



# **L'accREDITAMENTO dei corsi di studio universitari in Italia**

Angelo Siddi

- settembre 2008 -

## INDICE

### CAPITOLO PRIMO

#### Introduzione

1. Tra valore legale e valore di mercato
2. Università di massa ed economia della conoscenza. L'accREDITAMENTO come valore di "quasi mercato"
3. Lo Spazio europeo dell'Istruzione
4. AccredITAMENTO e assicurazione della qualità dei corsi di studio universitari

### CAPITOLO SECONDO

#### Ascesa e declino del controllo silente della qualità dei corsi di studio

1. Il valore legale dei titoli universitari
2. Il governo centralizzato del sistema
3. I principi del controllo silente
4. La crisi del governo centralizzato
5. Il governo a distanza e la fine del controllo silente

### CAPITOLO TERZO

#### Verso la costruzione di un sistema orientato all'accREDITAMENTO

1. I "requisiti" del controllo esplicito
2. Il sistema di governance del "quasi mercato"
  - 2.1. *La programmazione e il finanziamento*
  - 2.2. *Il sistema di valutazione*
  - 2.3. *Il sistema informativo e statistico*
3. I requisiti di contenuto (gli ordinamenti didattici)
4. I requisiti minimi
  - 4.1. *Requisiti minimi di docenza*
  - 4.2. *Applicazione dei requisiti minimi di docenza*
  - 4.3. *Requisiti minimi di strutture*
  - 4.4. *Fallimenti dei requisiti minimi adverse selection e moral hazard*
5. I requisiti di efficienza
6. I requisiti di efficacia
  - 6.1 *L'efficacia dei corsi in relazione agli obiettivi degli studenti*
  - 6.2 *L'efficacia dei corsi in relazione agli obiettivi del policy maker*

7. I requisiti di trasparenza
8. Valutazioni dirette dei corsi di studio: alcuni casi speciali
  - 8.1. *L'istituzione di nuove Università*
  - 8.2. *L'autorizzazione ad attivare corsi di studio in sedi decentrate*
  - 8.3. *L'accREDITAMENTO dei corsi di studio "a distanza"*
9. Il terzo livello degli studi universitari
  - 9.1. *I corsi di specializzazione*
  - 9.2. *I corsi di dottorato*

## **Considerazioni conclusive**

## **Bibliografia**

# 1 Introduzione

## 1. Tra valore legale e valore di mercato.

I sistemi universitari seguono tradizionalmente due modelli:

- modelli basati sul valore legale del titolo di studio, al quale la legge annette l' idoneità a produrre determinati effetti giuridici, quali la possibilità di proseguire gli studi, accedere ai concorsi per i pubblici uffici o per la abilitazione all' esercizio delle professioni (Stolfi, 2006);
- modelli basati sul valore di mercato, in tal caso sono le leggi della domanda e dell' offerta a stabilire il valore di un determinato titolo di studio.

I sistemi del primo tipo, ai quali fa riferimento la tradizione italiana e dei Paesi dell' Europa continentale, presuppongono generalmente omogeneità dei corsi di studio e delle Istituzioni universitarie, con un forte controllo dello Stato (*modelli dirigisti*).

I sistemi del secondo tipo, ai quali fa riferimento la tradizione dei Paesi anglosassoni, sono caratterizzati da una forte autonomia delle Università e da una accentuata differenziazione dei corsi di studio. Tali istituzioni sono in competizione per l' acquisizione di risorse sia da parte dagli studenti, interessati ad acquisire la “migliore” formazione possibile, sia da parte delle istituzioni, pubbliche e private, interessate ad acquistare i migliori risultati della ricerca (*modelli di mercato*).

Il due modelli hanno da sempre costituito due fronti contrapposti nel dibattito teorico e politico (Catalano et al., 1993; Silvestri, 2003). I sostenitori del modello dirigista sostengono generalmente che:

- l' uguaglianza fra le Istituzioni è la migliore garanzia di eguaglianza fra gli studenti, indipendentemente dalle loro condizioni sociali ed economiche;
- le particolari caratteristiche dei beni prodotti dalle Università rendono i risultati del mercato del tutto insoddisfacenti (*fallimenti del mercato*); in particolare:

- la ricerca fondamentale – imprescindibile produzione congiunta con la didattica<sup>1</sup> - ha le caratteristiche di un bene pubblico<sup>2</sup> e pertanto nessun soggetto può avere sufficienti incentivi a finanziarne la produzione, tanto è vero che anche nei Paesi maggiormente *market oriented* il finanziamento pubblico della ricerca è di solito molto ingente;
- esistono asimmetrie informative e razionalità limitata nel valutare la qualità delle istituzioni universitarie, tali da rendere il mercato non concorrenziale; per tale motivo, ad esempio, affidare agli studenti la scelta dei corsi migliori, attribuendo *voucher* ai più bisognosi, produrrebbe risultati insoddisfacenti, mentre conseguirebbero posizioni di rendita le istituzioni universitarie che godono di maggiore reputazione e gli ordini professionali, cui spetterebbe il compito di valutare i titoli per l'accesso alle professioni.

