilità generale¹⁶² e di quella analitica.

¹⁶¹ Ogni centro di responsabilità deve avere i suoi indicatori.

¹⁶² La contabilità generale deve essere tenuta secondo il principio della competenza economica e non secondo quello della manifestazione finanziaria.

4.1.3.3. La valutazione della dirigenza

La valutazione della dirigenza è la terza componente che articola il nuovo sistema dei controlli interni. Questa forma di controllo era già stata introdotta dall'art. 20 del D.Lgs. n. 29/1993, però non è stata di fatto mai effettuata.

Questa forma di controllo interno “valuta le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad essi assegnati” (art. 5). Il procedimento di valutazione avviene con periodicità annuale.

Questa valutazione, in caso di esito negativo, porta:

- al risarcimento dei danni, se vengono accertate delle responsabilità di tipo contabile;
- al risarcimento dei danni e alla revoca dell'incarico, se viene accertato il mancato raggiungimento degli obiettivi.

Le fasi della valutazione dei dirigenti sono le seguenti:

- 1) verifica degli scostamenti;
- 2) costruzione del quadro di sintesi degli scostamenti rilevati;
- 3) analisi delle cause degli scostamenti rilevati;
- 4) valutazione dei dirigenti;
- 5) comunicazione dell'esito della valutazione ai dirigenti.

Come visto per il controllo di regolarità amministrativa e contabile e per il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti viene svolta da dirigenti interni, con la possibilità di ricorrere anche a professionisti esterni.

4.1.3.4. La valutazione e il controllo strategico

Uno dei principali aspetti innovativi contenuti nel decreto 286/99 è rappresentato dalla disciplina della valutazione e del controllo strategico.

Essa risulta dalla combinazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile, del controllo di gestione e della valutazione dei dirigenti e serve a supportare gli organi politici nella definizione degli obiettivi da perseguire da parte delle PP.AA.

Alla base di questa tipologia di controllo vi è l'esigenza avvertita dai cittadini che i politici, in quanto rappresentanti eletti dalla cittadinanza, controllino il rispetto dei principi di imparzialità e legalità da parte della Pubblica Amministrazione.

Da un punto di vista pratico, questa tipologia di controllo ha comportato l'applicazione del principio della *divisione dei compiti tra gli organismi politici e quelli degli apparati amministrativi*. Tale principio era stato introdotto per la prima volta con la legge n. 142/90, ma era rimasto inapplicato.

Per quanto riguarda i soggetti chiamati a svolgere tale attività, il legislatore prevede l'intervento dei dirigenti interni affiancati dagli organi politici.

4.1.3.5. La qualità dei servizi pubblici e la Carta dei servizi

Il decreto legislativo n. 286/1999 affronta anche il tema della qualità dei servizi pubblici e della Carta dei servizi (art. 11).

La Carta dei servizi è un documento che, ispirato alla Citizen's Charter inglese, viene elaborato dai soggetti erogatori per illustrare agli utenti gli standard di qualità osservati

nella fase di realizzazione del servizio. Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati sempre dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

In Italia, la Carta dei servizi era stata introdotta con la direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994; essa prevedeva:

- l'adozione della Carta dei servizi;
- il dovere, per le strutture pubbliche, della valutazione (post-consumo) della qualità dei servizi, con verifiche sul rispetto degli standard e sul grado di soddisfazione degli utenti;
- il rimborso agli utenti da parte dei soggetti erogatori "nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore per qualità e tempestività agli standard pubblicizzati".

In complesso, si può sostenere che la Carta ha avuto effetti positivi nelle Pubbliche Amministrazioni, visto l'elevato numero di Carte dei servizi censite dal Dipartimento della funzione pubblica.

Non si può dire la stessa cosa sul fronte dei cittadini, in quanto solo il 10% di essi dichiara di aver visto o letto una Carta dei servizi, secondo un'indagine commissionata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas nel 1999.

4.2. La riforma Brunetta

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, emanato in attuazione degli articoli da 2 a 7 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (meglio conosciuta come legge Brunetta), reca una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 (T.U. sul pubblico impiego).

Sotto il profilo della tecnica legislativa, il provvedimento opera nuove norme nell'ordinamento.

Il provvedimento, operando una parziale rilegificazione della materia, interviene sulla contrattazione collettiva, sulla valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, sulla valorizzazione del merito, sulla promozione delle pari opportunità, sulla dirigenza pubblica e sulla responsabilità disciplinare.

Inoltre, vengono introdotte norme di raccordo al fine di armonizzare la nuova disciplina con i procedimenti negoziali, di contrattazione e concertazione relativi al personale in regime di diritto pubblico.

Le finalità del provvedimento sono individuate all'articolo 1, comma 2 del decreto e consistono:

- nella migliore organizzazione del lavoro;
- nella definizione degli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva;
- nella definizione degli standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi;
- nell'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa;
- nella selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera;
- nell'affermazione del riconoscimento dei meriti e dei demeriti;

Tabella 1 – Quadro riepilogativo del D.Lgs. 286/99

	Tipologia di controllo			
	Controllo di regolarità amministrativa e contabile (Art. 2)	Controllo di gestione (Art. 4)	Valutazione della dirigenza (Art. 5)	Valutazione e controllo strategico (Art. 6)
Funzione	Garanzia della legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa	Verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa	Valutazione delle prestazioni del personale dirigenziale	Valutazione della congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti
Oggetto	Atti amministrativi e pubbliche gestioni, sistema contabile	Unità organizzative, procedure, prodotti e servizi amministrativi, progetti	Prestazioni, risultati e competenze organizzative	Analisi dell'attività, sia preventiva sia successiva
Ottica	Pubblicistica, orientata a garantire trasparenza ed imparzialità	Privatistica, per garantire la migliore gestione e la soddisfazione degli utenti	Privatistica, per incentivare i dirigenti al raggiungimento degli obiettivi	Privatistica, per garantire l'efficacia della gestione
Soggetti esterni	Organi di revisione; ufficio ragioneria centrale; organi della Corte dei conti	Sistema informativo banca-dati presso la Presidenza del Consiglio, Corte dei conti dei ministri	Ministero per le amministrazioni centrali	Organo di indirizzo politico
Soggetti interni	Ufficio di ragioneria interno; servizi ispettivi; organi di revisione	Dirigenti al vertice dell'unità interessata	Responsabile dell'ufficio dirigenziale generale interessato	Servizio di controllo interno e servizi di statistica
Relazione tra soggetti	Struttura del controllo esterno adeguata a quello interno	Verifica da parte dei soggetti di controllo esterno dell'esistenza di strumenti di controllo interno	Direttiva annuale del ministro	Comitato tecnico scientifico e osservatorio
Strumenti	Principi di revisione aziendale; norme giuridiche	Contabilità analitica, contabilità dei costi, indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; budget	PEG; indicatori di performance; relazione previsionale e programmatica	Relazione sui risultati; strumenti e sistemi informativi

Fonte: Hinna L., Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno, Cedam, Padova, 2002

- nella tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni che si discostano dagli standard di riferimento;
- nella selettività e valorizzazione delle capacità e nel rafforzamento della autonomia e responsabilità della dirigenza;
- nell'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico e nel contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo;
- nella trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche, anche a garanzia della legalità.

4.2.1. Il ciclo di gestione delle performance

Il decreto legislativo 150/2009 consente alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento continuo. A questo fine, è prevista l'introduzione di un ciclo generale di gestione della performance. Per produrre un miglioramento tangibile e garantire una trasparenza dei risultati, il ciclo di gestione della performance offre alle amministrazioni un quadro di azione che realizza il passaggio dalla logica dei mezzi (*input*) a quella dei risultati (*output* ed *outcome*).

Per facilitare questo passaggio, il decreto definisce le seguenti azioni:

- le amministrazioni redigono un Piano triennale di performance, nel quale vengono elencati gli obiettivi strategici e quelli operativi, nonché le azioni specifiche di miglioramento. L'obbligo di fissare obiettivi misurabili e sfidanti su varie dimensioni di performance (efficienza, *customer satisfaction*, modernizzazione, qualità delle relazioni con i cittadini), costituisce una delle sfide della riforma, perché mette il cittadino al centro della programmazione (*customer satisfaction*) e della rendicontazione (trasparenza);
- annualmente, le amministrazioni presentano una relazione sui risultati conseguiti, evidenziando gli obiettivi raggiunti e motivando gli scostamenti, il tutto nel rispetto del principio di trasparenza che implica il coinvolgimento di cittadini e *stakeholder* in momenti di incontro chiamati "le Giornate della Trasparenza";
- una correlazione forte tra performance delle organizzazioni e performance dei dirigenti e dei dipendenti. In sintesi, non si possono avere amministrazioni scarse e dirigenti e dipendenti eccellenti. È importante rilevare che il decreto prevede che gli obiettivi possano essere assegnati anche a più dipendenti, in modo tale da garantire uno spirito di coesione ed un lavoro di squadra laddove i processi amministrativi coinvolgono più strutture all'interno di una stessa amministrazione. A sostegno di questo nuovo concetto, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche¹⁶³ predisporrà ogni anno una graduatoria di performance delle singole amministrazioni statali su almeno tre livelli di merito, in base ai quali la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse premiando le migliori strutture e alimentando una sana competizione;
- la valutazione delle performance organizzative ed individuali è una tappa fondamentale del ciclo di gestione della performance istituito dal decreto legislativo 150/2009. Le novità del decreto in merito alla valutazione si ispirano

¹⁶³ Al riguardo, si rimanda al paragrafo 4.2.3.1.

alle migliori pratiche a livello internazionale, prendendo spunto in particolare dei modelli sviluppati in Canada, Francia, Portogallo, Regno Unito e Spagna.

Valutazione delle organizzazioni

I sistemi di valutazione esistenti confinano le amministrazioni in una logica auto-referenziale. Per uscire da questa logica, il decreto legislativo prevede l'utilizzo di modelli di misurazione e di valutazione riconosciuti e validati dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Con regole condivise e modelli paragonabili, la valutazione diventa funzionale alla trasparenza e al miglioramento. Le amministrazioni potranno guardarsi intorno e verificare se già operano bene o se potrebbero fare meglio.

Valutazione dei dirigenti e dei dipendenti

La valutazione dei dirigenti e dei dipendenti si basa su due elementi strettamente collegati: il raggiungimento degli obiettivi e le competenze dimostrate. Un cospicuo lavoro di identificazione delle competenze attende le amministrazioni. Tale impegno dovrà essere definito in fase di programmazione, perché i dipendenti devono sapere su quali competenze chiave verranno valutati. Questo sistema implica la partecipazione di tutti, dirigenti e dipendenti, al processo di miglioramento e di trasparenza che caratterizza la riforma.

Associando la performance organizzativa a quella individuale, si ricollega inevitabilmente la valutazione delle organizzazioni a quella dei dirigenti e dei dipendenti, anche ai fini della premialità. Oggi succede molto spesso che amministrazioni con scarsi rendimenti abbiano dirigenti e dipendenti che percepiscono il 100% delle indennità collegate alla performance individuale. I modelli di valutazione validati dalla Commissione, nonché gli Organismi indipendenti di valutazione¹⁶⁴ all'interno di ciascuna amministrazione, dovranno far sì che ciò non accada più. Per questo motivo, il decreto legislativo 150/2009 prevede, in caso di sistemi non adeguati, il divieto di erogazione dell'indennità di risultato ai dirigenti responsabili.

4.2.2. La trasparenza

Il decreto legislativo 150/2009 rafforza ulteriormente le disposizioni sulla trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, attraverso tre elementi principali:

- l'obbligo, per le amministrazioni, di predisporre una apposita sezione sul proprio sito internet, che contiene tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento dei risultati, nonché l'attività di misurazione e valutazione. Questo obbligo mira a favorire forme diffuse di controllo interno ed esterno, anche da parte del cittadino;
- l'adozione, per ogni amministrazione, di un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da pubblicare online;
- la creazione, presso la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di un portale che raccoglie tutte le

¹⁶⁴ Si veda il paragrafo 4.2.3.2.

iniziative delle amministrazioni pubbliche nell'ambito dei due punti sopraelencati.

Nella fattispecie, il decreto si ricollega alla legge n. 69 del 18 giugno 2009 (“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”), che all'articolo 21 prevede:

- l'obbligo per le amministrazioni di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i curricula vitae, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali, nonché di rendere pubblici, con lo stesso sistema, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale, distinti per uffici di livello dirigenziale;
- l'obbligo, per la singola amministrazione o società che conferisca nel medesimo anno allo stesso soggetto incarichi che superino il limite massimo, di assegnare l'incarico secondo i principi del merito e della trasparenza, dando adeguatamente conto, nella motivazione dell'atto di conferimento, dei requisiti di professionalità e di esperienza del soggetto in relazione alla tipologia di prestazione richiesta e alla misura del compenso attribuito.

Per supportare le amministrazioni negli adempimenti relativi all'attuazione della norma, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha emanato la circolare n. 3/2009 e predisposto, sul proprio sito, la guida dettagliata per la procedura di compilazione online dei curricula.

L'obiettivo dichiarato è non solo quello di rendere pubblici i dati per favorire la trasparenza, ma anche quello di rendere omogenee le informazioni richieste alle amministrazioni dalla nuova legge, standardizzando i dati da pubblicare.

Questa iniziativa non serve di certo a fornire una soddisfazione meramente morale a dirigenti e funzionari bravi e solerti, ma costituisce una sorta di sperimentazione del nuovo concetto che è stato introdotto a livello legislativo: stabilire regole certe per misurare la produttività negli uffici pubblici, premiando con riconoscimenti economici e di carriera chi lavora con impegno e competenza.

4.2.3. I nuovi soggetti

Il decreto legislativo 150/2009 introduce due nuovi soggetti che svolgono un ruolo fondamentale nell'ambito della riforma.

Gli organismi indipendenti di valutazione sono soggetti interni alle amministrazioni e hanno il compito di aiutare a pianificare, a rendicontare e a premiare i più bravi nel rispetto della trasparenza. I membri di questi organismi devono essere selezionati in base alle competenze e all'esperienza, ed i loro curricula pubblicati online.

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche offre un supporto alle amministrazioni e agli Organismi indipendenti di valutazione. La Commissione si configura allo stesso tempo come un centro di eccellenza che fornisce linee guida e metodologie e come un garante della trasparenza, raccogliendo tutte le informazioni sulla performance, la valutazione e la premialità nelle amministrazioni pubbliche. Si tratta di una funzione fondamentale per concretizzare gli obiettivi della riforma, che richiede autorevolezza e personale specializzato. Ecco perché occorre istituire una Commissione indipendente, composta da membri con comprovate competenze, nei settori attinenti alla riforma.

Il decreto legislativo prevede inoltre l'ampliamento dei poteri dell'Ispettorato per la Funzione Pubblica (articolo 71), in particolare per quanto riguarda la collaborazione con la Guardia di Finanza e le verifiche sul corretto conferimento degli incarichi e sull'esercizio dei poteri disciplinari.

4.2.3.1. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT)

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT) è un nuovo soggetto istituito dal decreto legislativo 150/2009, al quale è assegnato un triplice compito di indirizzo, di coordinamento e di sovrintendenza. Questi compiti servono a garantire sia una efficace valutazione, sia un adeguato livello di trasparenza delle amministrazioni.

La Commissione è un organo composto da cinque membri, scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, management, misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale.

Questo collegio sarà supportato da una struttura operativa snella (30 persone) che potrà avvalersi dell'esperienza di 10 esperti sui temi della misurazione e della valutazione della performance, e della prevenzione e la lotta alla corruzione.

L'operato della Commissione è trasparente: tutte le sue attività devono essere rese pubbliche attraverso il suo portale informatico.

Inoltre, ispirandosi agli esempi europei ed internazionali, è prevista, dopo cinque anni, una valutazione indipendente dell'operato della Commissione. Questa valutazione, con le eventuali raccomandazioni sull'efficacia dell'operato della Commissione e sull'adeguatezza della sua struttura, sarà resa pubblica e sarà trasmessa al Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

La funzione di indirizzo

Passare da una logica di adempimento ad una logica di risultati presuppone l'acquisizione, da parte delle amministrazioni, di strumenti metodologici idonei ed in linea con le migliori pratiche internazionali. La Commissione ha il compito di fornire alle amministrazioni gli strumenti necessari per svolgere in modo indipendente le proprie funzioni di valutazione e di rispetto della trasparenza.

A questo fine, la Commissione predispose le linee guida necessarie per attuare il ciclo di gestione della performance che ogni amministrazione dovrà mettere in atto per garantire servizi migliori ai cittadini. In sintesi, si tratta di aiutare le amministrazioni a definire obiettivi di miglioramento che siano direttamente collegati ai bisogni dei cittadini, ad individuare sistemi di misurazione e di valutazione incentrati su quello che conta veramente per il cittadino, nonché a definire un Piano di trasparenza che garantisca al cittadino l'accesso a tutte le informazioni riguardanti i servizi e l'organizzazione.

Infine, presso la Commissione è istituita la Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche con la funzione di favorire la diffusione della legalità e della trasparenza, e di sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità.

La funzione di coordinamento

Raccogliendo, in un portale informatico, i risultati della valutazione delle singole amministrazioni, la Commissione sarà in grado di identificare i veri bisogni delle amministrazioni.

Questo compito serve anche ad assicurare la massima trasparenza, perché i cittadini potranno non solo sapere cosa ha fatto la PA per loro, ma anche se una data amministrazione lo ha fatto meglio, peggio o come altre amministrazioni.

Confrontando i risultati ed offrendo supporto tecnico alle amministrazioni, la Commissione aiuterà concretamente a fare il salto di qualità necessario per rispondere alle attese del cittadino. A questo fine la Commissione definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della performance attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo.

La funzione di sovrintendenza

La Commissione non ha poteri sanzionatori nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ma il suo compito è di assicurarsi che esse attuino la riforma e che ciò abbia un impatto sui sistemi premianti. A questo fine, l'effettiva attuazione del principio di trasparenza funge da sistema di controllo.

Al fine di assicurare l'attuazione della riforma, la Commissione dovrà svolgere tre compiti importanti:

- verificare la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali e, a campione, analizzare quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi;
- fornire una graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Questa graduatoria servirà a definire la ripartizione delle risorse destinate a premiare il merito in funzione del livello di performance raggiunto;
- definire i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione nominati in ciascuna amministrazione.

4.2.3.2. L'Organismo indipendente di valutazione delle performance (OIVP)

Il decreto legislativo 150/2009 prevede l'integrazione dei vigenti organismi di controllo in una struttura denominata "Organismo Indipendente di Valutazione della Performance" (OIVP).

Ogni amministrazione deve dotarsi di tale organismo, composto da uno a tre membri nominati dal vertice politico-amministrativo previo parere della Commissione. L'OIVP avrà il sostegno di una struttura tecnica il cui responsabile deve possedere requisiti professionali attestati.

La ridefinizione degli organismi di controllo interno si basa sul seguente principio: in qualsiasi organizzazione, pubblica o privata, non esiste una pianificazione perfetta, che va controllata solo a fine anno. Esiste invece la necessità di rispondere tempestivamente all'evoluzione del contesto nel quale agiscono le organizzazioni.

Ciò significa che si deve puntare alla miglior pianificazione possibile, con obiettivi concreti e misurabili, e dotarsi di una capacità di reazione in corso d'opera attraverso un monitoraggio costante.

In ogni amministrazione, il compito degli OIVP è quindi quello di assicurare le condizioni necessarie per la corretta attuazione del ciclo di gestione della performance. Si tratta di una responsabilità di primo piano nell'attuazione della riforma. Questa responsabilità non si sostituisce però a quella dei dirigenti, ai quali spetta la valutazione dei dipendenti.

L'indipendenza di giudizio di questi nuovi organi è una condizione fondamentale. La legge prevede infatti per i membri degli OIVP l'incompatibilità con incarichi elettivi e con nomine o consulenze per conto di partiti politici e di organizzazioni sindacali. Questa limitazione vale al momento della nomina e per i tre anni precedenti la designazione.

Una indipendenza necessariamente correlata alla responsabilità: si prevede, nel decreto legislativo 150/2009, che i sistemi premianti non siano erogati qualora l'Organismo non assolva i suoi compiti.

I compiti, nonché le responsabilità degli OIVP, sono tali da richiedere professionalità e competenze specifiche, che dovranno essere sottoposte a parere da parte della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. In particolare, l'OIVP svolge le funzioni di garanzia e di controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni.

4.2.3.2.1. La funzione di garanzia

L'OIVP garantisce che vengano utilizzate in modo corretto le linee guida fornite dalla Commissione su come pianificare, cosa e come misurare, cosa e come valutare.

L'OIVP svolge un ruolo importante sugli esiti della valutazione, nella misura in cui propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo la graduatoria sulla valutazione dei dirigenti di vertice e garantisce per l'intera amministrazione che l'attribuzione dei premi sia stata eseguita nel rispetto del principio del merito. In questo senso, l'OIVP è chiamato a validare la Relazione di performance presentata ogni anno dalle amministrazioni. Questo passaggio è imprescindibile per l'accesso ai sistemi premianti.

Sul versante della trasparenza, l'OIVP garantisce che gli obblighi di trasparenza (Piano triennale, sito web) siano assolti dalle amministrazioni. Se questo non viene fatto, è previsto il divieto di erogazione dei sistemi premianti.

4.2.3.2.2. La funzione di controllo

Se qualcosa non funziona nel sistema, l'OIVP lo deve riferire tempestivamente ai primi responsabili della performance, cioè i dirigenti e il vertice politico-amministrativo, attraverso un confronto costruttivo con i dirigenti responsabilizzati.

L'OIVP deve in ogni caso sottoporre regolarmente al vertice politico-amministrativo una fotografia chiara sull'andamento della performance, cioè su come l'amministrazione sta operando per raggiungere gli obiettivi. Questa funzione di controllo strategico si ricollega ai nuovi obblighi del vertice politico-amministrativo previsto all'articolo 15 del decreto legislativo 150/2009.

Al fine di valutare l'impatto del nuovo sistema di misurazione e di valutazione, gli OIVP devono curare ogni anno un'indagine sul benessere lavorativo. Queste informazioni sono utili per rafforzare il dialogo in seno alle amministrazioni, condizione necessaria al raggiungimento degli obiettivi.

Nei casi di riscontro di disfunzioni delle pubbliche amministrazioni, l'OIVP deve riferire tali anomalie sia alla Commissione, sia alla Corte dei Conti, sia all'Ispettorato della Funzione Pubblica.

4.2.4. La premialità

Una delle grandi novità della riforma Brunetta è la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli e incoraggiare l'impegno sul lavoro.

In ordine a tale punto, il decreto legislativo fissa una serie di principi nuovi e solo parzialmente derogabili dai contratti collettivi: per esempio che non più del 30 % dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà comunque beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto e che a essi sarà in ogni caso erogato il 50 % delle risorse destinate alla retribuzione incentivante.

Inoltre, vengono previste forme di incentivazione aggiuntive per il riconoscimento dell'eccellenza e per i progetti innovativi; si legano strettamente a criteri meritocratici le progressioni economiche, che rappresentano nel pubblico l'equivalente dei "superminimi" del privato; si prevede l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione per favorire la crescita professionale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica vigilerà sulla salvaguardia del principio di selettività, definito nella legge 15/2009 e ribadito nel decreto legislativo 150/2009.

4.2.5. La dirigenza

In attuazione del principio di delega contenuto nella legge n.15 del 4 marzo 2009, il decreto legislativo 150/2009 definisce un sistema più rigoroso di responsabilità dei dirigenti pubblici. Sebbene i contratti collettivi nazionali di lavoro disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione, resta in ogni caso ferma la responsabilità del dirigente ed il suo potere di organizzazione e di gestione delle risorse umane.

I dirigenti rappresentano i veri responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori in quanto ad essi compete la valutazione della performance individuale di ciascun dipendente, secondo criteri certificati dal sistema di misurazione e di valutazione. La nuova normativa valorizza dunque la figura del dirigente, il quale sarà sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro.

Tra gli interventi che caratterizzano il nuovo assetto della dirigenza sono da segnalare, inoltre, il riordino della disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia. Si regola quindi il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione, in ambito amministrativo, dell'indirizzo politico.

Vengono infine fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche

ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avvenga per concorso pubblico di secondo grado per titoli ed esami. Tali concorsi sono indetti dalle singole amministrazioni per il 50 % dei posti calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati.

4.2.6. La contrattazione

Riguardo alla contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa, il decreto legislativo 150/2009 dà vita a un processo di convergenza non solo normativo, ma anche sostanziale, con il settore privato. La valutazione delle performance individuali e collettive e la trasparenza degli atti, delle valutazioni e dei risultati sostituiscono la concorrenza di mercato quali efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

La tecnica giuridica prescelta per riformare la normativa sulla contrattazione è quella del decreto legislativo n.165 del 30 marzo 2001, che costituisce il riferimento normativo fondamentale sulla contrattazione collettiva di categoria e integrativa del lavoro pubblico.

Sempre ai fini di un rafforzamento della convergenza sostanziale con il settore privato, le norme rispondono alla necessità di costituire il dirigente come rappresentante del datore di lavoro pubblico (identificato in modo ampio nei cittadini-utenti e nei contribuenti), e quindi alla necessità di ribadire i poteri del dirigente in quanto responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni, indicando chiaramente, in risposta allo specifico principio di delega contenuto nella legge n.15 del 4 marzo 2009, quali materie rientrano nell'ambito della contrattazione e quali no.

Le nuove disposizioni creano un legame forte tra contrattazione decentrata, valutazione e premialità; in particolare, viene rafforzato, in coerenza con il settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione.

La previsione di uno stretto collegamento tra retribuzione premiale, obiettivi contrattati e risultati effettivamente conseguiti, peraltro, trae alimento dal processo di riorganizzazione degli atti di programmazione degli obiettivi, che trova esplicitazione e trasparenza al pubblico nel Piano triennale della performance che ogni amministrazione è tenuta a redigere e pubblicare online. In accordo con il principio di delega sulla riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, il decreto fissa a due il numero dei comparti di contrattazione.

L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) stessa viene rafforzata prevedendo che il Presidente sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari.

Il Presidente rappresenta l'Agenzia, coordina il Comitato di indirizzo e controllo ed è scelto fra esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, nel rispetto di stringenti disposizioni riguardanti le incompatibilità.

Il Presidente viene coadiuvato da un collegio di indirizzo e controllo, che ha il compito di coordinare la strategia negoziale e di assicurarne l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano

in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Il Collegio è costituito da 4 membri scelti tra esperti di riconosciuta competenza.

4.2.7. Le sanzioni disciplinari

In tema di sanzioni disciplinari, il decreto legislativo definisce le seguenti disposizioni:

- in primo luogo, si è provveduto ad una semplificazione dei procedimenti sanzionatori e ad un incremento della loro funzionalità, attraverso: l'estensione dei poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora; la riduzione e la perentorietà dei termini; il potenziamento dell'istruttoria; l'abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione; la previsione della validità della pubblicazione online del codice disciplinare dell'amministrazione;
- viene poi disciplinato in modo innovativo il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale, limitando ai soli procedimenti disciplinari più complessi la possibilità di sospenderli in attesa del giudizio penale e prevedendo, peraltro, che i procedimenti disciplinari non sospesi siano riaperti, se vi è incompatibilità con il sopravvenuto giudizio penale;
- per i casi di false attestazioni di presenze o di falsi certificati medici sono introdotte sanzioni molto incisive, anche di carattere penale, non soltanto nei confronti del dipendente, ma altresì del medico eventualmente corresponsabile. Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento viene definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito, dalla contrattazione collettiva.

4.2.8. L'azione collettiva

La riforma Brunetta introduce l'azione collettiva per la tutela giudiziale nei confronti delle inefficienze delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi.

La logica portante è quella di legare la soddisfazione della pretesa avanzata da uno o più cittadini al promovimento di un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli standard (di qualità, di economicità, di tempestività) loro imposti. Si garantisce così una elevata performance delle strutture pubbliche nei confronti di tutta la collettività. In tal modo si fornisce ai cittadini destinatari dei servizi un nuovo strumento di tutela che favorisce il rispetto della trasparenza. In particolare, si introduce la possibilità di commissariare le amministrazioni inadempienti, in caso di persistente inottemperanza, con la previsione sia di decurtazioni stipendiali automatiche in capo ai soggetti responsabili dell'inefficienza, sia di idonee forme di pubblicità del procedimento

4.3. Il controllo di gestione nelle Università. I Nuclei di Valutazione

Come si è già rilevato nel paragrafo 4.1.1, il D.Lgs. 29/1993 all'articolo 20 ha introdotto precise indicazioni in merito alla necessità di istituire appositi "nuclei di valutazione interni alle amministrazioni pubbliche".

Tale disposizione di legge è stata modificata nello stesso anno con la legge n. 537, la quale ha disciplinato l'istituzione e il funzionamento dei Nuclei di Valutazione all'interno delle Università¹⁶⁵.

Infatti, l'articolo 5 della legge 537/93, comma 22, prevede quanto segue:

“Nelle università, ove già non esistano, sono istituiti nuclei di valutazione interna con il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei determinano i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione almeno annualmente”.

Il successivo comma 23 aggiunge:

“La relazione dei nuclei di valutazione interna è trasmessa al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, al Consiglio universitario nazionale e alla Conferenza permanente dei rettori per la valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione, e per la verifica dei programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse”¹⁶⁶.

Dal confronto dei contenuti di tale normativa con l'art. 20 del D.Lgs. 29/1993, emergono delle forti diversità:

- scompare la dizione “*servizi di controllo interno*”, restando soltanto quella dei ‘nuclei di valutazione’;
- scompare il riferimento agli “*obiettivi prefissati*” nella verifica dei risultati prodotti;
- scompare la dimensione “*economica*” dell'uso delle risorse e viene solo ribadita quella del loro ‘corretto’ uso;
- si crea un legame istituzionale con gli organi di controllo esterno, nonché un legame tra autovalutazione e valutazione centrale;
- si collega il controllo e la valutazione interna al meccanismo di finanziamento¹⁶⁷.

In sintesi, dunque, mentre il D.Lgs. 29/1993 concepiva il Nucleo di Valutazione come un organo di controllo interno a supporto dei processi di governo dell'istituto pubblico, la legge 537/1993 sembra collocarlo più in una posizione di controllo esterno.

¹⁶⁵ “Nel sistema universitario italiano, in presenza di *tre livelli decisionali distinti*, il più elevato di natura politico-strategica e di indirizzo generale (il Ministero), il secondo rappresentato dai singoli atenei e il terzo dalle varie unità operative all'interno di ciascun ateneo (facoltà, corsi di laurea e di diploma, dipartimenti, amministrazione centrale, ecc.), le valutazioni fanno riferimento a obiettivi diversi e sono fatte separatamente dai *rispettivi organismi di valutazione per le differenti unità* (Osservatorio nazionale, Nuclei di valutazione interna, commissioni o altri «organismi» di valutazione per corsi di laurea e di diploma, per facoltà, ecc.), nel rispetto e nella valorizzazione dell'autonomia. A questo riguardo si distingue, come è noto, tra la *valutazione interna* (o *autovalutazione*) svolta da organismi «interni» alle unità (o ai processi) da valutare e la *valutazione esterna* svolta da organismi «esterni» o non coinvolti nelle attività da valutare”. CNVSU, “L'evoluzione del sistema di valutazione negli ultimi dieci anni”, in *UR Università Ricerca*, n. 4, 2004, p. 27.

¹⁶⁶ Quanto riportato nell'articolo 5 della legge 537/93 è ribadito nell'articolo 1 comma 1 della legge 370/99, secondo la quale: “Le Università adottano un sistema di valutazione interna della gestione amministrativa, delle attività didattiche e di ricerca, degli interventi di sostegno al diritto allo studio, verificando anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa”.

¹⁶⁷ Per approfondimenti sulle modifiche apportate dalla legge 537/1993 al D.Lgs. 29/1993, si rimanda a **Popoli P.**, “La funzione del nucleo di valutazione nelle università italiane in teoria e in pratica: ‘controllo inverso’ versus ‘controllo esterno’”, in *Azienda Pubblica*, n. 4, 1999 e a **Mele R., Popoli P.**, “La valutazione e il controllo di gestione nelle aziende-università”, in *Economia Pubblica*, n. 1, 1999.

4.3.1. Le funzioni dei Nuclei di Valutazione

Il Nucleo di Valutazione interna ha, nelle Università, tre ruoli fondamentali con riferimento all'autonomia dell'istituzione e alla natura pubblica della missione e dei finanziamenti¹⁶⁸.

Un **primo** ruolo è quello di *fornire informazioni ai soggetti interni e ai referenti sociali esterni*. Tali informazioni devono essere rilevanti al fine di mettere in grado gli utenti, il parlamento, il governo, le autorità locali e la società civile di formulare un giudizio sull'attività svolta nell'Ateneo.

Tali informazioni devono provenire da una sistematica raccolta di dati quantitativi e qualitativi su tutte le attività dell'Ateneo e in relazione a tutti i livelli decisionali presenti. Queste informazioni non devono essere necessariamente prodotte dal Nucleo di Valutazione; dovrebbe essere ciascun livello decisionale interno a dotarsi di sistemi di raccolta di informazioni nell'ambito di un apposito sistema informativo-statistico d'Ateneo, che poi il Nucleo può utilizzare nella relazione annuale¹⁶⁹.

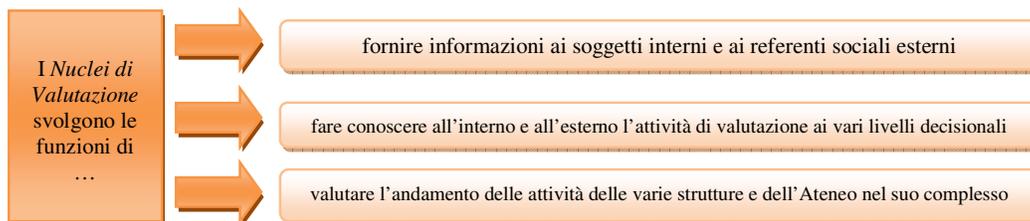
Dunque, la maggior parte delle informazioni dovrebbe essere prodotta dalla direzione amministrativa, dal rettorato, dalle facoltà e dai dipartimenti, attraverso un apposito ufficio statistico e uffici di supporto alle attività di valutazione centrali (del Nucleo) o periferiche (commissioni di valutazione di facoltà, dipartimento).

Un **secondo** ruolo è quello di *far conoscere all'interno e all'esterno l'attività di valutazione ai vari livelli decisionali*. Per una gestione corretta, efficiente ed efficace ci si aspetta che l'amministrazione centrale, le facoltà e i dipartimenti utilizzino le informazioni prodotte ai fini di una valutazione delle loro attività. Il Nucleo dovrebbe, di conseguenza, riportare nella relazione annuale la notizia e i risultati di tali attività di valutazione.

Il **terzo** ruolo è quello della valutazione vera e propria da parte del Nucleo, che, a partire dalle informazioni e dalle attività di valutazione delle altre strutture, dovrebbe essere in grado di *valutare l'andamento delle attività delle varie strutture e dell'Ateneo nel suo complesso*.

Quanto fin qui espresso è sintetizzabile nel grafico che segue (Figura 4).

Figura 4 – Le funzioni svolte dai Nuclei di Valutazione



Fonte: ns. elaborazione

¹⁶⁸ Al riguardo, si vedano **Osservatorio per la valutazione del sistema universitario**, “Ruolo, organizzazione e attività dei nuclei di valutazione interna delle università”, in *UR Università Ricerca*, n. 4, 1997 e **Osservatorio per la valutazione del sistema universitario**, “La valutazione del sistema universitario: l’organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 4, 1997.

¹⁶⁹ In relazione al contenuto della relazione annuale redatta dai Nuclei di Valutazione, si rimanda al paragrafo successivo.

4.3.2. La relazione annuale dei Nuclei di Valutazione

La relazione annuale del Nucleo di Valutazione interna deve essere articolata in *sei sezioni* che corrispondono alle sei attività di base in cui può essere suddivisa l'attività di un Ateneo:

Sezione 1	→	<i>GS</i>	gestione strategica dell'ateneo
Sezione 2	→	<i>D</i>	didattica
Sezione 3	→	<i>R</i>	ricerca
Sezione 4	→	<i>S</i>	servizi complementari
Sezione 5	→	<i>A</i>	attività amministrativa e gestione di routine
Sezione 6	→	<i>DS</i>	diritto allo studio

Per ciascuna di queste sezioni, la relazione annuale del Nucleo deve essere articolata in varie parti, di cui alcune relative al ruolo di informazione e una contenente la vera e propria valutazione:

- a) presentazione delle informazioni disponibili;
- b) informazioni su attività di valutazione;
- c) commenti e suggerimenti del Nucleo di Valutazione interna.

Sempre all'interno della relazione annuale il Nucleo di Valutazione deve calcolare, presentare e commentare un insieme minimo di indicatori quantitativi, anche se l'utilizzo degli indicatori può avvenire all'interno delle altre sezioni quando sono trattati gli argomenti cui tali indicatori si riferiscono.

È comunque importante che una specifica sezione (*I – Indicatori quantitativi*) presenti in modo coordinato tutti gli indicatori calcolati per derivarne un commento complessivo sull'attività dell'Ateneo, con comparazioni tra le sue varie articolazioni interne e, qualora possibile, con dati di altri Atenei o di livello aggregato.

Infine, una sezione (*N - Ruolo, organizzazione e impatto del Nucleo di valutazione interna*) riguarda in modo specifico l'attività del Nucleo di Valutazione.

Sezione 7	→	<i>I</i>	indicatori quantitativi
Sezione 8	→	<i>N</i>	ruolo, organizzazione e impatto del Nucleo di valutazione interna

Sulla base di queste considerazioni, presentiamo nei paragrafi che seguono la struttura dettagliata del contenuto della relazione annuale del Nucleo di Valutazione interna.

4.3.2.1. La gestione strategica dell'Ateneo

Nell'attuale processo di ampliamento dell'autonomia, l'Ateneo è sempre più inteso come un'unica istituzione che si pone degli obiettivi autonomi di sviluppo e agisce per raggiungerli.

La gestione strategica dell'Ateneo appare sempre più rilevante in quanto dagli obiettivi e dai processi messi in atto dipende la capacità dell'Ateneo di adempiere ai suoi compiti istituzionali e di competere con le altre Università, italiane e straniere, nel campo della ricerca e della didattica.

È da notare che anche se questa parte della relazione attiene ad alcuni aspetti non propriamente tecnici ma decisamente politici, in quanto riguardano:

- obiettivi di breve e lungo periodo (*mission*);
- prospettive di sviluppo futuro;
- volontà e capacità di reagire ai cambiamenti strutturali;

- volontà e capacità di sfruttare i punti di forza e di combattere i punti deboli dell'Ateneo.