I sostenitori del modello di mercato, d'altra parte:

- rivendicano l'autonomia dell'Università dallo Stato come garanzia delle libertà di didattica e di ricerca;
- evidenziano i forti costi di un sistema di governo centralizzato, la sua rigidità rispetto ai cambiamenti e la deresponsabilizzazione delle istituzioni controllate e, in definitiva, il rischio che la garanzia della legalità del titolo finisca per penalizzare proprio quei soggetti più deboli che si voleva in principio tutelare (*fallimenti dello Stato*).

## **2. Università di massa ed economia della conoscenza. L'accreditamento come valore di “quasi mercato”.**

Sistemi dirigisti e sistemi di mercato si sono sviluppati quando i sistemi universitari erano di ridotte dimensioni e relativamente statici. Fino alla fine degli anni '60, l'Università doveva essere funzionale alla domanda di una società che non poteva chiedere altro se non riprodurre la propria ristretta élite - già fortemente selezionata in partenza sulla base del censo - in un contesto nel quale gran parte dello sviluppo economico era connesso con la concorrenza di costo che la produzione industriale su larga scala e l'utilizzo di una manodopera scarsamente qualificata e con bassi salari consentivano (economia taylorista-fordista).

---

<sup>1</sup> Didattica e ricerca sono infatti tradizionalmente ritenute attività produttive congiunte, nel senso che la qualità di entrambe migliora se vengono prodotte congiuntamente.

<sup>2</sup> La ricerca è un bene per il quale il produttore incontra difficoltà, tecniche ed economiche, dall'escludere dai benefici della stessa coloro che non manifestano la domanda e il prezzo per quel bene (principio di non escludibilità). Inoltre, l'utilizzo da parte di un dato soggetto non ne pregiudica l'utilizzo da parte di altri soggetti (principio di non rivalità).

Del tutto diverse invece sono le condizioni di sviluppo sociale ed economico che si sono venute ad affermare negli ultimi decenni (OCSE, 1994)<sup>3</sup>. Da una parte, l'istruzione superiore è diventata nel tempo un fenomeno di massa, sia in virtù di politiche di tipo "socialdemocratico" orientate (almeno in linea di principio) a consentire una maggiore mobilità sociale, sia perché la domanda di istruzione universitaria, nel paradigma tecnologico determinato dalla crescita del terziario e dalla rivoluzione dell'informatica e telecomunicazioni (OCSE, 1996), non sembra più finalizzata alla sola formazione della futura classe dirigente ma di una quota rilevante della forza lavoro (economia della conoscenza).

In tale contesto, il sistema universitario è divenuto molto grande e assai dinamico, in quanto allo stesso non si chiede astrattamente di promuovere la formazione e la diffusione del sapere, ma concretamente di assecondare e promuovere lo sviluppo economico, attraverso la formazione della la forza lavoro, necessaria a sostenere le attività produttive e a promuovere la trasformazione dei risultati della ricerca in innovazione. Il dibattito su modelli dirigisti e modelli di mercato continua ad essere un utile riferimento analitico per lo studio dei fallimenti del mercato e dei fallimenti dello Stato nel settore universitario. Nessun governo è invece realmente disposto a lasciare "alla mano invisibile" del mercato il compito di governare il sistema universitario, né conserva l'illusione di poter gestire lo stesso centralmente (Jacobs e Van der Ploeg, 2005).

Negli ultimi anni si è nei fatti assistito a un processo di convergenza dei sistemi universitari continentali e anglosassoni. Nei primi, al governo diretto del sistema si è andato progressivamente sostituendo un assetto basato sul governo a distanza, caratterizzato da una maggiore autonomia delle istituzioni universitarie; nei secondi, invece, a un contesto di autonomie che sconfinava nell'indipendenza delle Università si è andato sostituendo un assetto in cui la "politica universitaria" è diventata un vero e proprio strumento di politica economica; ciò ha, in un certo senso, reso meno autonome le Università (Capano, 2000).

Il governo del sistema che si è venuto a determinare a seguito di tale processo di convergenza viene spesso definito "quasi-mercato" (Bartlett e Le Grand, 1993): se Stato e Mercato da soli non consentono la massimizzazione del benessere sociale, si può tuttavia provare a predisporre una combinazione di entrambi, attraverso meccanismi di "concorrenza amministrata". Ogni Università è, come in un sistema di mercato, autonoma e responsabile delle proprie azioni e viene, di conseguenza, premiata o penalizzata in termini di "ritorno economico" in relazione ai risultati ottenuti da ciascuna in competizione con le altre. Tuttavia, i risultati da perseguire e i relativi ritorni economici non dipendono dallo scambio di mercato ma dall'attribuzione di risorse pubbliche, da assegnare in relazione al raggiungimento di obiettivi di interesse generale.

---

<sup>3</sup> V. anche gli annuali *Employment outlook* dell'OCSE.

Tale meccanismo di concorrenza amministrata può essere applicato tanto alle attività di ricerca che di didattica. In quest'ultimo caso, è necessario che vengano individuati appropriati requisiti/standard per valutare i corsi di studio, legati alle condizioni "oggettive di produzione" degli stessi. Tali requisiti diventano il metro con il quale misurare il "prezzo naturale" dei titoli di studio conseguiti.

In altri termini, il titolo di studio viene ad avere, oltre a un valore legale o di mercato, un valore di "quasi mercato". Anzi, è proprio da quest'ultima misurazione del valore che possono alla fine dipendere tanto gli effetti giuridici del titolo, che l'effettivo successo dello stesso sul mercato.

### **3. Lo spazio europeo dell'istruzione**

Il problema del valore del titolo non ha rilevanza solamente interna, ma ancor di più internazionale. L'Università, fin dalla sua nascita nel Medioevo, ha un ambito d'azione naturalmente transnazionale. La mobilità internazionale ha però storicamente interessato un ridotto numero di persone, soprattutto per finalità legate alla ricerca. Negli ultimi anni, anche per quanto detto nel precedente paragrafo, sono invece coinvolti in tale processo moltissimi studenti e moltissimi lavoratori con formazione universitaria acquisita in ordinamenti tra loro molto diversi.

E' diventato un preciso obiettivo politico ed economico<sup>4</sup> la costruzione di uno Spazio europeo dell'istruzione, i cui maggiori contributi sono rappresentati dalla Convenzione di Lisbona sul mutuo riconoscimento di titoli di studio e dal processo di Bologna sull'armonizzazione progressiva dei diversi ordinamenti nazionali (Masia, 2003).

Uno dei problemi nodali della costituzione di tale Spazio europeo, è l'individuazione di un metro comune per la valutazione dei corsi di studio. Valore legale e valore di mercato sono concetti di per sé troppo legati allo specifico ordinamento in cui gli stessi trovano applicazione. Analogamente alla definizione, nel commercio internazionale, di un tradizionale sistema di cambi fissi, occorre, anche qui, stabilire un paniere di standard, sulla base del quale costruire il metro comune per la valutazione dei corsi.

### **4. Accredimento e assicurazione della qualità dei corsi universitari**

Al termine accredimento sono solitamente associati diversi significati, corrispondenti a differenti approcci teorici e a specifiche finalità applicative. Una definizione molto generale può essere data, con riferimento al settore universitario, facendo riferimento alle linee guida proposte dalla European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA, 2005) ai Ministri competenti per l'Università dei Paesi partecipanti al Processo di Bologna. Di tali linee guida appare

---

<sup>4</sup> Tale obiettivo è strettamente connesso con la strategia di Lisbona, che punta a rendere l'Europa, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva al mondo.

qui utile tentare una sintesi, in relazione agli elementi indicati nei precedenti paragrafi, che possa essere un comodo riferimento analitico per lo studio del nostro Paese.

In tal senso, l'accREDITamento è:

- a. un sistema di valutazione della qualità dei corsi di studio;
- b. da parte di un soggetto esterno indipendente rispetto alle Istituzioni universitarie che erogano tali corsi;
- c. svolto sulla base della predeterminazioni di standard, generalmente misurabili con Indicatori.