Il Nucleo di Valutazione non può esimersi dal cercare di esplicitarli e analizzarli, anche interrogando esplicitamente gli organi decisionali (Rettore, Consiglio di amministrazione, Senato accademico, Direttore amministrativo¹⁷⁰) o derivandoli implicitamente dalle scelte operate, senza mancare a un suo ruolo fondamentale.

Fanno parte, inoltre, di questa sezione un'analisi dei processi decisionali interni e, di conseguenza, una valutazione dell'operato degli organi di governo in relazione alla capacità di perseguire gli obiettivi indicati con appropriate azioni.

Nella Tabella 2 sono esplicitati i principali contenuti di questa sezione della relazione.

4.3.2.2. La didattica

La sezione dedicata all'attività didattica comprende tre parti relative all'informazione sull'attività dell'Ateneo (rilevazione della domanda e dell'offerta, organizzazione e valutazione della performance), una di informazione relativa alle attività di valutazione e l'ultima di valutazione complessiva da parte del Nucleo (Tabella 3).

Una particolare attenzione è rivolta all'esame di nuove caratteristiche della didattica, come gli scambi internazionali, l'offerta di corsi di diploma, di dottorato e post laurea, i servizi ausiliari, le nuove fonti di finanziamento. Nell'attuale fase in cui la competizione tra Atenei sta diventando più che mai cruciale, risulta fondamentale analizzare le caratteristiche degli studenti e il bacino di utenza servito dall'Ateneo.

Tabella 2 – La sezione 1 della relazione annuale del Nucleo di Valutazione

Sezione GS – Gestione strategica dell'ateneo	
<i>GS1 – Obiettivi a breve e lungo termine</i>	
<i>GS2 – Posizionamento attuale dell'ateneo</i>	
GS2.1	Analisi della capacità di attrazione dell'ateneo
GS2.2	Analisi della collaborazione e della competizione con altri atenei
<i>GS3 – Riequilibrio interno ed esterno</i>	
GS3.1	Posizione dell'ateneo nella ripartizione della quota di riequilibrio del FFO
GS3.2	Attività di riequilibrio interno
<i>GS4 – Rapporti con l'esterno e posizionamento dell'ateneo</i>	
GS4.1	Rapporti con gli enti locali
GS4.2	Rapporti con istituzioni culturali non universitarie
GS4.3	Rapporti con le imprese
GS4.4	Rapporti internazionali
<i>GS5 – Attività di previsione di scenari futuri</i>	
GS5.1	Previsione della domanda di formazione
GS5.2	Previsione dei fabbisogni di personale docente e non docente
GS5.3	Previsione dei fabbisogni edilizi
GS5.4	Previsione dei fabbisogni finanziari
<i>GS6 – Strategie di sviluppo</i>	
GS6.1	Sviluppo dell'autonomia e dell'attività didattica
GS6.2	Sviluppo dell'attività di ricerca
<i>GS7 – Processi decisionali interni</i>	
GS7.1	Analisi dei processi decisionali formali
GS7.2	Analisi dello stato di attuazione dello statuto
GS7.3	Analisi dei processi decisionali effettivi
<i>GS8 – Commenti e suggerimenti del Nucleo di valutazione sulla gestione strategica</i>	

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, "La valutazione del sistema universitario: l'organizzazione attuale e le metodologie di lavoro", in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

¹⁷⁰ Come si è avuto modo di rilevare al paragrafo 1.3.2.6, la legge Gelmini ha previsto la sostituzione della figura del Direttore amministrativo con quella del Direttore generale.

Tabella 3 – La sezione 2 della relazione annuale del Nucleo di Valutazione

Sezione D – Didattica	
<i>D1 – Rilevazione dell’offerta e della domanda di formazione</i>	
D1.1	Presentazione e analisi dell’offerta didattica dell’ateneo (corsi di laurea/diploma)
D1.2	Presentazione e analisi dell’offerta di corsi di dottorato
D1.3	Presentazione e analisi dell’offerta di altre attività didattiche <i>post lauream</i>
D1.4	Analisi della domanda di istruzione universitaria
D1.5	Informazioni sugli scambi internazionali di studenti
D1.6	Analisi delle caratteristiche degli studenti
D1.7	Analisi della provenienza geografica degli studenti
<i>D2 – Organizzazione dell’attività didattica</i>	
D2.1	Analisi del carico didattico individuale dei docenti (corsi di insegnamento, tesi, esami)
D2.2	Analisi della disponibilità di spazi e attrezzature per la didattica
D2.3	Analisi della copertura degli insegnamenti nei corsi di dottorato e <i>post lauream</i>
D2.4	Servizi di ausilio alla didattica (biblioteche, laboratori, aule informatiche, spazi per studenti, etc.)
D2.5	Analisi delle fonti di finanziamento dell’attività didattica
<i>D3 – Performance dell’attività didattica</i>	
D3.1	Analisi dei risultati ottenuti dagli studenti (completamento degli studi, esami sostenuti, studenti equivalenti)
D3.2	Analisi dei fuori corso
D3.3	Analisi degli abbandoni (tasso, motivi, tempo medio)
D3.4	Analisi dei trasferimenti (tasso, motivi, direzione)
D3.5	Analisi del conseguimento dei titoli: laurea/diploma (tasso di successo, tempo medio)
D3.6	Analisi dell’attività didattica nel dottorato
D3.7	Analisi delle attività didattiche <i>post lauream</i>
D3.8	Analisi sugli sbocchi professionali dei laureati, dei diplomati e dei dottori di ricerca
D3.9	Analisi sugli sbocchi professionali dei diplomati dei corsi <i>post lauream</i>
<i>D4 – Rilevazione di attività di valutazione della didattica (interne o esterne)</i>	
D4.1	Attività di controllo interno
D4.2	Valutazione della didattica da parte degli studenti
D4.3	Partecipazione a programmi di valutazione esterna
D4.4	Utilizzo dei risultati della valutazione
<i>D5 – Commenti e suggerimenti del Nucleo di valutazione sull’attività didattica</i>	

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, “La valutazione del sistema universitario: l’organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

Per quanto riguarda le performance, oltre alle usuali analisi dei tassi di laurea, di abbandono e di trasferimento, vanno evidenziate l’analisi dei risultati per i corsi di dottorato e post laurea e l’analisi degli sbocchi professionali degli studenti che hanno conseguito un titolo di studio.

La parte D4, *Rilevazione di attività di valutazione della didattica*, è una parte in cui devono essere riportate le attività di controllo interno sulla docenza da parte delle facoltà, nonché i risultati di attività di valutazione della didattica da parte degli studenti. Nell’ultima parte della sezione, la D5, il Nucleo deve esplicitare la sua valutazione sull’attività didattica dell’Ateneo, basandosi sulle informazioni riportate nelle parti precedenti della sezione.

4.3.2.3. La ricerca

Nella sezione dedicata all’attività vanno riproposte, analogamente alla didattica, le tre parti relative alla presentazione delle strutture, all’organizzazione e alla performance. In particolare, in tale sezione il Nucleo si deve soffermare sui processi di collaborazione instaurati con altri Atenei, con altre istituzioni, con imprese, su quelli di internazionalizzazione, nonché sulla capacità di finanziamento dall’esterno (Tabella 4).

Tabella 4 – La sezione 3 della relazione annuale del Nucleo di Valutazione

Sezione R – Ricerca	
<i>R1 – Strutture di ricerca e loro collaborazioni</i>	
R1.1	Presentazione e analisi delle strutture di ricerca
R1.2	Informazioni sulla collaborazione con altre istituzioni italiane o straniere
R1.3	Informazioni sugli scambi internazionali di docenti
<i>R2 – Organizzazione dell'attività di ricerca</i>	
R2.1	Analisi del processo di attuazione dei dipartimenti
R2.2	Analisi della disponibilità di spazi e attrezzature per la ricerca
R2.3	Analisi delle procedure interne di assegnazione di fondi per la ricerca (a dipartimenti, centri di ricerca, gruppi di docenti, singoli docenti)
R2.4	Analisi delle fonti di finanziamento dell'attività di ricerca
R2.5	Analisi dei risultati ottenuti nell'attività di acquisizione di fondi esterni per la ricerca (UE, Cofinanziamento MURST, Aziende, ecc.)
<i>R3 – Performance dell'attività di ricerca</i>	
R3.1	Analisi dei risultati ottenuti dai docenti
R3.2	Analisi dell'attività di trasferimento di conoscenze verso l'esterno
<i>R4 – Rilevazione di attività di valutazione della ricerca</i>	
R4.1	Attività di valutazione interna
R4.2	Partecipazione a programmi di valutazione esterna
R4.3	Utilizzo dei risultati della valutazione
<i>R5 – Commenti e suggerimenti del Nucleo di valutazione sull'attività di ricerca</i>	

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, "La valutazione del sistema universitario: l'organizzazione attuale e le metodologie di lavoro", in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

Nel campo dell'organizzazione della ricerca, inoltre, è importante che il Nucleo analizzi il processo di trasformazione degli istituti in dipartimenti e le procedure adottate dall'Ateneo per distribuire i fondi.

L'attività di valutazione della performance deve poi riguardare un'analisi dei risultati ottenuti dai singoli ricercatori e dai dipartimenti in termini di attività di produzione e divulgazione dei risultati della ricerca, nonché un'analisi dell'attività di trasferimento delle conoscenze acquisite verso imprese o enti pubblici.

Anche nel caso della ricerca occorre riportare eventuali attività di valutazione della ricerca svolte all'interno delle strutture, i risultati raggiunti nell'ambito del programma di valutazione della produzione scientifica nelle Università del Comitato di Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) o di altri programmi di valutazione esterna, e la descrizione di come tali valutazioni vengano utilizzate.

Anche in questo caso la sezione è chiusa dalla valutazione complessiva del Nucleo.

4.3.2.4. I servizi complementari

In tale sezione, il Nucleo deve valutare i servizi complementari, quindi non strettamente didattici o di ricerca, che gli Atenei possono fornire agli studenti, ai laureati e diplomati, alle imprese e anche ai dipendenti. Sono esclusi gli interventi per il diritto allo studio in quanto esaminati nella sezione *DS* a loro dedicata.

La qualità della vita per utenti e dipendenti, nonché la qualità complessiva dei servizi offerti, possono variare notevolmente in relazione alla capacità degli Atenei di fornire tali tipi di servizi. In particolare, sono considerati i servizi amministrativi agli studenti, i servizi di orientamento e tutorato, l'organizzazione di stage e tirocini per studenti e laureati.

Come nelle sezioni precedenti, sono poi da considerare eventuali attività di valutazione e la valutazione del Nucleo (Tabella 5).

Tabella 5 – La sezione 4 della relazione annuale del Nucleo di Valutazione

Sezione S – Servizi complementari	
<i>S1 – Rilevazione dell’offerta di servizi complementari (specificare per ogni servizio l’organizzazione in termini di possibilità di accesso per gli utenti e le fonti di finanziamento)</i>	
S1.1	Servizi di segreteria amministrativa per gli studenti
S1.2	Servizi di orientamento
S1.3	Servizi di tutorato
S1.4	Organizzazione di stages e tirocini per studenti e laureati
S1.5	Attività di “placement” dei laureati/diplomati
S1.6	Servizi alle imprese
S1.7	Servizi per i dipendenti
S1.8	Altri servizi
<i>S2 – Rilevazione di attività di valutazione dei servizi complementari</i>	
S2.1	Attività di valutazione interna
S2.2	Partecipazione a programmi di valutazione esterna
S2.3	Utilizzo dei risultati della valutazione
<i>S3 – Commenti e suggerimenti del Nucleo di valutazione sui servizi complementari</i>	

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, “La valutazione del sistema universitario: l’organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

4.3.2.5. L’attività amministrativa e la gestione di routine

Questa sezione riguarda l’amministrazione in senso stretto e la gestione di routine delle normali attività dell’Ateneo.

La sezione ha la stessa impostazione delle precedenti, con particolare rilievo dato alla distribuzione e al carico di lavoro, inteso in senso effettivo e non burocratico, in modo da evidenziare eventuali squilibri tra dotazioni e attività da svolgere nelle varie strutture amministrative di un Ateneo.

Inoltre, vanno evidenziate alcune parti riguardanti l’analisi dei costi (sia per l’amministrazione centrale che per i dipartimenti ed eventuali altre strutture decentrate), la gestione del patrimonio immobiliare, lo stato di applicazione delle norme nazionali di carattere generale o riguardanti specificamente l’Università quali le norme finanziarie, il personale, la sicurezza, la semplificazione amministrativa (Tabella 6).

Come al solito, l’ultima parte riguarda la valutazione del Nucleo su questa parte dell’attività degli Atenei.

Tabella 6 – La sezione 5 della relazione annuale del Nucleo di Valutazione

Sezione A – Attività amministrativa e gestione di routine	
<i>A1 – Rilevazione dell’attività amministrativa e di gestione</i>	
A1.1	Presentazione della struttura e dell’attività amministrativa di ateneo
A1.2	Analisi delle dotazioni per l’attività amministrativa
<i>A2 – Organizzazione dell’attività amministrativa</i>	
A2.1	Analisi della distribuzione del personale tecnico e amministrativo per qualifica
A2.2	Analisi della distribuzione del personale tecnico e amm.vo nelle varie strutture
A2.3	Analisi dei carichi di lavoro del personale tecnico e amministrativo nell’amministrazione centrale
A2.4	Analisi dei carichi di lavoro del personale tecnico e amministrativo nelle strutture decentrate
A2.5	Attività di formazione e/o riqualificazione del personale
<i>A3 – Rilevazione di attività di valutazione dell’attività amministrativa</i>	
A3.1	Attività di valutazione interna
A3.2	Partecipazione a programmi di valutazione esterna
A3.3	Utilizzo dei risultati della valutazione
<i>A4 – Valutazione della gestione</i>	
A4.1	Analisi del bilancio di ateneo
A4.2	Analisi dei bilanci delle strutture decentrate
A4.3	Analisi delle entrate e delle spese per l’ateneo e per le strutture decentrate (per centro di costo, se disponibile)
<i>A5 – Gestione del patrimonio immobiliare</i>	
A5.1	Analisi delle disponibilità e dei fabbisogni immobiliari
A5.2	Analisi dei fabbisogni finanziari per l’edilizia

A6 – Valutazione dell'applicazione delle norme

A6.1 Applicazione di norme nazionali sull'istruzione universitaria

A6.2 Applicazione di norme rilevanti in altri campi

A7 – Commenti e suggerimenti del Nucleo di valutazione sull'attività amministrazione e di gestione di routine

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, "La valutazione del sistema universitario: l'organizzazione attuale e le metodologie di lavoro", in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

4.3.2.6. Gli interventi per il diritto allo studio

Ogni Ateneo ha interesse a controllare e stimolare gli interventi della Regione in materia di diritto allo studio, perché da questi dipendono le condizioni di vita degli studenti e, di conseguenza, anche una parte dell'attrattiva della sede universitaria rispetto ad altre (Tabella 7).

Dunque, anche in questo campo sono interessanti le attività di valutazione del Nucleo, poiché indispensabili per capire se gli interventi attuati dalle Università e dalle Regioni risultano efficaci e sufficienti in relazione alla situazione di bisogno riscontrata.

L'analisi dei beneficiari, ad esempio, risulta particolarmente importante qualora si adottino delle procedure che assegnano i benefici in base ad autocertificazioni delle condizioni di bisogno, per controllare *ex post* se il *target* desiderato è stato raggiunto.

Sempre in questo campo, è inoltre fondamentale che l'Ateneo si doti di strumenti di controllo per identificare, anche a campione e in collaborazione con altri enti, coloro che presentano autodichiarazioni infedeli al fine di ottenere i benefici.

Tabella 7 – La sezione 6 della relazione annuale del Nucleo di Valutazione

Sezione DS – Interventi per il diritto allo studio	
<i>DS1 – Rilevazione degli interventi per il diritto allo studio attuati dall'ateneo</i>	
DS1.1	Esoneri parziali e totali da tasse e contributi
DS1.2	Borse di studio
DS1.3	Alloggi
DS1.4	Prestiti d'onore
DS1.5	Attività a tempo parziale
DS1.6	Altri servizi
<i>DS2 – Rilevazione degli interventi per il diritto allo studio attuati dalla Regione</i>	
DS2.1	Borse di studio
DS2.2	Alloggi
DS2.3	Prestiti d'onore
DS2.4	Attività a tempo parziale
DS2.5	Altri servizi
<i>DS3 – Rilevazione dell'attività di valutazione degli interventi per il diritto allo studio</i>	
DS3.1	Interventi dell'ateneo (beneficiari, finanziamento, efficacia, efficienza, procedure di controllo)
DS3.2	Interventi della regione (beneficiari, efficacia)
DS3.3	Utilizzo dei risultati della valutazione
<i>DS4 – Commenti e suggerimenti del Nucleo di valutazione sul diritto allo studio</i>	

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, "La valutazione del sistema universitario: l'organizzazione attuale e le metodologie di lavoro", in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

4.3.2.7. Gli indicatori quantitativi

Nella relazione annuale vanno riportati e commentati anche tutti gli indicatori quantitativi calcolati. Molto importanti, a questo riguardo, sono le comparazioni tra le strutture omogenee di didattica, ricerca e amministrazione dell'Ateneo, come pure i confronti con strutture simili di altri Atenei o a livello aggregato.

Per questa sezione della relazione annuale (Tabella 8), occorre ricorrere ad una struttura che contenga la presentazione e il commento dei singoli indicatori nonché una valutazione complessiva dell'attività dell'Ateneo.

Inoltre, va inserito un apposito paragrafo che descriva le procedure attivate per la raccolta dei dati necessari al calcolo degli indicatori e le eventuali difficoltà incontrate. Per finire, è richiesta l'elencazione dei dati elementari in un'appendice della relazione annuale dei Nuclei, per poter permettere al CNVSU di calcolare indicatori aggregati a partire da quelli dei singoli Atenei.

Tabella 8 – La sezione 7 della relazione annuale del Nucleo di Valutazione

Sezione I – Indicatori quantitativi	
<i>I1 – Indicatori di risultato</i>	
I1.1	Presentazione
I1.2	Commento
<i>I2 – Indicatori di risorse</i>	
I2.1	Presentazione
I2.2	Commento
<i>I3 – Indicatori di processo</i>	
I3.1	Presentazione
I3.2	Commento
<i>I4 – Indicatori di contesto</i>	
I4.1	Presentazione
I4.2	Commento
<i>I6 – Valutazione complessiva sulla base degli indicatori</i>	
<i>I7 – Organizzazione per la gestione delle informazioni necessarie al calcolo degli indicatori</i>	
<i>Appendice: I dati elementari utilizzati nel calcolo degli indicatori</i>	

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, “La valutazione del sistema universitario: l'organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

4.3.2.8. Il ruolo, l'organizzazione e l'impatto del Nucleo di Valutazione

L'ultima sezione della relazione annuale deve contenere delle informazioni sulla posizione del Nucleo nel contesto dell'istituzione in cui opera, sulle dotazioni che gli vengono assegnate, sull'attività svolta, sui programmi futuri di sviluppo dell'attività di valutazione (Tabella 9).

A questo proposito, alcune informazioni che permettono un confronto rispetto alla situazione nazionale si possono ritrovare nella relazione sull'attività dei Nuclei di valutazione che il CNVSU prepara annualmente.