Il punto b. è l'elemento principale che differenzia l'accREDITamento dalla "assicurazione di qualità", termine con il quale vengono indicate l'insieme delle azioni pianificate all'interno dallo stesso produttore (l'Università), per assicurare i propri clienti (gli studenti e gli altri *stakeholder*) circa la qualità dei prodotti (corsi) forniti, ivi compreso il ricorso ad appositi enti di certificazione (es. sistemi ISO).

La valutazione può avere come riferimento:

- I. il rispetto di determinati contenuti, generali o specifici, delle attività formative svolte nel corso;
- II. il volume e le caratteristiche dei fattori di produzione impegnati (docenti e strutture);
- III. l'organizzazione di tali attività formative e dei relativi servizi per gli studenti;
- IV. il tasso di soddisfazione degli studenti e dei laureati e il loro tasso di successo sul mercato del lavoro;
- V. la pubblicità di tutte le informazioni relative alle attività didattiche e ai servizi per gli studenti.

Nel punto I assume rilievo la valutazione delle caratteristiche del prodotto, laddove si vuole assicurare il mantenimento di una certa omogeneità dello stesso. Ai punti II e III viene in rilievo la sostenibilità e l'efficienza delle attività didattiche, al punto IV l'efficacia delle stesse. Infine, al punto V viene conferita importanza alla trasparenza di tutte le informazioni relative ai predetti punti.

Gli scopi dell'accREDITamento (v. ECA<sup>5</sup>, 2005) possono essere molteplici:

- i. assicurare e facilitare il riconoscimento dei risultati conseguiti dagli studenti fra differenti istituzioni universitarie, e la relativa mobilità interna o internazionale;
- ii. fornire agli studenti informazioni adeguate sul "valore" dei programmi di studio (protezione del consumatore);

---

<sup>5</sup> *European Consortium for Accreditation in Higher Education.*



- iii. fornire ai datori di lavoro, ai fini della selezione del personale, informazioni adeguate circa il valore delle qualifiche accademiche;
- iv. fornire criteri oggettivi alle competenti autorità per la ripartizione, fra le Istituzioni Universitarie, dei fondi pubblici.

Infine, l'accREDITAMENTO può essere svolto con diversi tipi di strategia (Gola, 2005):

- controlli di qualità impliciti o silenti; in tal caso non vengono esplicitati standard, ma le caratteristiche del processi produttivi e del prodotto sono predeterminate dall'autorità centrale, che provvede, altresì alle relative attività di controllo;
- controlli di qualità espliciti, rispetto a standard predeterminati; tali strategie si differenziano tra di loro in:
  - modelli di accREDITAMENTO formale; in tal caso dalla valutazione dei corsi consegue una decisione formale di accREDITAMENTO - generalmente rivedibile periodicamente - dei corsi di studio che soddisfano determinati requisiti;
  - modelli di accREDITAMENTO informale; in tal caso dalla valutazione dei corsi conseguono azioni premiali, in termini soprattutto di finanziamento, alle Istituzioni universitarie.

## **2. Ascesa e declino del controllo silente della qualità dei corsi di studio**

### **1. Il valore legale dei titoli universitari**

L'art. 167 del Testo Unico dell'istruzione superiore (Regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 e successive modifiche) prevede che “le Università... conferiscono, in nome della Legge, le lauree e i diplomi determinati dall'ordinamento didattico”, i quali, come indicato al successivo art. 172 “hanno esclusivamente valore di qualifiche accademiche”, indispensabili, fra l'altro, come indicato allo stesso articolo, per l'ammissione agli esami di stato per “l'abilitazione all'esercizio professionale”.

Tale disposizione costituisce tuttora, pur in un contesto profondamente mutato, il perno attorno al quale nel nostro Paese ruota l'insieme di norme relative al valore legale dei titoli di studio universitari, ivi compreso, da ultimo, lo stesso regolamento sull'autonomia didattica degli Atenei (D.M. 22 ottobre 2004, n. 270), il quale dispone, all'art. 4, comma 3, che “i titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale” e, all'art. 13, comma 7, che “a coloro che hanno conseguito...la laurea, la laurea magistrale o specialistica e il dottorato di ricerca, competono, rispettivamente, le qualifiche accademiche di dottore, dottore magistrale e dottore di ricerca....”

La norme sul valore legale del titolo appaiono peraltro del tutto coerenti con i principi stabiliti dalla Costituzione, laddove questa prevede una competenza esclusiva dello Stato nel disciplinare “le norme generali sull'istruzione” (art. 117) e nello stabilire i limiti delle Università nel “diritto di darsi ordinamenti autonomi” (art. 33).