Inoltre, dovrebbero essere riportate delle informazioni riguardanti le attività svolte dal Nucleo relativamente alle nuove iniziative per il piano di sviluppo dell'Università e per la valutazione dei dirigenti.

Infine, la relazione dovrebbe riportare il parere del Nucleo riguardo l'impatto che l'attività di valutazione sembra avere sulle scelte strategiche e sulla normale gestione delle attività didattiche, di ricerca e amministrative dell'Ateneo.

Tabella 9 – La sezione 8 della relazione annuale del Nucleo di Valutazione

Sezione N – Ruolo, organizzazione e impatto del Nucleo di valutazione interna	
<i>N1 – Posizione del Nucleo nell'ateneo</i>	
N1.1	Normativa locale relativa al Nucleo di valutazione
N1.2	Il riferimento istituzionale
N1.3	Nomina, mandato e scadenza
<i>N2 – Dotazioni del Nucleo</i>	
N2.1	Ufficio di supporto
N2.2	Altre dotazioni
<i>N3 – Attività del Nucleo</i>	
N3.1	Organizzazione dei lavori del Nucleo
N3.2	Attività svolta (indagini, relazioni, ecc.)
N3.3	Programma di attività futura
N3.4	Impatto dell'attività di valutazione sull'ateneo

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, “La valutazione del sistema universitario: l'organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

4.3.3. Il sistema degli indicatori per il controllo di gestione degli Atenei

Da alcuni anni a questa parte, la CRUI ha iniziato un lavoro di raccolta di dati presso le Università al fine di calcolare una serie di indicatori quantitativi che facilitino ed orientino l'attività di valutazione del sistema universitario.

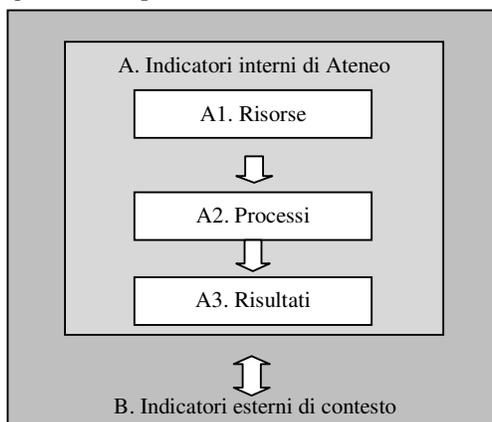
Nel 1995 la CRUI ha pubblicato il documento “*Organizzazione e metodi dei nuclei di valutazione nelle università italiane. Le proposte della Conferenza dei Rettori*”¹⁷¹ che contiene la serie di indicatori proposti. Gli indicatori sono stati calcolati per l'aggregato di tutte le Università che hanno compilato il questionario apposito predisposto dalla CRUI. Alcune Università hanno già utilizzato i valori degli indicatori calcolati sull'aggregato per confrontare le proprie performance rispetto alla media nazionale e alcuni risultati appaiono nelle relazioni annuali dei Nuclei di Valutazione interna. Ciò è stato fatto generalmente in modo non completo e non sistematico.

Nel 1997, inoltre, la CRUI ha rivisto il questionario per la raccolta dei dati predisponendo una seconda generazione di indicatori relativi alla didattica.

Parimenti, il CNSVU ha proposto ai Nuclei di Valutazione di inserire nella relazione annuale un *insieme minimo di indicatori* che permetta una rapida ed efficace, anche se ovviamente incompleta, fotografia dei risultati e delle condizioni di funzionamento dei vari Atenei (Arcari, 2003).

Si tratta di alcuni *indicatori di risultato*, che tengono conto delle risorse che l'Ateneo ha a disposizione (*indicatori di risorse*), del modo con cui tali risorse sono trasformate in prodotti (*indicatori di processo*) e dell'ambiente in cui esso si trova ad operare (*indicatori di contesto*). Il tutto è raffigurabile nel grafico che segue (Figura 5).

Figura 5 – Il sistema degli indicatori per la valutazione del sistema universitario



Fonte: Arcari A., *Il controllo di gestione negli atenei*, Egea, Milano, 2003, p. 107

Tenuto conto della molteplicità di prodotti, risorse e processi che caratterizzano l'attività universitaria, una scelta accurata che tenga conto di tutti gli aspetti possibili porterebbe ad un insieme di indicatori piuttosto numeroso. Dopo la raccolta e la validazione dei dati e il calcolo degli indicatori, rimarrebbe poi il problema di aggregare le informazioni per ottenere una rappresentazione sintetica dell'attività degli Atenei.

¹⁷¹ CRUI, “Organizzazione e metodi dei nuclei di valutazione nelle università italiane. Le proposte della Conferenza dei Rettori”, in *UR Università Ricerca*, anno VI, n. 5/6, maggio-giugno, 1995.

Una descrizione più sommaria si potrebbe ottenere identificando solo alcuni aspetti ritenuti maggiormente rilevanti e limitando quindi il numero di indicatori per ciascun ambito di valutazione¹⁷². Per ottenere un indicatore sintetico per Ateneo occorrerebbe poi definire a priori una griglia di pesi da assegnare ai vari indicatori, oppure affidarsi ad apposite tecniche matematiche (ad esempio la *data envelopment analysis*)¹⁷³.

Per queste ragioni, il CNSVU ha previsto che i Nuclei di Valutazione elaborino un insieme minimo di 22 indicatori (5 di risultato, 5 di risorse, 7 di processo e 5 di contesto), i quali derivano in gran parte da variabili già rilevate fin dalla prima versione del questionario della CRUI. Ciò significa che ciascun Nucleo dovrebbe predisporre almeno tali indicatori nella formulazione qui specificata, proprio per assicurare la loro comparabilità (Arcari, 2003).

Tra i 22 indicatori proposti, alcuni derivano dai programmi di *valutazione della produzione scientifica nelle università* (VPS) e di *valutazione della didattica* (VDS) dell'Osservatorio. Per quanto riguarda la valutazione della didattica da parte degli studenti, la comparazione tra diversi Atenei dei risultati della valutazione della didattica sarà assicurata nel caso in cui tutti gli Atenei si atterrano alle procedure che verranno indicate dal CNVSU.

La valenza valutativa di un indicatore, per superare il mero livello descrittivo, viene resa esplicita in termini di giudizio, positivo (+) o negativo (-). In altri termini, poiché la valutazione dipende da giudizi di valore rispetto ai singoli fenomeni evidenziati, occorre esplicitare che l'impostazione adottata attribuisce un segno positivo o negativo a ciascun indicatore a seconda che questo indichi una migliore o una peggiore posizione dell'Ateneo a parità degli altri indicatori.

Ciò si traduce nella circostanza per cui, a parità di risorse, sarà giudicato *positivamente* un più elevato valore per gli indicatori di risultato, mentre, a parità di risultati, saranno giudicati *negativamente* una maggiore dotazione di risorse e migliori indicatori di contesto.

Un ragionamento diverso, invece, è proposto per gli indicatori che sono stati scelti per descrivere il processo, in quanto questi riguardano dei fenomeni desiderabili o meno, indipendentemente dai risultati e dalle risorse (Arcari, 2003).

4.3.3.1. Gli indicatori di risultato

In relazione agli indicatori di risultato, è indispensabile avere informazioni su entrambe le attività principali di un Ateneo: la didattica e la ricerca (Tabella 10).

Per la didattica i risultati sono misurati con il tasso di laurea (e di diploma) relativo a tutti gli studenti, con quello relativo agli studenti in corso e con un indicatore che misura il tasso medio di completamento degli studi per gli studenti in corso. I primi tre dovrebbero cogliere il grado di efficacia della didattica, seppur in modo grossolano. È noto che la riuscita degli studi dipende in egual misura dall'impegno dell'Ateneo e dall'impegno degli studenti, ma, in mancanza di analisi ad hoc in grado di distinguere le responsabilità di ciascuno, i tre indicatori rimangono i più significativi e i più facili da ottenere e utilizzare. Il tasso di laurea e di diploma in corso e il tasso di completamento

¹⁷² Un tentativo in tale direzione è rintracciabile, ad esempio, in Jones G., Taylor J., *Performance Indicators in Higher Education*, Open University Press, Buckingham, 1990.

¹⁷³ Al riguardo, si veda Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, "Rapporto del gruppo di ricerca 'Costruzione di un sistema di monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza delle università'", in *UR Università Ricerca*, n. 3, 1998.

degli studi degli studenti in corso, inoltre, essendo riferiti alle più giovani generazioni di studenti che possono terminare gli studi, dovrebbero essere in grado cogliere le tendenze più recenti del fenomeno e quindi lo sforzo di miglioramento dell'Ateneo (Arcari, 2003).

L'informazione derivante dai semplici indicatori qui proposti può ovviamente essere integrata, ove possibile, da indicatori calcolati per generazioni di studenti, che risultano più corretti e più interpretabili¹⁷⁴.

Il prodotto vero e proprio dell'Università, vale a dire il servizio didattico, è misurato invece dai risultati derivanti dalla valutazione della didattica da parte degli studenti.

Per la ricerca sono stati proposti due semplici indicatori derivanti dal programma di valutazione della produzione scientifica nelle università (VPS)¹⁷⁵. Anche se derivano da una griglia di valutazione molto semplificata, i due indicatori dovrebbero cogliere l'informazione essenziale relativa alla *quantità* e alla *qualità* della ricerca svolta. Il doppio riferimento ai docenti attivi¹⁷⁶ e afferenti, inoltre, evidenzia la propensione alla ricerca del personale afferente alla struttura esaminata.

Il programma VPS si compone di due parti:

- una prima parte in cui gli Atenei raccolgono le informazioni relative alle pubblicazioni e le valutano in modo autonomo;
- una seconda parte in cui delle commissioni di esperti sono incaricate dal CNVSU di controllare l'autovalutazione.

Anche in assenza della seconda parte di valutazione esterna, gli Atenei che hanno completato la fase di autovalutazione sono in grado di calcolare i due semplici indicatori. Con la stessa base informativa, inoltre, i Nuclei di Valutazione possono applicare metodologie alternative di valutazione delle pubblicazioni, definite in modo autonomo o utilizzando le indicazioni della CRUI¹⁷⁷.

Il segno degli effetti attesi è positivo per tutti gli indicatori di risultato. Si valuta positivamente, infatti, un aumento di questi indicatori a parità di risorse e contesto (Arcari, 2003).

Tabella 10 – Gli indicatori di risultato

n.	Livello	Nome	Descrizione	Effetto
1.1	A, F, C	Tasso di laurea/diploma	Rapporto tra i laureati e diplomati dell'a.a. e immatricolati al I anno N+2 a.a. prima	+
1.2	A, F, C	Tasso di laurea/diploma in corso	Rapporto tra i laureati e i diplomati in corso dell'a.a. e immatricolati al I anno N a.a. prima	+
1.3	A, F, C	Tasso di completamento degli studi	Rapporto tra studenti equivalenti in corso e studenti iscritti in corso	+
1.4	A, F, C	Punteggio valutazione della didattica	Risultato sintetico derivante dalla valutazione della didattica da parte degli studenti	+
1.5	A, F, D	Punteggio medio VPS per docente attivo	Rapporto tra il punteggio totale VPS della struttura e il numero di docenti attivi	+
1.6	A, F, D	Punteggio medio VPS per docente afferente	Rapporto tra il punteggio totale VPS della struttura e il numero di docenti afferenti	+

A = ateneo; F = facoltà; C = corso di laurea o di diploma; D = dipartimento o istituto

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, "La valutazione del sistema universitario: l'organizzazione attuale e le metodologie di lavoro", in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

¹⁷⁴ **Osservatorio per la valutazione del sistema universitario**, "Rapporto del gruppo di ricerca 'Costruzione di un sistema di monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza delle università'", in *UR Università Ricerca*, n. 3, 1998.

¹⁷⁵ In assenza delle informazioni derivanti dal programma VPS, si possono utilizzare i due indicatori della rilevazione CRUI: volumi a contenuto scientifico pubblicati negli ultimi tre anni e articoli a contenuto scientifico pubblicati negli ultimi tre anni, divisi per il numero di docenti.

¹⁷⁶ Numero di docenti che hanno presentato pubblicazioni per la valutazione nell'ambito del programma VPS.

¹⁷⁷ **CRUI**, *Metodo di valutazione della ricerca svolta presso strutture scientifiche universitarie nell'ambito del macro-settore scientifico-disciplinare prevalente*, giugno, 1998.

4.3.3.2. Gli indicatori di risorse

Per gli indicatori fisici di risorse ci si limita ad analizzare le indicazioni sulla dotazione di spazi (intesi come posti in aula) e di personale (Tabella 11). Per gli aspetti finanziari, si rileva la spesa media per studente in corso e, per la ricerca, la dotazione di risorse finanziarie totali per docente.

Il segno degli effetti attesi è negativo per tutti gli indicatori. Si valuta negativamente, infatti, un valore più elevato di questi indicatori a parità di risultati.

Tabella 11 – Gli indicatori di risorse

<i>n.</i>	<i>Livello</i>	<i>Nome</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Effetto</i>
2.1	A, F	Dotazione di spazi per studente in corso	Rapporto tra posti in aula e studenti in corso	-
2.2	A, F	Dotazione di docenti per studente in corso	Rapporto tra docenti e studenti in corso	-
2.3	A, F	Dotazione di personale tecnico e amministrativo per docente	Rapporto tra personale tecnico e amministrativo (non sanitario) sul totale dei docenti	-
2.4	A	Spesa corrente per studente in corso	Rapporto tra spese correnti totali e studenti iscritti in corso	-
2.5	A, D	Entrate per la ricerca per docente	Rapporto tra entrate per la ricerca (correnti e in conto capitale) e docenti	-

A = ateneo; F = facoltà; C = corso di laurea o di diploma; D = dipartimento o istituto

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, "La valutazione del sistema universitario: l'organizzazione attuale e le metodologie di lavoro", in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

4.3.3.3. Gli indicatori di processo

La finalità degli indicatori di processo consiste nel fornire informazioni sul modo con cui si passa dalle risorse ai risultati (Tabella 12).

Per quanto riguarda il processo didattico, il CNVSU propone di considerare il tempo medio di laurea e di diploma e la quota di abbandoni al primo anno.

Per la ricerca si propone di considerare il raggiungimento di un'efficiente configurazione delle strutture di ricerca, misurata dal grado di attuazione dei dipartimenti. Inoltre, quale indicatore di vitalità dell'istituzione è proposto il grado di autosufficienza nel reperimento di risorse non provenienti dal fondo finanziamento ordinario.

Come è già stato evidenziato, il segno degli effetti attesi per gli indicatori che sono stati scelti per descrivere il processo dipende dalla desiderabilità dei fenomeni descritti, indipendentemente dai risultati ottenuti e dalle risorse impiegate.

Per gli indicatori della didattica viene associato un giudizio negativo per il tempo medio di laurea, per la quota di abbandoni e per la presenza di fuori corso. Per quanto riguarda l'organizzazione della ricerca, si valuta positivamente un miglioramento del grado di dipartimentalizzazione e la capacità di attirare fondi per la ricerca.

Infine, dal lato del finanziamento dell'Ateneo, si valuta positivamente un maggior grado di autosufficienza finanziaria (Arcari, 2003).

Tabella 12 – Gli indicatori di processo

<i>n.</i>	<i>Livello</i>	<i>Nome</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Effetto</i>
3.1	A, F, C	Tempo medio in eccesso per conseguire il titolo di studio	Media degli anni di iscrizione oltre la durata legale dei laureati e dei diplomati	-
3.2	A, F, C	Quota di studenti che abbandonano dopo il I anno	Quota di studenti iscritti al I anno nell'a.a. precedente che non si iscrivono al II anno	-
3.3	A, F, C	Quota di studenti fuori corso	Rapporto tra studenti fuori corso e studenti iscritti in totale	-
3.4	A	Quota di docenti afferenti ai dipartimenti	Rapporto tra docenti afferenti ai dipartimenti e totale docenti	+
3.5	A, D	Finanziamento esterno della ricerca per docente	Rapporto tra il totale di entrate per contratti di ricerca, prestazioni di c/terzi, collaborazioni e contributi e il numero di docenti afferenti	+
3.6	A	Autosufficienza finanziaria	Rapporto tra entrate correnti totali al netto del FFO e entrate correnti totali	+

A = ateneo; F = facoltà; C = corso di laurea o di diploma; D = dipartimento o istituto

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, “La valutazione del sistema universitario: l’organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

4.3.3.4. Gli indicatori di contesto

Tra i numerosi possibili indicatori di contesto (Tabella 13), il CNVSU propone di considerare la dimensione, intesa come numero di studenti iscritti in corso, e un indice di rilevanza rispetto alla popolazione locale. Per ottenere informazioni sulla qualità degli studenti iscritti, ci si basa invece sulla quota di studenti con voto di maturità elevato (almeno 54/60 oppure 90/100) e sulla quota di studenti provenienti dai licei, che hanno di solito prestazioni migliori rispetto agli altri studenti.

Ai fini della valutazione della ricerca, un indicatore di contesto importante è la composizione per area scientifica dei docenti, che viene qui catturata dalla quota di docenti di area scientifica rispetto al totale.

Per il solito ragionamento, gli indicatori di attrazione dovrebbero avere un effetto atteso negativo, nel senso che, a parità di risultati, è da valutare negativamente l’Ateneo che poteva contare su migliori studenti all’ingresso. Gli indicatori di dimensione, invece, possono indicare fattori negativi per valori troppi piccoli sia per valori troppo grandi, per cui il segno dell’effetto rimane ambiguo. Infine, più docenti di area scientifica dovrebbero spiegare valori più elevati degli indicatori relativi al finanziamento e alla spesa per la ricerca (Arcari, 2003).

Tabella 13 – Gli indicatori di contesto

<i>n.</i>	<i>Livello</i>	<i>Nome</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Effetto</i>
4.1	A, F, C	Indice di dimensione	Studenti iscritti in corso	+/-
4.2	A, F, C	Indice di rilevanza locale	Rapporto tra studenti iscritti in corso e popolazione di 19-25enni nella regione	+/-
4.3	A, F, C	Indice di attrazione studenti migliori	Rapporto tra immatricolati con voto di maturità pari o superiore a 54 su 60 e totale immatricolati	-
4.4	A, F, C	Indice di attrazione liceali	Rapporto tra immatricolati provenienti dai licei e totale immatricolati	-
4.5	A	Quota docenti area “scientifica”	Rapporto tra docenti area “scientifica” e totale docenti	+

A = ateneo; F = facoltà; C = corso di laurea o di diploma; D = dipartimento o istituto

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, “La valutazione del sistema universitario: l’organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

4.3.3.5. Il calcolo degli indicatori

Gli indicatori esposti possono essere calcolati a vari livelli.

Per quanto riguarda la didattica possono essere calcolati a livello di singolo corso di studi (C) (di laurea e di diploma), di facoltà (F) e di Ateneo (A). Per la ricerca, invece, i livelli possibili sono il dipartimento (D) (o l'istituto), la facoltà (F) (anche se non ottenibile per aggregazione di dipartimenti) e l'Ateneo (A).

Per ottenere i risultati aggregati, comunque, i dati devono essere raccolti a partire dai livelli inferiori. Come già descritto al paragrafo 4.2.2.7, è preferibile che nelle relazioni i Nuclei riportino una sezione con gli indicatori calcolati a tutti i livelli rilevanti e un'appendice con i dati elementari che li hanno originati.

Nelle tabelle 14, 15, 16 e 17 sono evidenziati i dati che danno vita al calcolo degli indicatori.