Il valore legale del titolo di studio è tradizionalmente protetto da una serie di garanzie:

- di tipo esterno, di difesa rispetto a comportamenti illeciti, da parte di Istituzioni estranee al sistema universitario, che conferiscano illegittimamente pseudo-titoli accademici, e/o di soggetti che indebitamente li utilizzino;
- di tipo interno, in relazione ai meccanismi di controllo sulle istituzioni che costituiscono il sistema universitario e sui prodotti formativi dalle stesse offerte.

Quanto al primo tipo di garanzie, è tuttora vigente l'art. 2 della legge 13 marzo 1958, n. 262, la quale dispone che “è vietato il conferimento delle qualifiche di (dottore)...da parte di privati, enti ed istituti, comunque denominati, in contrasto con (le modalità e nei casi previsti dalla legge)...”<sup>6</sup>. Inoltre, l'art. 10, comma 1, del D.L. 1 ottobre 1973, n. 580, convertito dalla legge 30 novembre 1973, n. 766, dispone una protezione anche per l'utilizzo del termine Università, stabilendo che “le denominazioni di Università, Ateneo, Politecnico, Istituto di istruzione universitaria, possono essere usate soltanto dalle Università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale a norma delle disposizioni di legge”; nessuna altra istituzione, pertanto, è legittimata a denominarsi Università<sup>7</sup>.

Assai più rilevanti sono le garanzie del secondo tipo, le quali costituiscono l'essenza stessa del sistema dell'istruzione universitaria; molto più complessa pertanto è la loro analisi, in quanto la stessa investe l'intero sistema di *governance* del sistema universitario.

A tale riguardo, occorre premettere al discorso che segue, che il sistema universitario italiano è interamente pubblico, ed è costituito da:

- Università statali, il cui promotore (e principale finanziatore) è direttamente lo Stato;
- Università non statali, il cui promotore può essere, a sua volta, tanto un soggetto pubblico che un soggetto privato. Tali istituzioni sono, in ogni caso, anche esse enti pubblici (distinti dal promotore) istituiti dallo Stato, il quale:
  - attribuisce alla stesse un fondo per il finanziamento ordinario (benchè in misura minore rispetto alle Università statali), nonché le risorse per la programmazione;
  - esercita anche nei loro confronti le funzioni di indirizzo e coordinamento previste dalla legge n. 168/1989 e le ricomprende nell'ambito della

---

<sup>6</sup> “...i trasgressori sono puniti con la multa da L. 150.000 a L. 300.000. Chiunque fa uso, in qualsiasi forma o modalità, della qualifica accademica di dottore...ottenute in contrasto con quanto stabilito nell'art. 1, è punito con l'ammenda da L. 30.000 a L. 200.000... La condanna per i reati previsti nei commi precedenti importa la pubblicazione della sentenza ai sensi dell'art. ultimo comma del Codice Penale”.

<sup>7</sup> Sulla base soprattutto di quest'ultima norma, stanno attualmente trovando applicazione le garanzie, di natura non penale, operate dal Codice del Consumo (d.leg.vo 6 settembre 2005, n. 206), a tutela “della pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali” (v.art. 20). Tale tutela (v. art. 26) è affidata all'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, la quale può inibire l'utilizzo di tali mezzi pubblicitari, disponendo anche sanzioni amministrative pecuniarie e “nei casi di reiterata inottemperanza...la sospensione dell'attività d'impresa” dei soggetti che, illecitamente, si autodefiniscono Università.

programmazione del sistema universitario<sup>8</sup>, sottoponendole, pertanto, sostanzialmente alle stesse regole delle Università statali; con alcune importanti eccezioni dovute principalmente alla diversa entità del finanziamento statale<sup>9</sup>; peraltro tali differenze si sono molto attenuate a seguito del processo di autonomia delle Università avviato negli anni '90;

- dispone del potere di soppressione dell'Istituzione universitaria.

Per comodità espositiva<sup>10</sup>, nelle pagine seguenti, se non diversamente specificato, si farà comunque riferimento alle Università statali, alle quali, d'altro canto, sono iscritti circa il 93% degli studenti universitari<sup>11</sup>.

## 2. Il governo centralizzato del sistema

La costituzione del nostro sistema universitario è il risultato della politica di unificazione delle Istituzioni universitarie degli Stati preunitari<sup>12</sup> perseguita all'indomani della costituzione del nuovo Stato italiano; tali Istituzioni, dal momento che avevano avuto origine in ordinamenti molto diversi, erano tra loro assai eterogenee, con forti differenziazioni nei contenuti e nella qualità dell'offerta didattica. Tuttavia, una volta fatta l'Italia, occorre fare gli Italiani; ciò rendeva necessario che, almeno la classe dirigente del Paese condividesse uno stesso tipo di formazione e che i corsi di studio universitari fossero tra di loro il più possibile omogenei.