4.4. La progettazione del sistema di reporting nelle Università italiane

Data la ricchezza di aspetti presenti nell'attività degli Atenei, il sistema di indicatori proposto dal CNVSU non può certamente essere considerato completamente esaustivo.

È per questo che in alcuni Atenei si utilizzano già da tempo altri indicatori più complessi e precisi, riguardanti le più varie attività degli Atenei.

Al riguardo, riteniamo estremamente utile che eventuali altri indicatori vengano calcolati e affiancati a quelli proposti dal CNVSU, proprio al fine di completare l'informazione che da questi deriva e di sperimentare nuovi indicatori soprattutto in campi non ancora adeguatamente considerati. Alcuni di questi possono essere l'internazionalizzazione della ricerca e della didattica, la dotazione di laboratori e biblioteche, la dotazione di spazi per gli studenti, le azioni per il diritto allo studio, la politica relativa alle tasse e contributi, l'interazione con le aziende, la formazione post laurea.

In ogni caso, è essenziale che tali indicatori aggiuntivi vengano calcolati e presentati all'interno della relazione annuale del Nucleo.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate, si ritiene che ogni Università che voglia progettare correttamente ed esaustivamente un sistema di controllo di gestione debba rispettare quattro fasi, consistenti nell'individuazione:

1. dei livelli di controllo;
2. dei fattori da sottoporre a controllo a ciascun livello;
3. dei parametri più appropriati a rappresentare la performance ai diversi livelli e le eventuali interdipendenze sia di tipo verticale (tra più livelli) sia di tipo orizzontale;
4. del livello di performance atteso per ciascun parametro adottato (Arcari, 2003).

Tabella 14 – I dati elementari che originano gli indicatori di risultato

n.	Nome	Livello	Numeratore	Denominatore	Effetto atteso
1.1	Tasso di laurea/diploma	A, F, C	Laureati e diplomati	Immatricolati al I anno N+2 a.a. prima	+
1.2	Tasso di laurea/diploma in corso	A, F, C	Laureati e diplomati in corso	Immatricolati al I anno N a.a. prima	+
1.3	Tasso di completamento degli studi	A, F, C	Studenti equivalenti in corso	Studenti iscritti in corso	+
1.4	Punteggio di valutazione della didattica	A, F, C	Risultato sintetico derivante dalla valutazione della didattica da parte degli studenti		+
1.5	Punteggio medio VPS per docente attivo	A, F, D	Punteggio totale VPS della struttura	Docenti attivi nel programma VPS	+
1.6	Punteggio medio VPS per docente afferente	A, F, D	Punteggio totale VPS della struttura	Docenti afferenti alla struttura	+

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, “La valutazione del sistema universitario: l’organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

Tabella 15 – I dati elementari che originano gli indicatori di risorse

n.	Nome	Livello	Numeratore	Denominatore	Effetto atteso
2.1	Dotazione di spazi per studente in corso	A, F	Posti in aula	Studenti iscritti in corso	-
2.2	Dotazione di docenti per studente in corso	A, F	Docenti afferenti alla struttura	Studenti iscritti in corso	-
2.3	Dotazione di personale tecnico e amministrativo per docente	A, F	Personale tecnico e amministrativo (non sanitario)	Docenti afferenti alla struttura	-
2.4	Spesa corrente per studente in corso	A	Spese correnti totali	Studenti iscritti in corso	-
2.5	Entrate per la ricerca per docente	A, D	Entrate correnti e in conto capitale per la ricerca	Docenti afferenti alla struttura	-

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, “La valutazione del sistema universitario: l’organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

Tabella 16 – I dati elementari che originano gli indicatori di processo

n.	Nome	Livello	Numeratore	Denominatore	Effetto atteso
3.1	Tempo medio necessario per conseguire il titolo di studio	A, F, C	Media degli anni di iscrizione oltre la durata legale		-
3.2	Quota di studenti che abbandonano dopo il I anno	A, F, C	Immatricolati al I nell’a.a. precedente che non si sono iscritti al II anno di corso	Immatricolati al I anno nell’a.a. precedente	-
3.3	Quota di studenti fuori corso	A, F, C	Studenti fuori corso	Studenti iscritti in totale	-
3.4	Quota di docenti afferenti ai dipartimenti	A	Docenti afferenti ai dipartimenti	Docenti afferenti all’ateneo	+
3.5	Finanziamento esterno della ricerca per docente	A, D	Entrate correnti e in conto capitale per la ricerca, provenienti da finanziamenti esterni	Docenti afferenti alla struttura	+
3.6	Autosufficienza finanziaria	A	Entrate correnti totali al netto del FFO	Entrate correnti totali	+

Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, “La valutazione del sistema universitario: l’organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

Tabella 17 – I dati elementari che originano gli indicatori di contesto

<i>n.</i>	<i>Nome</i>	<i>Livello</i>	<i>Numeratore</i>	<i>Denominatore</i>	<i>Effetto atteso</i>
4.1	Indice di dimensione	A, F, C	Studenti iscritti in corso		+/-
4.2	Indice di rilevanza locale	A, F, C	Studenti iscritti in corso	Popolazione 19-25nni nella regione	+/-
4.3	Indice di attrazione studenti migliori	A, F, C	Immatricolati con voto di maturità pari o superiore a 54 su 60	Immatricolati	-
4.4	Indice di attrazione liceali	A, F, C	Immatricolati provenienti dai licei classico e scientifico	Immatricolati	-
4.5	Quota docenti area “scientifica”	A	Docenti area “scientifica”	Docenti afferenti all’ateneo	+

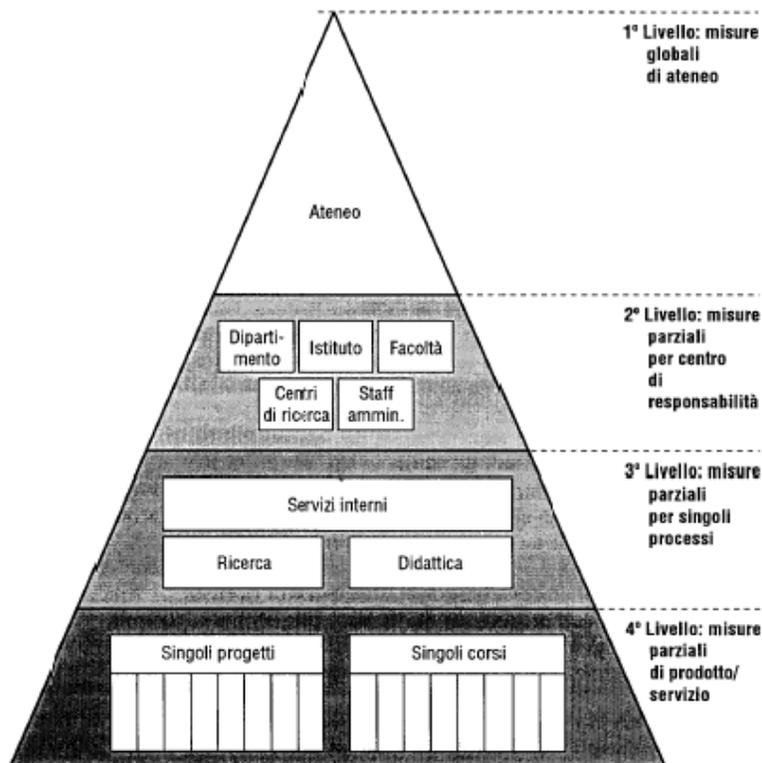
Fonte: Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, “La valutazione del sistema universitario: l’organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 11, 1998

4.4.1. L'individuazione dei livelli di controllo

Tenuto conto delle caratteristiche delle formule imprenditoriali e delle soluzioni organizzative più frequentemente adottate dalle Università italiane, riteniamo che si debbano adottare almeno quattro livelli di controllo (Figura 6):

- 1° livello: l'Ateneo (misure globali);
- 2° livello: i singoli centri di responsabilità (misure parziali per la responsabilizzazione economica di unità organizzative che gestiscono risorse, quali i dipartimenti, gli istituti, le facoltà, i centri di ricerca, formazione, ecc...);
- 3° livello: i singoli processi (misure parziali per il controllo dell'efficienza e dell'efficacia dei processi gestionali, didattici e di ricerca);
- 4° livello: i singoli prodotti/servizi (misure parziali per il controllo dei costi, della redditività e della qualità di singoli progetti di ricerca e di singoli corsi che compongono l'offerta formativa di ciascun Ateneo) (Arcari, 2003).

Figura 6 – I livelli di scomposizione delle misure di performance



Fonte: Arcari A., *Il controllo di gestione negli atenei*, Egea, Milano, 2003, p. 118

4.4.2. L'individuazione dei fattori da sottoporre a controllo a ciascun livello

Una volta individuati i diversi livelli di controllo, occorre procedere con la selezione dei fattori che possono incidere sulle condizioni di economicità d'Ateneo delle sue parti componenti. A tal fine, una buona base di partenza è rappresentata dagli indicatori elaborati dal CNVSU (visti nei paragrafi 4.2.3.1, 4.2.3.2, 4.2.3.3 e 4.2.3.4), anche se

questi sono da considerare insufficienti per potere impostare un adeguato controllo di gestione¹⁷⁸.

È questo il motivo per cui si ritiene opportuno ricorrere a un insieme di indicatori per il monitoraggio dei seguenti fattori a livello:

1. di Ateneo:

- il profilo economico/finanziario;
- il profilo dimensionale;
- il profilo della popolazione studentesca;
- il profilo del corpo docente;
- il profilo dell'organico non docente;

2. di singoli centri di responsabilità (dipartimenti, facoltà, istituti, centri di ricerca, staff centralizzati, ecc...):

- adeguatezza delle risorse strutturali dedicate;
- adeguatezza delle risorse finanziarie assegnate;
- livelli di attività svolti;

3. di singoli processi (didattici, di ricerca e di gestione):

- efficienza nell'impiego delle risorse dedicate;
- efficacia/qualità dei servizi resi;
- adeguatezza dei processi posti in essere;

4. di singoli prodotti/servizi:

- profilo economico;
- profilo quali-quantitativo (Arcari, 2003).

4.4.3. L'individuazione dei parametri di controllo

Ai fini di un completo controllo di gestione del singolo Ateneo, i Nuclei di Valutazione dovrebbero elaborare degli indicatori che possiedano le seguenti peculiarità:

- orientamento comparativo rispetto a standard di Ateneo;
- rilevazioni ex ante e controlli in itinere;
- focalizzazione sui processi didattici, di ricerca e gestionali;
- valenza operativa e strategica per il singolo Ateneo.

Nella tabella 18 sono evidenziati una serie di indicatori per ogni livello di controllo che come evidenziato da Arcari (2003) soddisfano tali condizioni. Seguono, inoltre, le tabelle 19, 20, 21, 22 e 23 con esempi di report specifici, scelti nell'ambito contabile.

In conclusione, la previsione dei livelli di performance attesi per ciascun parametro adottato costituisce la necessaria fase conclusiva del procedimento di progettazione del sistema di controllo di gestione in un'Università, in quanto essi rappresentano i valori di riscontro più significativi per un apprezzamento dei risultati conseguiti, indispensabili per attuare processi di valutazione delle performance aziendali.

Non si deve però trascurare la circostanza per cui l'individuazione dei livelli attesi di performance richiede che gli Atenei seguano un approccio orientato alla programmazione aziendale in maniera continuativa e non solamente occasionale e congiunturale.

¹⁷⁸ Al riguardo si rimanda a quanto sostenuto nel paragrafo 4.3.

Tabella 18 – Aree critiche e parametri di controllo per il monitoraggio delle performance di Ateneo ai diversi livelli di scomposizione

Fattori	Parametri*
1° Livello: Ateneo	
<ul style="list-style-type: none"> • profilo economico/finanziario 	<ul style="list-style-type: none"> • analisi Δ indicatori economico-finanziari di Ateneo
<ul style="list-style-type: none"> • profilo dimensionale 	<ul style="list-style-type: none"> • tassi di crescita annuali (numero studenti, docenti, personale non docente)
<ul style="list-style-type: none"> • profilo della popolazione studentesca 	<ul style="list-style-type: none"> • Δ composizione: <ul style="list-style-type: none"> - matricole (istituto di provenienza) - dal 2° anno in poi (numero studenti in corso/fuori corso)
<ul style="list-style-type: none"> • profilo del corpo docente 	<ul style="list-style-type: none"> • Δ composizione organici (ordinari/associati/ricercatori)
<ul style="list-style-type: none"> • profilo dell'organico non docente 	<ul style="list-style-type: none"> • Δ composizione organici non docente (dirigenti, impiegati, operativi)
2° Livello: centri di responsabilità (dipartimenti, facoltà, istituti, centri di ricerca, staff centralizzate ecc.)	
<ul style="list-style-type: none"> • adeguatezza delle risorse strutturali dedicate 	<ul style="list-style-type: none"> • analisi Δ struttura di costo (per i centri di costo) o di risultato economico (per i centri di profitto) • analisi Δ composizione organici • analisi Δ dimensionamento spazi per studente (biblioteche, aule informatica, aule studio, mensa ecc.)
<ul style="list-style-type: none"> • adeguatezza delle risorse finanziarie assegnate 	<ul style="list-style-type: none"> • analisi Δ stanziamenti ecc.
<ul style="list-style-type: none"> • livelli di attività 	<ul style="list-style-type: none"> • analisi Δ numero di corsi attivi • analisi Δ numero di progetti avviati/in corso/conclusi • analisi Δ numero e composizione servizi erogati centralmente ecc...
3° Livello: i processi didattici, di ricerca e gestionali	
<ul style="list-style-type: none"> • i processi didattici: <ul style="list-style-type: none"> - efficienza della didattica - adeguatezza della didattica - efficacia della didattica 	<ul style="list-style-type: none"> • analisi Δ costi della didattica • analisi Δ spesa corrente per studente; grado di soddisfazione degli studenti • tasso di laurea/diploma; tasso di completamento studi
<ul style="list-style-type: none"> • i processi di ricerca: <ul style="list-style-type: none"> - quantità della ricerca - efficacia della ricerca - adeguatezza delle risorse destinate 	<ul style="list-style-type: none"> • numero di progetti avviati • numero di progetti conclusi in rapporto al numero di progetti avviati • numero pubblicazioni • numero di progetti finanziati da enti esterni • Δ spesa corrente per studente • Δ finanziamento per docente
<ul style="list-style-type: none"> • i processi gestionali: <ul style="list-style-type: none"> - efficienza dei processi interni - efficacia dei processi interni - adeguatezza strutturale 	<ul style="list-style-type: none"> • analisi delle Δ di costo, di quantità e di mix di servizi erogati • grado di soddisfazione degli utenti interni dei servizi erogati • indicatori dimensionali (numero organico, volumi di attività svolte, ecc.)
4° Livello: i singoli prodotti (corsi e progetti di ricerca)	
<ul style="list-style-type: none"> • profilo economico 	<ul style="list-style-type: none"> • analisi Δ delle strutture di costo dei singoli prodotti
<ul style="list-style-type: none"> • profilo quali-quantitativo dei corsi di laurea 	<ul style="list-style-type: none"> • analisi delle Δ del numero degli iscritti (apprezzamento di mercato), grado di soddisfazione degli studenti (misura dell'adeguatezza didattica e dei piani di studi)
<ul style="list-style-type: none"> • profilo quali-quantitativo dei progetti di ricerca 	<ul style="list-style-type: none"> • Δ entità della spesa effettiva in rapporto al finanziamento concesso; tempi di realizzazione dei progetti, grado di soddisfazione del committente; output del progetto di ricerca

* Variazioni rispetto a valori obiettivo di piano o budget o rispetto a dati del passato.

Fonte: Arcari A., *Il controllo di gestione negli atenei*, Egea, Milano, 2003, pp. 121-122

Tabella 19 – Esempio di schema per il Budget e per il Conto economico d’Ateneo

Codici	Piano dei conti	Cdr 1	Cdr 2	Cdr n	Costi e Ricavi indistinti	Totale
R.	Ricavi					
R.01	Tasse e contributi					
R.XX					
	Totale Ricavi					
C.	Costi					
C.01	Acquisto beni					
C.XX					
	Totale Costi diretti					
M = R - C	Margine di contribuzione					
D	Costi indiretti ribaltati					
M1 = D - M	Risultato d’esercizio					
E	Costi comuni ribaltato					
M2 = E - M1	Risultato d’esercizio finale					

Cdr = Centro di responsabilità

E’ importante che il *Budget* e il Conto economico abbiano lo stesso schema, in tal modo tale da poter effettuare valutazioni comparative di informazioni omogenee.

Fonte: ns. elaborazione su dati di letteratura

Tabella 20- Esempio di schema per Budget e Conto economico per funzioni/obiettivo¹⁷⁹ (anche riclassificato¹⁸⁰)

Codici	Piano dei conti	Didattica	Ricerca	Attività commerciale	Costi e ricavi indistinti	Totale
R.	Ricavi					
R.01	Tasse e contributi					
R.XX					
	Totale Ricavi					
C.	Costi					
C.01	Acquisto beni					
C.XX					
	Totale Costi diretti					
M = R - C	Margine di contribuzione					
M1 = D - M	Risultato d’esercizio					
E	Costi comuni ribaltato					
M2 = E - M1	Risultato d’esercizio finale					

Fonte: ns. elaborazione su dati di letteratura

Tabella 21 – Esempio di Conto economico sintetico per singola unità organizzativa (amministrazione centrale, facoltà, dipartimento, centro di servizio, biblioteca, ecc.)¹⁸¹

Unità organizzativa XX		
Codici	Piano dei conti	Ammontare
R.	Ricavi	
R.01	Tasse e contributi	
R.XX	
	Totale Ricavi	
C.	Costi	
C.01	Acquisto beni	
C.XX	
	Totale Costi diretti	
M = R - C	Margine di contribuzione	
M1 = D - M	Risultato d’esercizio	
E	Costi comuni ribaltato	
M2 = E - M1	Risultato d’esercizio finale	
R.	Ricavi	

Fonte: ns. elaborazione su dati di letteratura

¹⁷⁹ Questo schema può essere redatto sia per l’intero ateneo sia per le singole strutture (facoltà e dipartimenti), a seconda delle attività tipiche da esse svolte.

¹⁸⁰ E’ possibile riclassificare ogni Conto economico secondo la normativa civilistica, prendendo tutte le voci del piano dei conti e rielaborandole secondo lo schema previsto dal codice civile (art. 2524).

¹⁸¹ Il Conto economico di ogni unità organizzativa può essere redatto anche per attività, secondo lo schema della tabella 20.

Tabella 22 – Esempio di Conto economico analitico per singola unità organizzativa (amministrazione centrale, facoltà, dipartimento, centro di servizio, biblioteca, ecc.)

Unità organizzativa XX						
Codici	Piano dei conti	Cdr 1	Cdr I	Cdr n	Ricavi e Costi indistinti	Totale
R.	Ricavi					
R.01	Tasse e contributi					
R.XX					
	<i>Totale Ricavi</i>					
C.	Costi					
C.01	Acquisto beni					
C.XX					
	<i>Totale Costi diretti</i>					
M = R - C	<i>Margine di contribuzione</i>					
M1 = D - M	<i>Risultato d'esercizio</i>					
E	Costi comuni ribaltato					
M2 = E - M1	<i>Risultato d'esercizio finale</i>					

Cdr = Centro di responsabilità

Fonte: ns. elaborazione su dati di letteratura

Tabella 23 – Esempio di report per l'analisi puntuale degli scostamenti

Piano dei conti	Importi del periodo infrannuale						Variazione % su		Budget al 1/1 Anno N	Consuntivo anno N - 1
	Anno N - 1		Budget		Consuntivo		N - 1	Budget		
	valori	valori	valori	valori	valori	valori	A - C	B - C		
	A	%	B	%	C	%				
Ricavi:										
Tasse										
Contributi										
Ricavi da attività commerciale										
.....										
Totale Ricavi										
Costi										
Acquisto beni										
Acquisto servizi										
Ammortamenti										
.....										
Totale Costi										
Risultato economico del periodo										
Dati operativi										
Indicatore a										
Indicatore b										
Indicatore n										

Al fine di un'efficace analisi degli scostamenti, tale schema è valido per ogni Centro di responsabilità, di cui è necessario conoscere l'andamento infrannuale dei costi e dei ricavi operativi. Si raggiunge così il massimo livello di puntualità temporale nel congelare i dati economici.