Con l'applicazione a tali Istituzioni della Legge Casati (R.D. 13 novembre 1859, n. 3725), le stesse vennero conseguentemente inserite all'interno del modello di organizzazione della pubblica amministrazione sabauda, la quale era sostanzialmente caratterizzata da una unica grande struttura gerarchica costituita dai diversi organi dello Stato.

Si operò, conseguentemente, un forte accentramento del governo del sistema universitario, benché tra grandi difficoltà di attuazione, tantoché a una identità formale dei corsi universitari, continuò a corrispondere una forte differenziazione sostanziale degli stessi. Il processo di

---

<sup>8</sup> V. Art. 2, comma 5, del d.p.r. 27 gennaio 1998, n. 25 e art. 1-ter del D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.

<sup>9</sup> Per tale motivo, ad esempio, le Università non statali non hanno limitazioni nella determinazione degli importi della contribuzione studentesca o nello stabilire una limitazione degli accessi ai propri corsi. Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 201, lettera c), del Regio Decreto n. 1592/1933 "in seno al Consiglio (d'amministrazione delle Università non statali) possono essere rappresentati gli Enti e i privati che contribuiscono al mantenimento dell'Università".

<sup>10</sup> Attualmente, il sistema universitario è costituito da 95 istituzioni universitarie, delle quali 67 sono statali e 28 non statali (di queste 11 sono Università telematiche).

<sup>11</sup> Nell'a.a. 2006/2007, il numero totale di iscritti ai corsi di laurea e di laurea specialistica (nonché ai corsi di laurea e di diploma del vecchio ordinamento) è stato pari a 1.809.186 studenti; di questi, 1.685.077 erano iscritti a Università statali (fonte: Miur – Ufficio di Statistica, Rilevazione dell'istruzione universitaria, 2007).

<sup>12</sup> In particolare il sistema nasce dall'unione di 20 istituzioni universitarie, che salirono a 23 nel 1870 con l'annessione del Veneto e di Roma e l'istituzione del Politecnico di Milano. Tali istituzioni, relativamente numerose date le dimensioni ridotte della popolazione studentesca dell'epoca, erano collocate prevalentemente nel Centro-Nord (17), una sola nel Sud (Napoli) e cinque nelle Isole (3 in Sicilia e 2 in Sardegna).

costituzione del nostro sistema universitario venne di fatto portato a compimento durante gli anni '20 e '30 del secolo scorso (Spano, 1947). In una prima fase, avviata con la legge Gentile (R.D. 30 settembre 1923, n. 2102)<sup>13</sup>, si procedette in una direzione opposta a quella sin lì seguita, stabilendo un più elevato grado di autonomia per le Università (che da organi dello Stato, vennero trasformate in enti, con personalità giuridica), sia nella gestione amministrativa che nella didattica. Ad esempio, venne data alle Università la possibilità di proporre (previa approvazione statale) denominazione, durata e contenuti (e cioè gli insegnamenti) dei propri corsi di studio; attraverso l'esame di stato per l'accesso alle professioni e il concorso per l'accesso ai pubblici uffici, lo Stato avrebbe ex post accertato la effettiva qualità dei titoli conseguiti.

A tale fase, seguì tuttavia nel corso degli anni '30 una fase marcatamente autoritaria, caratterizzata sia da una limitazione delle libertà accademica e di pensiero dei professori universitari<sup>14</sup>, sia da una rinnovata centralizzazione del processo decisionale, anche in materia di ordinamenti didattici (v. R.D. 30 settembre 1938, n. 1652).

L'assetto del sistema universitario, che si consolidò in quegli anni e che è rimasto in gran parte inalterato - fatto salvo il ripristino delle libertà accademiche di didattica e di ricerca, divenute un valore costituzionalmente garantito – fino agli anni '90 del secolo scorso, in estrema sintesi, prevedeva un governo centrale diretto delle Università da parte del Ministero, i cui punti cardine erano:

- la definizione in Tabelle, stabilite dallo Stato, delle denominazione delle facoltà, dei relativi corsi di studio, nonché degli insegnamenti (obbligatori e complementari) che potevano essere attivati in ciascuna Università;
- la determinazione nello Statuto (approvato dallo Stato) delle facoltà e dei corsi (con i relativi insegnamenti) attivati da ciascun Ateneo, tra quelli indicati nelle Tabelle;
- la costituzione di un organico di professori, che faceva capo al Ministero, determinato in relazione agli insegnamenti previsti nello Statuto; tali professori erano reclutati con criteri accentrati di selezione per ogni insegnamento (di cui gli stessi divenivano titolari)<sup>15</sup>;
- assenza di autonomia finanziaria; in particolare il Ministero provvedeva a trasferire le risorse necessarie alle Università vincolandone la destinazione per ogni specifica attività,

---

<sup>13</sup> Sostanzialmente recepita nel predetto Testo Unico del 1933.

<sup>14</sup> Con l'imposizione, in particolare, ai professori del giuramento di fedeltà al regime fascista.

<sup>15</sup> Le Università potevano altresì conferire incarichi di insegnamento a personale non di ruolo (professori incaricati), scelto quasi esclusivamente tra coloro che, a seguito di una valutazione nazionale, avevano conseguito la "libera docenza". I professori ufficiali erano inoltre supportati nelle loro attività da "assistenti", che potevano svolgere la loro attività per un numero massimo di 10 anni, salvo che nel frattempo non avessero conseguito la libera docenza. Gli esami per la libera docenza vennero abrogati con L. 30 novembre 1970, n. 924; gli incaricati vennero "stabilizzati" nelle Università con il D.L. 1 ottobre 1973, n. 580 e successivamente transitarono, previo giudizio di idoneità, in gran parte nella fascia dei professori associati (v. d.p.r. 11 luglio 1980, n. 382).

- la vigilanza del Ministero, il quale controllava, anche preventivamente, legittimità e merito dei principali atti adottati dalle Università, e impartiva, attraverso circolari, istruzioni puntuali sulle specifiche attività;
- la predeterminazione del piano degli studi (“piano degli studi statutario”) conseguibile da ciascuno studente.

### **3. I principi del controllo silente**

Una volta ripristinate le libertà democratiche, tale assetto di governo diretto del sistema venne in realtà percepito come la miglior garanzia sostanziale dell’uguale valore legale dei titoli di universitari, quale che fosse l’istituzione che li avesse rilasciati e, di conseguenza, dell’uguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini e del diritto degli stessi di accedere ai gradi più elevati degli studi, in coerenza con il dettato degli articoli 3 e 34 della Costituzione.

In effetti, i punti cardine del governo diretto sopra enunciati, corrispondono, secondo quanto indicato nel precedente capitolo (cfr. § 4) a principi di un controllo silente della qualità dei corsi di studio.

In tale sistema, infatti:

- le caratteristiche del prodotto, e cioè i corsi di studio e le discipline negli stessi impartite, sono stabilite dallo Stato<sup>16</sup>;
- i fattori della produzione impiegati, e cioè i professori, sono reclutati secondo un’unica procedura nazionale e per lo specifico insegnamento; ciò contribuiva implicitamente, a rendere uniformi sia i contenuti, sia la qualità degli insegnamenti impartiti, anche perché era molto forte l’autorità del professore (“barone”) titolare della cattedra e la capacità di controllo e “preselezione” dei propri allievi da parte dello stesso;
- le unità produttive (corsi di studio) attivate da ciascun Ateneo e la quantità dei fattori produttivi (professori) impiegati negli stessi, nonché le relative attività (insegnamenti), sono puntualmente disciplinati nello Statuto, stabilito centralmente (con decreto del Presidente della Repubblica);
- il sistema di finanziamento per linee di attività e la conseguente vigilanza del Ministero impediscono, in linea di principio, un uso difforme delle risorse da quello centralmente previsto. Peraltro il Ministero conservava poteri di intervento successivo anche sull’offerta formativa, potendo disporre l’accorpamento e la soppressione di facoltà, corsi e insegnamenti;

---

<sup>16</sup> E’ da tenere, tuttavia, presente che la legge determinava i nomi degli insegnamenti; i docenti godevano, pertanto, della libertà di scegliere i contenuti dei corsi di studio (nell’ambito della programmazione delle attività didattiche svolta all’interno delle facoltà).

- gli studenti, per conseguire la laurea, devono portare a termine un piano di studio predeterminato. In tal modo, gli insegnamenti complementari mantenevano una funzione residuale, controllata e limitata nei singoli Statuti, e i corsi di studio nei fatti avevano percorsi formativi pressoché identici.