Fonte: ns. elaborazione su dati di letteratura

4.5. Il Common Assessment Framework (CAF) per l'autovalutazione delle Università

Infine al fine di promuovere le attività di autovalutazione e miglioramento continuo delle Università Italiane, la Fondazione CRUI ha promosso l'adattamento alle organizzazioni universitarie del Common Assessment Framework (CAF)¹⁸², uno strumento di Total Quality Management (TQM) ispirato dal modello di eccellenza EFQM della European Foundation for Quality Management (EFQM) e dal modello Speyer della German University of Administrative Sciences.

¹⁸² La pubblicazione può essere scaricata all'indirizzo: <http://www.fondazionecrui.it/HomePage.aspx?ref=1927>.

Il CAF, definito a livello europeo e presentato in occasione della IV Conferenza Europea sulla Qualità nelle amministrazioni pubbliche (Tampere – settembre 2006), è uno degli strumenti di autodiagnosi definiti a livello internazionale suggerito dalla “Direttiva per una pubblica amministrazione di qualità” (2006) del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione.

Il termine Common Assessment Framework può essere tradotto con “Griglia Comune di Autovalutazione”:

- *griglia* perché rappresentato da uno schema che guida l’analisi dello stato delle organizzazioni;
- *comune* perché è stato elaborato per essere adottato da tutte le amministrazioni pubbliche europee;
- *di autovalutazione* perché il primo passo di un approccio orientato alla qualità è costituito da un processo di autovalutazione, attraverso cui i responsabili identificano i punti di debolezza sulla base dei quali intervenire con azioni di miglioramento.

Il CAF:

- considera l’organizzazione da diversi punti di vista contemporaneamente secondo l’approccio olistico di analisi delle performance organizzative;
- si fonda sul principio che risultati eccellenti relativi alla performance organizzativa, ai cittadini/clienti, al personale e alla società si ottengono attraverso una leadership che guidi le politiche e le strategie, la gestione del personale, delle partnership, delle risorse e dei processi;
- contiene gli elementi che consentono di analizzare la performance di una organizzazione e capire dove intervenire per migliorarla (Fondazione CRUI, 2010).

La struttura del modello CAF è sintetizzata nelle figure 7 e 8.

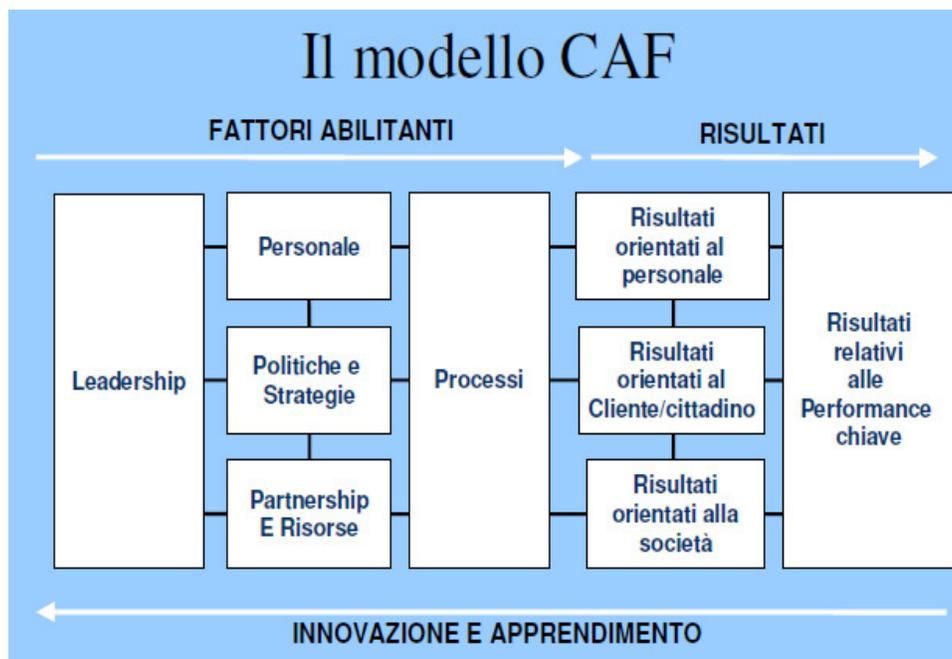
Le 9 caselle rappresentano i criteri in base ai quali valutare il percorso di un’organizzazione verso l’eccellenza. Ciascun criterio è corredato di una definizione che ne riassume il significato in termini complessivi.

I primi 5 criteri si riferiscono ai fattori abilitanti di un’organizzazione e consistono nel descrivere quanto realizzato dall’organizzazione e l’approccio utilizzato per conseguire i risultati prefissati.

Invece, gli ultimi 4 criteri hanno il compito di misurare e valutare i risultati ottenuti relativamente ai clienti/utenti, al personale, alla società e alle performance chiave, attraverso misure di percezione e indicatori di funzionamento.

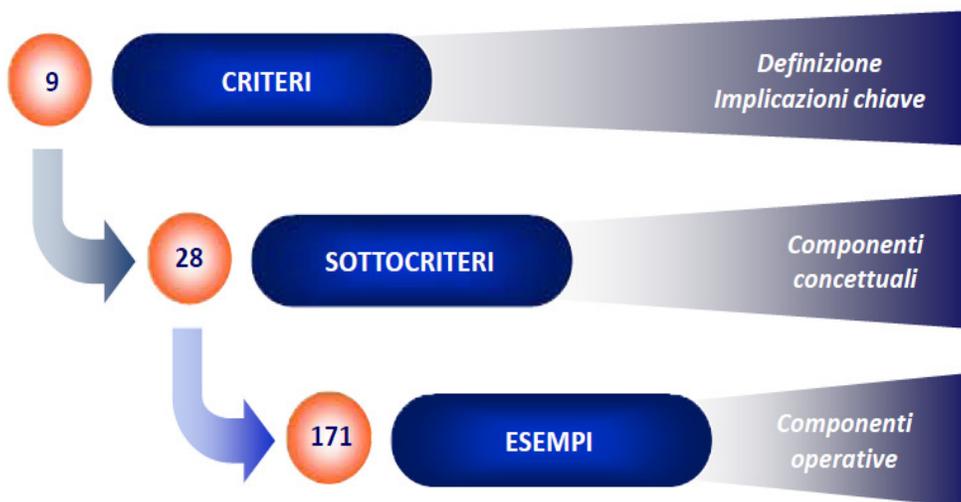
Ogni criterio è a sua volta suddiviso in sottocriteri (28 in totale), i quali comprendono una serie di aree/esempi da considerare (171).

Figura 7 – Il modello CAF



Fonte: Fondazione CRUI, CAF Università. Migliorare un'organizzazione universitaria attraverso l'autovalutazione, luglio 2010, p. 9

Figura 8 – La struttura del modello CAF



Fonte: ns. elaborazione

In fine, nella tabella 24 sono descritti i 9 criteri sopra accennati con i relativi sottocriteri in base ai quali valutare il percorso di un'organizzazione verso l'eccellenza.

Tabella 24 - I criteri relativi ai fattori abilitanti

Criterio 1: Leadership	
Definizione	<p>Il comportamento dei leader è fondamentale nella definizione di obiettivi chiari e univoci e nella creazione di un ambiente che permetta alle organizzazioni universitarie e alle persone che la compongono di eccellere.</p> <p>I leader orientano le organizzazioni. Essi sviluppano la missione (mission), la visione (vision) e i valori necessari per il successo dell'organizzazione nel lungo termine. Motivano e supportano il personale nell'organizzazione agendo come modelli di ruolo e utilizzando comportamenti adeguati in linea con i valori espliciti ed impliciti.</p> <p>I leader sviluppano, implementano e controllano il sistema di gestione dell'organizzazione e valutano le prestazioni (performance) in termini di risultati (output) e di impatti (outcome). Sono responsabili del miglioramento delle performance e definiscono i cambiamenti necessari per realizzare la mission.</p> <p>I leader sono la principale interfaccia fra le organizzazioni universitarie, il Ministero competente per l'Università e la Ricerca e le sue articolazioni, gli Enti Locali, gli Enti di Ricerca, gli altri Enti pubblici e privati, le imprese operanti sul territorio. Sono inoltre responsabili delle relazioni con gli altri portatori di interesse e della soddisfazione dei loro bisogni.</p>
Sottocriteri	<p>Sottocriterio 1.1 - Orientare l'organizzazione, attraverso lo sviluppo di una missione, una visione e dei valori</p> <p>Sottocriterio 1.2 - Sviluppare e implementare un sistema di gestione dell'organizzazione, delle sue performance e del cambiamento</p> <p>Sottocriterio 1.3 - Motivare e supportare il personale dell'organizzazione e agire come modello di ruolo</p> <p>Sottocriterio 1.4 - Gestire i rapporti con i politici e gli altri portatori di interesse al fine di assicurare la condivisione delle responsabilità</p>
Criterio 2: Politiche e Strategie	
Definizione	<p>La performance complessiva di un'organizzazione, compresa un'organizzazione universitaria, è determinata dal modo in cui questa riesce ad integrare efficacemente le proprie attività. L'organizzazione attua la sua visione e la sua missione attraverso una chiara strategia, focalizzata sui portatori di interesse, in grado di allineare politiche pubbliche e obiettivi ai bisogni dei portatori di interesse e supportata da una gestione delle risorse e dei processi in una prospettiva di miglioramento continuo. La strategia viene poi tradotta in piani, obiettivi e risultati misurabili.</p> <p>Le politiche e le strategie riflettono l'approccio dell'organizzazione verso la modernizzazione e l'innovazione.</p>
Sottocriteri	<p>Sottocriterio 2.1 - Raccogliere informazioni relative ai bisogni presenti e futuri dei portatori di interesse</p> <p>Sottocriterio 2.2 -Sviluppare, rivedere e aggiornare politiche e strategie tenendo in considerazione i bisogni dei portatori di interesse e le risorse disponibili</p> <p>Sottocriterio 2.3 - Implementare le strategie e le politiche nell'intera organizzazione</p> <p>Sottocriterio 2.4 - Pianificare, attuare e rivedere le attività per la modernizzazione e l'innovazione</p>
Criterio 3: Personale	
Definizione	<p>Il personale "è" l'organizzazione. Esso rappresenta infatti il fattore più importante dell'organizzazione.</p> <p>Il modo in cui i componenti di un'organizzazione interagiscono tra di loro e gestiscono le risorse disponibili determina il successo dell'organizzazione stessa. Rispetto, dialogo, responsabilizzazione (empowerment) e un ambiente sicuro e sano sono elementi fondamentali per assicurare l'impegno e la partecipazione del personale nel perseguimento dell'eccellenza.</p> <p>Per realizzare le sue politiche e strategie e assicurare l'efficace operatività dei suoi processi, l'organizzazione gestisce, sviluppa e valorizza le competenze e il potenziale del proprio personale a livello sia individuale che collettivo.</p>
Sottocriteri	<p>Sottocriterio 3.1 - Pianificare, gestire e potenziare le risorse umane in modo trasparente in linea con le politiche e le strategie</p> <p>Sottocriterio 3.2 - Identificare, sviluppare ed utilizzare le competenze del personale allineando gli obiettivi individuali a quelli dell'organizzazione</p> <p>Sottocriterio 3.3 - Coinvolgere il personale attraverso lo sviluppo del dialogo e dell'empowerment</p>
Criterio 4: Partnership e Risorse	
Definizione	<p>In che modo l'organizzazione universitaria pianifica e gestisce le proprie partnership chiave – soprattutto con i clienti (studenti, famiglie, imprese, Pubblica Amministrazione e, più in generale, il territorio) - al fine di sostenere le proprie politiche e strategie e assicurare un'efficace operatività dei propri processi. In tal senso le partnership rappresentano risorse fondamentali per il buon funzionamento dell'organizzazione.</p> <p>Oltre alle partnership, le organizzazioni necessitano delle risorse tradizionali: finanziarie, tecnologiche, infrastrutturali. Tali risorse sono usate e sviluppate per sostenere le strategie dell'organizzazione e i suoi processi più importanti al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi nel modo più efficiente.</p> <p>Le organizzazioni attraverso sistemi di rendicontazione trasparente possono rendersi garanti presso le parti interessate dell'uso legittimo delle risorse a loro disposizione.</p>

Sottocriteri	Sottocriterio 4.1 - Sviluppare e implementare relazioni con i partner chiave Sottocriterio 4.2 - Sviluppare e implementare relazioni con i cittadini/clienti Sottocriterio 4.3 - Gestire le risorse finanziarie Sottocriterio 4.4 - Gestire le informazioni e la conoscenza Sottocriterio 4.5 - Gestire la tecnologia Sottocriterio 4.6 - Gestire le infrastrutture
Critero 5: Processi	
Definizione	In che modo l'organizzazione universitaria identifica, gestisce, migliora e sviluppa i suoi processi chiave volti a sostenere le strategie e le politiche. L'innovazione e il bisogno di generare valore aggiunto per i clienti, il territorio e gli altri portatori di interesse sono due delle principali linee direttrici nello sviluppo dei processi.
Sottocriteri	Sottocriterio 5.1 - Identificare, progettare, gestire e migliorare i processi su base sistematica Sottocriterio 5.2 – Sviluppare ed erogare servizi e prodotti orientati al cittadino/cliente Sottocriterio 5.3 – Innovare i processi coinvolgendo i clienti/utenti
Critero 6: Risultati orientati al cliente	
Definizione	I risultati che l'organizzazione ottiene in relazione al grado di soddisfazione dei suoi clienti nei suoi confronti e nei confronti dei prodotti/servizi che eroga.
Sottocriteri	Sottocriterio 6.1 - I risultati della misurazione della soddisfazione del cliente Sottocriterio 6.2 - Indicatori di prestazione dell'orientamento al cliente
Critero 7: Risultati relativi al personale	
Definizione	I risultati che l'organizzazione universitaria ottiene nello sviluppo delle competenze, della motivazione, della soddisfazione e delle performance del personale docente e tecnico-amministrativo.
Sottocriteri	Sottocriterio 7.1 - I risultati della misurazione della soddisfazione e della motivazione del personale Sottocriterio 7.2 - Gli indicatori di risultato del personale
Critero 8: Risultati relativi alla società	
Definizione	I risultati che l'organizzazione universitaria ottiene nella soddisfazione dei bisogni della comunità locale, nazionale ed internazionale. Questo può includere anche la percezione relativa all'approccio e al contributo dell'organizzazione alla qualità della vita e dell'ambiente e alla conservazione delle risorse naturali, nonché le misurazioni che l'organizzazione stessa conduce per verificare l'efficacia del proprio contributo alla società.
Sottocriteri	Sottocriterio 8.1 – I risultati sociali percepiti dai portatori d'interesse Sottocriterio 8.2 - Gli indicatori della performance sociale dell'organizzazione
Critero 9: Risultati relativi alle performance chiave	
Definizione	I risultati che l'organizzazione universitaria ottiene come effetto delle strategie e delle politiche attuate per soddisfare i bisogni e le richieste dei vari portatori di interesse (risultati esterni) e i risultati che l'organizzazione ha ottenuto nella gestione e nei processi di miglioramento (risultati interni).
Sottocriteri	Sottocriterio 9.1 - I risultati esterni: output e outcome riferiti agli obiettivi Sottocriterio 9.2 - I risultati interni

Fonte: ns sintesi da report Fondazione CRUI 2010

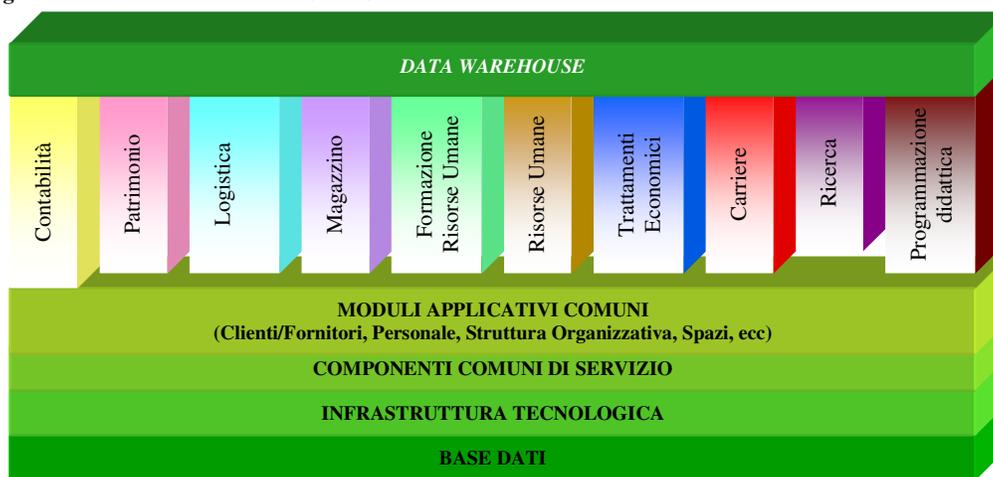
4.6. I sistemi informativi di supporto al controllo di gestione. Il software CIA del CINECA

Per potere avviare un completo processo di controllo gestionale all'interno di un'azienda o di un ente non si può prescindere da un buon sistema informativo di base, ossia da un'analisi che consenta di rapportare gli strumenti di controllo alle effettive esigenze informative e ad una corretta implementazione degli strumenti di controllo in modo che si possano avere letture gestionali semplici, rapide ed efficaci.

Anche in ambito universitario è essenziale il ricorso ad un sistema informativo volto all'innovazione e alla riduzione della complessità di gestione dell'organizzazione universitaria.

Il limite attuale dei sistemi informativi presenti negli Atenei è quello di essere disgiunti tra loro, in quanto nati per rispondere ad una precisa esigenza operativa e pertanto pensati per un utilizzo circoscritto di una precisa area, non per cooperare con sistemi di altre aree. Una corretta pianificazione, anche pluriennale, e un attento controllo di gestione devono invece essere supportati da un sistema informativo integrato, che metta in condivisione dati e funzioni tra i vari applicativi, o che comunque sia aperto all'integrazione con altri sistemi già presenti in Ateneo. Il sistema informativo quindi non deve essere un applicativo a sé stante, ma va concepito come l'insieme di funzioni applicative (organizzate in moduli, come ad esempio quelli riportati nel software CINECA (Figura 9) esposte come servizi per consentire una loro fruizione all'interno dei processi sia verticali che trasversali dell'Ateneo, o richiamabili da altri contesti applicativi. Inoltre, proprio perché le strutture organizzative delle Università possono essere le più disparate, il sistema informativo non deve proporre a priori un modello organizzativo, ma deve essere flessibile.

Figura 9 – Il sistema informativo CINECA di un Ateneo



Fonte: ns. elaborazione da software CINECA

L'obiettivo delle Università deve dunque essere quello di introdurre delle *strutture di rappresentazione ed alimentazione dei flussi informativi contabili* volti a far sì che il *bilancio di Ateneo*, da mero mezzo contabile, si trasformi in uno strumento di

rappresentazione, interpretazione e gestione dell'economia dell'impresa. Ciò implica, da un lato l'estensione del sistema di rilevazione fino a contemplare la quantificazione dei costi e dei ricavi in via analitica e *mediante il ricorso a metodologie di calcolo tipiche delle aziende private*, e dall'altro il funzionamento di tali sistemi a valori preventivi oltre che consuntivi.

Di seguito verranno illustrate alcune delle potenzialità informative del *software Contabilità Integrata di Ateneo (CIA)* elaborato da CINECA¹⁸³, in quanto fondamentale strumento di cambiamento culturale ed organizzativo in grado di contemperare esigenze legislative, tecnico-contabili e gestionali¹⁸⁴.

La *Contabilità Integrata di Ateneo (CIA)* è un sistema gestionale innovativo rivolto all'Ateneo nel suo complesso (Amministrazione Centrale e Dipartimenti) per consentire l'integrazione di una *gestione contabile a base finanziaria*, tipica degli enti pubblici, con una *gestione contabile economica*, comprensiva della contabilità generale e della contabilità analitica, caratteristica del mondo aziendale.

La soluzione proposta tiene conto delle differenze presenti nelle Università, sia per dimensioni e complessità, sia come conseguenza dell'autonomia amministrativa, consentendo una totale configurabilità delle "strutture portanti" riconducibili a:

- *piano dei conti finanziario;*
- *piano dei conti economico;*
- *struttura dei centri di responsabilità/spesa;*
- *struttura dei centri di costo.*

L'unicità del piano dei conti è garanzia del consolidamento automatico di tutti i bilanci autonomi.

Rispetto ai contenuti l'applicazione si articola in tre moduli fondamentali, che possono essere installati in fasi successive:

- 1. modulo di gestione finanziaria, focalizzato sul processo di autorizzazione della spesa;*
- 2. modulo di contabilità economica, focalizzato sul processo di misurazione dei costi di gestione relativi a specifiche attività aziendali (contabilità analitica);*
- 3. modulo di gestione compensi e missioni integrato alla gestione contabile (Arcari, 2003).*

Infine, è previsto anche un ambiente di Data Warehouse, un database multidimensionale disegnato per l'analisi dettagliata dei dati provenienti dalla procedura. È interrogabile sia con una serie di query individuate e predisposte nella fase di personalizzazione e avvio del sistema, sia con altre interrogazioni eseguite con appositi strumenti software, individuati dall'Ateneo (browser o altro pacchetto proprietario), in maniera del tutto indipendente dall'hardware e dal software utilizzato dalla procedura stessa, attraverso la tecnologia internet e intranet (Arcari, 2003).

¹⁸³ Il progetto di Contabilità Integrata di Ateneo (CIA) è stato realizzato in collaborazione con il Settore Gestionale Amministrativo Universitario di CINECA. CINECA è un Consorzio Interuniversitario che offre servizi di consulenza, formazione, assistenza e manutenzione alle Università che ne fanno parte. Nel 1997, per assecondare l'esigenza di rilevare i risultati di gestione degli atenei in analogia a quanto avviene nelle aziende, ha promosso la realizzazione di una procedura di Contabilità Integrata di Ateneo (CIA) in grado di sostenere il processo di innovazione in corso nel sistema universitario. Alla realizzazione del pacchetto, che è tuttora in evoluzione, hanno contribuito anche alcune Università che in qualità di utenti hanno potuto testare e suggerire miglioramenti all'interno di una serie di moduli al fine di renderli più funzionali. Esse sono le Università degli Studi di Ancona, Bari, Bergamo, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Macerata, Messina, Pisa, la Terza Università di Roma e il Politecnico di Torino.

¹⁸⁴ Informazioni tratte ed adattate da *documenti CINECA* – Consorzio Interuniversitario-Contabilità Integrata per l'Ateneo – CIA – 1998; si veda anche <http://web.cineca.it>.

Il *Data Warehouse* è infatti l'ambiente in cui poi confluiscono tutti i dati provenienti dalle applicazioni informatiche dell'Ateneo per trasformare dati in decisioni.

4.7. Alcuni esempi di report prodotti dal software CIA

L'esperienza che CINECA ha acquisito con il sistema del Data Warehouse ci induce a ritenere che un sistema di analisi e reportistica per tutti gli organi e le strutture dell'Ateneo possa essere fornito utilizzando strumenti di *Business Intelligence*. Si permette così anche la costruzione di indicatori complessi, che mostrano trend, confronti temporali, ranking, sia mediante classiche griglie sia graficamente. Il DWH potendo raccordare le informazioni presenti nei diversi sistemi gestionali, creando un unico *repository* di informazioni corrette e certificate cui tutto l'Ateneo può attingere, consente agli organi di controllo di basare le proprie analisi su informazioni certificate e non ridondanti. L'integrazione completa di dati certificati, la flessibilità dei modelli di analisi e l'immediatezza con cui sono presentati i risultati (cruscotti), costituiscono elementi imprescindibili per affrontare il processo di programmazione e controllo.

Come si è evidenziato nel paragrafo 4.6, in base all'esperienza CINECA le aree di analisi più interessanti, per qualità e dimensioni, sono:

- personale,
- segreteria studenti,
- area economico-finanziaria.

Di seguito vengono illustrati alcuni dei più interessanti esempi di report prodotti dal software CIA, secondo la suddivisione sopra esposta

Un'analisi attenta e precisa degli elementi economici e non economici legati al personale è sicuramente una delle esigenze più sentite poiché il costo del personale rappresenta la parte più rilevante dei costi di un Ateneo.

Si può così analizzare:

- distribuzione del personale per ruolo giuridico, struttura organizzativa e fascia d'età;
- distribuzione dei docenti suddivisi per Facoltà/Settore Scientifico Disciplinare (SSD);
- turnover del personale docente e tecnico-amministrativo;
- costo del personale per ruolo, struttura didattica e organizzativa;
- ecc.

Un importante sviluppo di quest'area è dato dalla possibilità di eseguire **simulazioni**, ovvero analisi "*what if*", capaci di prospettare scenari futuri. L'esperienza CINECA alle analisi "*what if*" è per il momento limitata all'area del personale in quanto è qui che le Università hanno dimostrato il maggior interesse.

Nell'area segreteria studenti è importante approfondire lo studio e l'analisi della carriera dello studente all'interno dell'Ateneo, ma anche la programmazione didattica. Si mira quindi ad un'analisi della situazione dello studente relativa alle coorti di immatricolazioni, così da individuare eventuali problemi all'interno di un corso di studio o di un particolare insegnamento. E' così possibile visualizzare studenti immatricolati per anno accademico, studenti iscritti per anno accademico e per anno di corso, studenti laureati per sessioni di laurea, esami sostenuti per anno accademico e media dei voti per insegnamento, esami sostenuti in media per studente per anno di corso, numero di ore per docente, numero tesi seguite come relatore, monitorare la riscossione delle tasse, ecc.

Mentre l'area economico-finanziaria cerca di monitorare l'intero flusso contabile incrociando i dati relativi ai diversi movimenti contabili e derivanti da più fonti informative (Report su costi personale e altri costi; Flussi dei costi ribaltati per dipendente, ecc).

In conclusione oltre alle analisi verticali e specifiche sulle tre aree appena viste (personale, segreteria studenti e economico-finanziaria), si possono effettuare anche delle analisi trasversali che sono a contenuto e visione più generale. Ciò vuol dire fare un'aggregazione di dati ad un livello superiore (Dipartimento, Facoltà ...) e quindi meno particolareggiata, ma ricca di contenuti di sintesi.

All'interno dei report è possibile predisporre delle navigazioni pre-configurate tra i dati, in modo da avere una visione multidimensionale (Esempi di report: indicatori di turnover del personale di ruolo per anno, calcolato come rapporto tra somma delle persone entrate e uscite e l'organico medio (numero di anni-uomo); consolidato di Ateneo per attività; attività didattica; costo degli spazi; capacità autofinanziamento, - ecc.)

In conclusione i sistemi informativi di Ateneo sono strategici per far sì che i processi di valutazione e controllo siano più efficaci ed efficienti e soprattutto forniscano quel flusso informativo indispensabile per migliorare la governance dell'Università Italiana.

Conclusioni

Prima di pensare a qualsiasi possibile risposta da dare agli innumerevoli interrogativi che si pongono, oggi, in tema di Università, bisognerebbe tenere ben presenti due affermazioni quanto mai significative: «Conoscere per governare» amava dire Einaudi, e «Non si può gestire ciò che non si sa misurare» sostengono Kaplan e Norton. Tali affermazioni dovrebbero essere sempre in mente a coloro che hanno responsabilità di governo e che sono obbligati a effettuare l'analisi e la valutazione delle riforme proposte.

L'obiettivo di questo lavoro è stato per l'appunto quello di focalizzare l'attenzione sull'esigenza di dotare coloro i quali hanno responsabilità di governo in ambito accademico di metodologie capaci di supportare le attività valutative e di controllo nel rispetto degli obiettivi internazionali, della coerenza, della sequenzialità e della multidimensionalità insite in tali attività.

E se un nuovo organismo dovrà occuparsi di valutazione universitaria (ANVUR), allora ci si auspica che esso possa sfruttare tutte le esperienze positive effettuate, in questi ultimi anni, in tema di valutazione universitaria, superandone al contempo i limiti attraverso la creazione di un impianto di valutazione organico che abbia obiettivi, criteri e indicatori condivisi e accettati da tutti gli attori coinvolti nel processo e che soprattutto svolga tutte le fasi di valutazione, da quella *ex ante*, con l'introduzione anche di sperimentazioni preventive, per la determinazione degli standard da utilizzare in fase di generalizzazione, a quella *in itinere* e infine a quella *ex post*.

L'ultima considerazione riguarda, poi, una convinzione personale. Sino a quando le Università non comprenderanno che la valutazione ed il controllo sono elementi fondamentali in qualunque azienda, pubblica o privata, al fine di verificare se l'applicazione della strategia programmata sia stata o meno efficace, la reazione dei professori continuerà a essere quella tipica di chi si sente sotto esame, con la conseguenza che invece di una valutazione trasparente e obiettiva si otterrà che ciascuno cercherà di nascondere qualcosa.

L'importante è capire che per avere autonomia bisogna essere responsabili nel gestirla.

La politica del governo centrale dovrebbe essere tesa a creare incentivi volti a facilitare una buona gestione senza entrare, però, nel contenuto reale delle strategie operative dell'Università. Dovrebbe basarsi su un approccio più metodologico, che analizzi la bontà della gestione, la capacità di raggiungere i risultati, la qualità della didattica e della ricerca, partendo dal presupposto che esistono due libertà che vanno rispettate e mantenute, la didattica e la ricerca appunto, chiedendo però la massima qualità nel modo in cui vengono realizzate. In questa prospettiva il vero ruolo del potere centrale, dovrebbe essere rivolto a fornire i giusti incentivi, utili a indurre le Università a comportamenti insieme liberi e responsabili.

In estrema sintesi, lo studio condotto ha dimostrato che è possibile proporre un modello di valutazione e controllo delle Università adatto alla realtà italiana, e ciò vale nonostante le numerose difficoltà sia sotto il profilo tecnico-contabile che sotto quello di tipo organizzativo e culturale, che inevitabilmente accompagnano la sua introduzione. Il tutto deve avvenire nel rispetto dell'economicità della gestione, condizione che, in un contesto organizzativo e storico in cui le risorse sono sempre più scarse, non può più essere ignorata. Questo non solo perché deve essere possibile valutare l'efficienza e l'efficacia dei processi di allocazione centrale e di successivo utilizzo periferico delle risorse pubbliche, ma anche allo scopo di inculcare agli organi di governo dei singoli

Atenei la strumentalità dei confronti competitivi al miglioramento delle performance dell'intero sistema universitario.

Bibliografia

- AA.VV.**, *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, ENQA, Helsinki, 2005
- Agasisti T., Catalano G.**, “Governance Models of University Systems: Towards Quasi-Markets? Tendencies and Perspectives: a European Comparison”, in *Journal of Higher Education Policy and Management*, vol. 28, n. 3, 2006
- Agasisti T., Catalano G.**, “Il finanziamento pubblico delle università con modelli formula-based: aspetti metodologici ed esperienze applicative in alcuni paesi europei”, in **Brosio G., Muraro G.** (a cura di), *Il finanziamento del settore pubblico*, Franco Angeli, Milano, 2006
- Amaduzzi A.**, *Sull'economia delle aziende pubbliche di erogazione*, Giappichelli, Torino, 1965
- Anthony R., Young D.**, *Il controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*, McGraw Hill, Milano, 1992
- Anthony R.N., Reece S.R.**, *Accounting, text and cases*, Eighth Edition, Irwin, Homewood, 1989
- Arcari A.**, *Il controllo di gestione negli atenei*, Egea, Milano, 2003
- Argyris C.**, *Strategy, Change and Defensives Routines*, Marshfield Mass., Pitman, 1985
- Ashcroft K.**, “Enterprise activity in UK Higher Education: models and approaches to quality”, in *Higher Education Review*, vol. 36, n. 1, 2003
- Azzone G.**, *Controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Etas Libri, Milano, 2007
- Baraldi S., Devecchi C.**, *I sistemi di pianificazione, programmazione e controllo. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1995
- Bartlett W., Le Grand J.**, *Quasi-Markets and Social Policy*, The MacMillan Press, London 1993
- Barzelay M.**, “Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions”, in **PUMA**, *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, OECD, Parigi, 1996
- Bauer M., Henkel M.**, “Academic Responses to Quality Reforms in Higher Education. England and Sweden Compared”, in **Henkel M., Little B.**, *Changing relationship between higher education and the state*, Jessica Kingley publisher, London, 1998
- Bauer M., Kogan M.**, “Evaluation Systems in the UK and Sweden: successes and difficulties”, in *European Journal of Education*, vol. 32, n. 2, 1997
- Bevir M. et al.**, “Comparative governance: prospects and lessons”, in *Public Administration*, 81 (1), 2003
- Bezzi A.**, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2001
- Bodei R.**, “Innovazione e creatività”, in *Prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico dell'Università Carlo Cattaneo – LIUC*, Castellanza, febbraio 2005
- Bonazzi G.**, *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2002
- Bondonio P., Scacciati F.**, *Efficienza e produttività negli enti locali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1990
- Borgonovi E.** (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984
- Borgonovi E.**, *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*, Giuffrè, Milano, 1975
- Borgonovi E.**, *L'impresa pubblica*, Giuffrè, Milano, 1979
- Borgonovi E.**, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002
- Bourn M.**, “Meeting the Indirect Costs of Support Services in Universities: Top-Slicing, Charging out, Taxes, Trading, and Devolution”, in *Financial Accountability and Management*, 10 (4), novembre, 1994
- Brennan J., Shah T.**, *Managing Quality in Higher education. An International perspective on institutional assessment and Change*, Open University Press, Buckingham, 2000
- Brimson J., Antos J.**, *Activity-Based Budgeting. Una guida alla creazione del valore*, Egea, Milano, 1999
- Brizzi G.P., Del Negro P., Romano A.** (a cura di), *Storia delle Università in Italia – vol. 1*, Sicania, Messina, 2007
- Brown R.**, *Quality assurance in higher education. The UK experience since 1992*, RoutledgeFalmer, London, 2004
- Brugger G.**, “L'analisi economica delle decisioni aziendali”, in **Guatri L.** (a cura di), *Trattato di economia delle aziende industriali*, EGEA, Milano, 1988
- Bruni G.**, “La strategia del valore tra conflittualità ed equilibrio di interessi”, in *Rivista italiana di ragioneria e di Economia Aziendale*, n° 1-2, 2002
- Bruni G.**, *Le imprese pubbliche in economia d'azienda*, Dante, Verona, 1968

- Brusa L.**, *Contabilità dei costi, contabilità per centri di costo ed Activity Based Costing*, Giuffrè, Milano, 1995
- Brusa L., Zamprognà L.**, *Pianificazione e controllo di gestione, creazione del valore, cost accounting e reporting direzionale: tendenze evolutive*, Etas Libri, Milano, 1991
- Bruzzo A., Morigi P.**, *Il controllo di gestione negli enti locali*, Franco Angeli, Milano, 1987
- Cafferata R.** (a cura di), *Economia delle imprese pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 1986
- Capano G.**, *La politica universitaria*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Capano G., Tognon G.** (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008
- Cassandro P.E.**, *Le gestioni erogatrici pubbliche. Stato-Regioni-Province-Comuni-Istituzioni di assistenza e beneficenza*, IV ed, UTET, Torino, 1979
- Cassandro P.E.**, “Sulle rilevazioni amministrative nelle aziende pubbliche”, in **AA.VV.**, *Saggi di economia aziendale e sociale in memoria di Gino Zappa*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1961
- Cassese S.**, “Il valore legale del titolo di studio”, in *Annali del Centro interuniversitario per la storia delle Università italiane*, n. 6, 2002
- Catalano G., Mori P., Todeschini M., Silvestri P.**, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1993
- Catalano G., Silvestri P.**, “Il finanziamento e la distribuzione delle risorse nel sistema universitario italiano”, in *Economia Pubblica*, n. 3, 1993
- Catalano G., Silvestri P.**, “Regolamentazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento”, in **Fabbi D., Fiorentini G.** (a cura di), *Regolamentazione dei servizi pubblici*, Carocci, Roma, 1999
- Ceccherelli A.**, *Economia aziendale e amministrazione delle imprese*, Barbera Editore, Firenze, 1948
- Chargaff E.**, “Mistero impenetrabile. La scienza come lotta pro e contro la natura”, in *Il Foglio*, 10 giugno 2005
- CNVSU**, “Il modello per la ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) all'interno del sistema universitario: riflessioni a valle dell'applicazione sperimentale prevista dal DM 28 luglio 2004”, *doc. 04/05*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2005
- CNVSU**, “L'evoluzione del sistema di valutazione negli ultimi dieci anni”, in *UR Università Ricerca*, n. 4, 2004
- CNVSU**, *Nono rapporto sullo Stato del Sistema Universitario*, dicembre 2008
- CNVSU**, “Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione ‘teorica’ del FFO alle università statali”, *doc. 01/04*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2004
- Coda V.**, *I costi di produzione*, Giuffrè, Milano, 1968
- Coda V.**, “Trasparenza informativa e correttezza gestionale: contenuti e condizioni di contesto”, in *Scritti di Economia Aziendale in Memoria di Raffaele D'Orlando*, Primo Tomo, Cedam, Padova, 1997
- Collini P.**, *Sistemi di rilevazione contabile per gli ambienti produttivi avanzati*, Cedam, Padova, 1994
- Cooper R.**, “The rise of Activity-Based Costing - Part one: what is an Activity Based Cost System?”, in *Journal of cost management for the manufacturing industry*, Fall, 1988
- Cooper R.**, “The rise of Activity-Based Costing - Part four: what do Activity-Based cost system look like?”, in *Journal of cost management for the manufacturing industry*, Spring, 1988
- Cooper R., Kaplan R.S.**, “Activity Based System: measuring the cost of resource usage”, in *Accounting Horizons*, September, 1992
- Cooper R., Kaplan R.S.**, “How cost accounting distorts product costs”, in *Management Accounting*, April, 1988
- Cooper R., Kaplan R.S.**, “Measure Costs right: Make the Right Decision”, in *Harvard Business Review*, settembre, ottobre, 1988
- Cooper R., Kaplan R.S.**, *The design of cost management system*, Prentice Hall, New York, 1991
- CRUI**, *Metodo di valutazione della ricerca svolta presso strutture scientifiche universitarie nell'ambito del macro-settore scientifico-disciplinare prevalente*, giugno, 1998
- CRUI**, “Organizzazione e metodi dei nuclei di valutazione nelle università italiane. Le proposte della Conferenza dei Rettori”, in *UR Università Ricerca*, anno VI, n. 5/6, maggio-giugno, 1995
- Czarniawska B., Genell K.**, “Gone shopping? Universities on their way to the market”, in *Scandinavian Journal of Management*, 18, 2002
- De Minico L.**, *Elasticità e relazioni dinamiche dei costi nelle imprese industriali*, Rondinella, Napoli, 1935
- Della Cananea G., Franchini C.** (a cura di), *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive, proposte*, Giappichelli, Torino, 2009

- Dente B., Giorgi G.**, “Il controllo di gestione: che cosa non è e che cosa può essere”, in *Il nuovo governo locale*, n. 1, 1985
- Drennan L.**, “Quality assessment and the Tension between Teaching and research”, in *Quality in Higher education policy*, vol. 6, n. 2, 2001
- Drury C.**, “Activity Based Costing”, in *Management Accounting*, September, 1989
- Elton L.**, “The UK Research Assessment Exercise: Unintended Consequences”, in *Higher Educational Quarterly*, vol. 54, n. 3, 2000
- Farneti G.**, *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica: il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino, 1995
- Farneti G., Marasca S.**, *Nuove metodologie per la determinazione dei costi di prodotto*, Clua Edizioni, Ancona, 1993
- Farneti G., Silvi R.**, *L'analisi e la determinazione dei costi nell'economia delle aziende*, Giappichelli, Torino, 1997
- Felt U.**, “University Autonomy in Europe: Shifting Paradigms in University Research”, in *University Autonomy in Europe: Shifting Paradigms in University Research*, Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory, 15 September 2003, Bononia University Press, Bologna, 2004
- Fondazione CRUI, CAF Università.** *Migliorare un'organizzazione universitaria attraverso l'autovalutazione*, luglio 2010
- Geuna A., Martin B.**, “University Research Evaluation and Funding”, in *Minerva*, vol. 41, 2001
- Giarda P., Petretto P., Catalano G., Silvestri P.** (a cura di), “La quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: un'ipotesi di riparto”, in *Ricerche*, n. 4, 1995
- Graziosi A.**, *L'università per tutti – Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, Il Mulino, Bologna, 2010
- Guarini E.**, “La performance evaluation nel settore pubblico: contributi teorici ed evidenze empiriche”, in **Borgonovi E.** (a cura di), *Il controllo della spesa pubblica: aspetti istituzionali di politica economica e di sistemi contabili*, Egea, Milano, 1995
- Gustavsson C.**, *En Ny Struktur För Statens Budget*, Riksrevisionsverket, Stockholm, 1995
- Guthrie J.**, “Application of Accrual Accounting in the Australian Public Sector – Rhetoric or Reality”, in *Financial Accountability and Management*, n. 14, 1998
- Hare P.**, “The United Kingdom’s Research Assessment Exercise: Impact on the institutions, Departments, Individuals”, in *Higher Education Management and Policy*, vol. 15, n. 2, 2003
- Hill Y.** et al., “Students’ perceptions of quality in higher education”, in *Quality assurance in Education*, vol. 11, n. 1, 2003
- Hinna L.**, *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova, 2002
- Hood C.**, “A public management for all seasons?”, in *Public Administration*, 69 (1), 1991
- Hussian A., Rickwood C.**, “ABC Doesn’t suit all”, in *Certified Accountant*, April, 1993
- Innes J., Mitchell F.**, *Activity Based Costing: A Review with Case Studies*, CIMA, Londra, 1990
- Jeliazkova M., Westerheijden D.**, “Systemic adaptation to a changing environment: Towards a next generation of quality assurance models”, in *Higher education*, 44, 2002
- Johnson H. T., Fults G. J., Jackson P.**, “Activity Management and performance measurement in a service organization”, in *Proceedings of the Third Annual Management Accounting Symposium*. American Accounting Association, 1990
- Johnson H.T., Kaplan R.S.**, *L'ascesa e il declino della contabilità direzionale*, Harvard Business School Press, Boston, 1987
- Jones G.**, “Resource Accounting and Budgeting: Another False Trail?”, in **IFAC-PSC**, *Perspectives on Accrual Accounting*, Occasional Paper 3, International Federation of Accountants, New York, 1997
- Jones G., Taylor J.**, *Performance Indicators in Higher Education*, Open University Press, Buckingham, 1990
- Jones G.R., Butler J.E.**, “La strategia aziendale: l’approccio transazionale”, in *Problemi di Gestione*, n. 10, Aprile 1989
- Kaplan R.S.**, *Accounting lag: the obsolescence of cost accounting system*, in **Klark K.B., Hayes R.H., Lorenz C.**, *The uneasy alliance: managing the productivity-technology dilemma*, Harvard Business School Press Cambridge, Mass, 1985
- Kaplan R.S.**, “In defence of Activity Based Cost Management”, in *Management Accounting (USA)*, November, 1992
- Kaplan R.S.**, “One cost system isn’t enough”, in *Harvard Business Review*, January-February, 1988
- Kerr C.**, *The Uses of the University*, Harvard University Press, Harvard, 1995

- Kettl D.**, “The global revolution in Public Management: Driving themes, missing links”, in *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, n. 3, 1997
- Korte H.**, “Accounting in the Netherlands”, in **OECD**, *Accrual Accounting in the Netherlands and the United Kingdom*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 1997
- Kundera M.**, *Il sipario*, Adelphi, Milano, 2005
- Lacchini M.**, *Corporate governance e bilanci d'impresa nella prospettiva della riforma*, Giappichelli, Torino, 2002
- Lacchini M., Trequattrini R.**, *I principi di redazione del bilancio di esercizio nel paradigma IAS/IFRS*, Cedam, Padova, 2008
- Lacchini M., Trequattrini R.**, *Responsabilità amministrativa delle imprese e bilancio sociale. Prospettive ed esperienze economico-aziendali*, Aracne, Roma, 2004
- Lagrosen S.** et al., “Examination of the dimensions of quality in higher education”, in *Quality assurance in Education*, vol. 12, n. 2, 2004
- Leonardi R., Boccia F.**, (a cura di), *Evoluzione della pubblica amministrazione italiana: strumenti per una gestione manageriale efficace*, Ed. Sole 24 Ore, Milano, 1997
- Likierman A.**, “Accrual Accounting in the United Kingdom”, in **OECD**, *Accrual Accounting in the Netherlands and the United Kingdom*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 1997
- Lippi A.**, “Esercizi di controllo di gestione. L'implementazione dei decreti legislativi 29/93 e 77/95 nei governi locali”, in *Il nuovo governo locale*, n. 2, 1998
- Lippi A.**, “I politici, i burocrati e il controllo di gestione. Apprendimento istituzionale nella riforma del governo locale”, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1, 1998
- Lüder K.**, “I sistemi di contabilità economico-patrimoniale delle amministrazioni centrali in Europa: situazione attuale e sviluppi futuri”, in **Mussari R.**, *Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali: esperienze italiane e internazionali a confronto*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2002
- Macerlean N.**, “A New Dawn For Western Management?”, in *Accountancy*, June, 1994
- Martini A., Cais G.**, “Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale”, in **Palumbo M.** (a cura di), *Valutazione 2000: Esperienze e Riflessioni*, Franco Angeli, Milano, 2000
- Marzot F.**, “La gestione contabile”, in **Malavolta A., Miriello C.** (a cura di), *L'ordinamento universitario*, II edizione, Maggioli Editore, Rimini, 2005
- McNay I.**, “The paradoxes of research assessment and funding”, in **Henkel M., Little B.**, *Changing relationship between higher education and the state*, Jessica Kingley publisher, London, 1999
- Mele R.**, “L'evoluzione degli studi economico-aziendali sull'impresa pubblica”, in **Mele R., Sicca L.** (a cura di), *Gli studi di economia d'impresa in Italia, Contributi a un dibattito in corso*, Cedam, Padova, 1995
- Mele R., Popoli P.** (a cura di), *La gestione delle aziende pubbliche. Principi e tecniche innovative*, Maggioli, Rimini, 1994
- Mele R., Popoli P.**, “La valutazione e il controllo di gestione nelle aziende-università”, in *Economia Pubblica*, n. 1, 1999
- Mellor T.**, “Why Governments Should Produce Balance Sheets”, in **IFAC-PSC**, *Perspectives on Accrual Accounting*, Occasional Paper 3, International Federation of Accountants, New York, 1997
- Merli G.**, *L'azienda dinamica*, Iseidi, Torino, 1997
- Merloni F.**, “L'autonomia delle università e degli enti di ricerca”, in **Merloni F.** (a cura di), *Il ministero e l'autonomia delle università e della ricerca*, Il Mulino, Bologna, 1989
- Mintzberg H.**, *Power In and Around Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1983
- Miolo Vitali P.**, *Strumenti per l'analisi dei costi. Volume II*, Giappichelli, Torino, 1997
- Miolo Vitali P.** (a cura di), *Strumenti per l'analisi dei costi: Percorsi di Cost Management*, volume III, Giappichelli, Torino, 2009
- Modica L.**, “Prefazione”, in **Brenno E.** et al., *La ricerca scientifica nelle università italiane. Una prima analisi delle citazioni della banca dati ISI*, CRUI, Roma, 2002
- Monti A.**, *Indagine sul declino dell'università italiana*, Gangemi, Roma, 2007
- Moretti M.**, “La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La commissione reale per il riordino degli studi superiori e la relazione Ceci”, in **Porciani I.** (a cura di), *L'università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Jovene, Napoli, 1994
- Morley L.**, *Quality and Power in Higher Education*, SRHE & Open University Press, 2003
- Oliver C.**, “Strategic responses to institutional processes”, in *Academic of management review*, vol. 16, n. 1, 1991

- Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario**, “Il riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: proposte per il triennio 1998-2000”, *doc. 3/98*, Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, 1998
- Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario**, “La valutazione del sistema universitario: l’organizzazione attuale e le metodologie di lavoro”, in *UR Università Ricerca*, n. 4, 1997
- Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario**, “Rapporto del gruppo di ricerca ‘Costruzione di un sistema di monitoraggio dell’efficacia e dell’efficienza delle università’”, in *UR Università Ricerca*, n. 3, 1998
- Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario**, “Ruolo, organizzazione e attività dei nuclei di valutazione interna delle università”, in *UR Università Ricerca*, n. 4, 1997
- Ostinelli C., Toscano G.**, “Controllare le cause dei costi: un caso aziendale”, in *Amministrazione e Finanza*, n. 22, 1993
- Paddock S.C.**, “Evaluation”, in **Shafritz J.M.**, *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder Colorado, 1998
- Pagano M., Jappelli T.**, “Il ministro Gelmini, l’università e la vera meritocrazia. Criteri incerti: riforma mancata”, in *Corriere della Sera*, 23 agosto 2009
- Palumbo M.**, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001
- Paoloni M.**, *La crisi della piccola impresa tra liquidazione e risanamento*, Giappichelli, Torino, 2003
- Paoloni M.**, *Obiettivi d’impresa. Motivazioni imprenditoriali e sistema decisionale*, Giappichelli, Torino, 1997
- Paoloni M., Grandis F. G.**, *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2007
- Paolucci G.**, *I contributi in conto capitale nell’economia dell’impresa. Peculiarità contabili, prassi internazionale ed indagini empiriche*, Giappichelli, Torino, 2002
- Paolucci G.**, *Il bilancio di esercizio degli enti finanziari. Fondamenti concettuali e modalità applicative*, Giappichelli, Torino, 1995
- Paolucci G., Menicucci E.**, *Bilancio delle banche e principi IAS/IFRS. Riflessioni e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2008
- Parker M., Jary D.**, “The McUniversity: Organization, Management and Academic Subjectivity”, in *Organization*, vol. 2, n. 2, 1995
- Patton M.**, *Utilization-focused evaluation*, Sage, Beverly Hills, 1998
- Pavan A.**, *Elementi di amministrazione delle imprese pubbliche*, Cedam, Padova, 1991
- Pendlebury M., Algaber N.**, “Accounting for the Cost of Central Support Services in UK Universities: A Note”, in *Financial Accountability and Management*, 13 (3), agosto, 1997
- Perotti R.**, *L’università truccata*, Einaudi, Torino, 2008
- Pollit C., Bouckaert G.**, *Quality improvement in European public services. Concepts, cases and commentary*, Sage, London, 1995
- Pollitt C.**, “The Politics of Performance Assess: Lessons for Higher Education?”, in *Studies on Higher Education*, vol. 12, n. 1, 1987
- Popoli P.**, “La funzione del nucleo di valutazione nelle università italiane in teoria e in pratica: ‘controllo inverso’ versus ‘controllo esterno’”, in *Azienda Pubblica*, n. 4, 1999
- Porter M.E.**, *Competitive Advantage*, The Free Press, New York, 1985
- Powel W., Di Maggio P.**, *Il neoinstituzionalismo nell’analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino, 2002
- Power M.**, *La società dei controlli*, Edizioni di Comunità, Torino, 2002
- Quagli A.**, “L’Activity Based Costing quale metodo di calcolo dei costi di produzione: principi ispiratori e caratteristiche operative”, in *Rivista dei dottori commercialisti*, n. 4, Luglio-Agosto 1991
- Rebora G.**, *La valutazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano, 1999
- Rebora G.**, *Manuale di organizzazione aziendale*, Carocci, Roma, 2001
- Regini M.** (a cura di), *Malata e denigrata. L’Università italiana a confronto con l’Europa*, Donzelli, Roma, 2009
- Rhoades G., Sporn B.**, “Quality assurance in Europe and the U.S.: professional and political economic framing of higher education policy”, in *Higher education*, vol. 43, 2002
- Ricuperati G.**, “Sulla storia recente dell’università italiana: riforme, disagi e problemi aperti”, in *Annali del Centro interuniversitario per la storia delle Università italiane*, n. 5, 2001

- Rossi P., Freeman H.**, *Evaluation. A systematic approach*, Sage, Newbury Park, 1992
- Ruffini R.**, *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, De Agostini Professionale, Roma, 2004
- Ruffini R., Valotti G.** (a cura di), *Aspetti istituzionali e governo delle aziende pubbliche*, Egea, Milano, 1995
- Saita M.**, *Economia della qualità*, Isedi, Torino, 1991
- Schein E.**, "Coming to a new awareness of organizational culture", in *Sloan Management Review*, vol. 25, n. 4
- Scott P., Morrow M.**, "Activity Based Costing and make or buy decisions", in *Journal of Cost Management*, Winter, 1991
- Selleri L.**, *Contabilità dei costi e contabilità analitica*, Etas Libri, Milano, 1996
- Shank J.K., Govindarajan V.**, *Strategic cost analysis. The evolution from managerial to strategic accounting*, Irwin, Homewood, 1996
- Shank J.K., Govindarajan V.**, "The perils of cost allocation based on production volumes", in *Accounting Horizons*, December, 1988
- Sitran Rea L.** (a cura di), *La storia delle università italiane. Archivi, fonti, indirizzi di ricerca*, Lint, Trieste, 1996
- Stame N.**, *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma, 1998
- Stensaker B.**, "External quality auditing in Sweden: are departments affected?", in *Higher Education Quarterly*, vol. 53, n. 4, 1999
- Ström S.**, "Full Accrual Government Accounting in Sweden", in **IFAC-PSC**, *Perspectives on Accrual Accounting*, Occasional Paper 3, International Federation of Accountants, New York, 1997
- Susman G.I.**, "Product life cycle management", in *Journal of cost management for the manufacturing industry*, Summer, 1989
- Talib D.**, "Institutional behaviour impact of the 1996 RAE", in *Higher Education Review*, vol. 36, n. 1, 2003
- Talib D., Steele A.**, "The Research Assessment Exercise: strategies and trade-offs", in *Higher Education Quarterly*, vol. 54, n. 1, 2000
- Tanaka M., Yoshikawa T., Innes J., Mitchell F.**, *Contemporary Cost Management*, CIMA, Londra, 1994
- Tapper T., Salter B.**, "Interpreting the Process of change in Higher Education: the case of the Research Assessment Exercise", in *Higher Education Quarterly*, vol. 57, n. 1, 2003
- Tavenas F.**, *Quality assurance: a reference system for indicators and evaluation procedures*, EUA, Brussel, 2004
- Tiebout C.**, "A Pure Theory of Local Expenditures", in *The Journal of Political Economy*, vol. 64, n. 5, 1956
- Trequattrini R.**, *Conoscenza ed economia aziendale. Elementi di teoria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008
- Trequattrini R.**, *Processo decisionale e valore delle aziende. Un approccio integrato*, Giappichelli, Torino, 2004
- Trequattrini R., Russo G., Nappo F.**, "Le fonti di finanziamento delle università tra vincoli normativi e nuove opportunità", in *Impresa, Ambiente, Management*, settembre-dicembre 2008, n. 3
- Turney P.B.B.**, *Common cents - The ABC performance breakthrough, cost technology*, Hillsboro, Or, 1991
- Turri M.**, *La valutazione dell'università*, Guerini e Associati, Milano, 2005
- Underwood S.**, "Assessing the Quality of Quality assessment: the inspection of teaching and learning in British universities", in *Journal of Education for Teaching*, vol. 26, n. 1, 2000
- Van Vaght F., Westerheijden D.**, "Quality measurement and quality assurance in European Higher Education", in **Pollit C., Bouckaert G.**, *Quality improvement in European public services. Concepts, cases and commentary*, Sage, London, 1995
- Vecchi G.**, "Ricerca applicata e riforme amministrative: il caso del controllo di gestione", in *IRS Fare Ricerca Economica e Sociale*, Milano, Istituto per la Ricerca Sociale, 1998
- Vedung E.**, *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1997
- Vertecchi B.**, *La scuola italiana da Casati a Berlinguer*, Franco Angeli, Milano, 2001
- Warren K.**, "Implementing Accrual Accounting in Government: The New Zealand Experience", Occasional Paper 1, International Federation of Accountants, New York, 1996
- Wildavsky A.**, *Speaking truth to power*, Little Brown, Boston, 1979

Zanda G., *Il bilancio delle società. Lineamenti teorici e modelli di redazione*, Giappichelli, Torino, 2007

Zanda G., *Il governo della grande impresa nella società della conoscenza*, Giappichelli, Torino, 2009

Zanda G., Lacchini M., Onesti T., *La valutazione delle aziende*, Giappichelli, Torino, 2005

Zanda G., *La funzione direzionale di controllo*, Stef, Cagliari, 1968.

Zangrandi A., *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1994

Sitografia

- <http://web.cineca.it>
- http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezioni-ri/Sezioni-ri/Referti-sp/Referti/ref_univ.pdf
- <http://www.enic-naric.net>
- <http://www.finanzainchiaro.it/dblog/storico.asp?s=Gli+Speciali+Della+Redazione&m=&pagina=45&ordinamento=desc>
- <http://www.fondazionecru.it/HomePage.aspx?ref=1927>
- <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00446650.pdf>
- <http://www3.servizionline.unicas.it/C.U.Ori-Orientamento/Per-chi-si-iscrive/Il-sistema-universitario>