In tale assetto, dal momento che le caratteristiche dell'intero processo produttivo e del prodotto sono stabilite ex ante (prima ancora che i corsi di studio vengano istituiti), non è necessario definire standard espliciti per valutare la qualità dei corsi.

Va tuttavia evidenziato che alcuni standard - che oggi si potrebbero dire di trasparenza - a garanzia della qualità dei corsi (e della competizione tra Atenei), erano stati in realtà individuati a seguito della riforma gentiliana, che, come abbiamo detto, aveva introdotto margini di autonomia didattica delle Università. Ad esempio, nel regolamento generale universitario adottato con R.D. 6 aprile 1924, n. 674, si prevedeva che ogni Università pubblicasse annualmente il proprio annuario, contenente le principali informazioni sul governo e il bilancio dell'Ateneo, sui professori con le relative pubblicazioni scientifiche, sugli insegnamenti dagli stessi tenuti<sup>17</sup>. Inoltre, nello stesso Testo Unico del 1933 (v. art. 133), si prevede che “nel Bollettino ufficiale del Ministero dell'educazione nazionale viene ogni anno pubblicata una statistica relativa all'esito degli esami di Stato, con l'elenco delle Facoltà...che negli esami dei propri laureati e diplomati hanno dato i migliori risultati”.

L'utilizzo di tali elementi di informazione, che negli ultimi anni hanno acquisito un interesse crescente fra gli operatori del settore, per lungo tempo fu considerato di scarso rilievo, nella convinzione che il governo centrale del sistema rendesse lo stesso tendenzialmente omogeneo e uguale in tutte le sue parti.

---

<sup>17</sup> L'art. 4 del R.D. 6 aprile 1924, n. 674 dispone che “ogni Università e Istituto superiore pubblica, entro il mese di gennaio di ciascun anno accademico, il suo annuario che contiene:

- 1° lo statuto; il regolamento interno del personale posto a carico del bilancio della università o istituto: i regolamenti della «Cassa scolastica» e dell'«Opera»; il regolamento interno per le spese ad economia;
- 2° le convenzioni di qualsiasi genere riguardanti il mantenimento e il funzionamento della università o istituto e l'incremento degli studi;
- 3° l'elenco delle fondazioni, borse od assegni e le norme relative;
- 4° il rendiconto consuntivo dell'anno finanziario precedente e il bilancio preventivo dell'anno in corso;
- 5° l'indicazione delle varie autorità accademiche;
- 6° l'elenco nominativo dei professori ufficiali e dei liberi docenti con l'indicazione della materia da ciascuno professata;
- 7° il sommario dei corsi che durante l'anno accademico sono tenuti dai professori ufficiali e dai liberi docenti;
- 8° il calendario scolastico e gli orari dei singoli corsi;
- 9° l'elenco nominativo del personale di amministrazione assistente e tecnico;
- 10° le statistiche, redatte in forma di tabelle, dei laureati e diplomati nell'anno precedente e degli studenti iscritti in ciascuna facoltà e scuola, con indicazione dell'anno in corso;
- 11° tutti gli altri dati statistici relativi al funzionamento dell'università o istituto;
- 12° l'elenco delle pubblicazioni fatte dai professori ufficiali, liberi docenti, aiuti e assistenti nell'anno accademico precedente;
- 13° tutte quelle altre notizie che il senato accademico o il consiglio della scuola crederà utile inserire”.

## 5. La crisi del governo centralizzato

Il predetto sistema di *governance* iniziò a mostrare evidenti segni di crisi nel corso degli anni '70 con il repentino aumento della domanda formativa, determinato anche dalla liberalizzazione degli accessi dalla scuola secondaria introdotto dalla legge n. 910/1969<sup>18</sup>. Tale norma, peraltro, rimosse uno dei principi del controllo silente, consentendo l'adozione da parte degli studenti di piani di studio individuali (nell'ambito degli insegnamenti previsti dallo Statuto), ponendo le premesse per una progressiva differenziazione dei percorsi formativi attuati nei corsi di studio con medesima denominazione, in relazione alla diversa domanda degli studenti e ai differenti interessi scientifici dei docenti.

Con l'avvento dell'Università di massa, divenne assolutamente necessario far fronte:

- ai crescenti squilibri territoriali e per settore disciplinare che comportava l'incremento delle iscrizioni all'Università;
- all'incremento della spesa pubblica determinato dalla necessità di reclutare più docenti e di provvedere di un maggiore volume di strutture la crescente popolazione universitaria.

Il problema dei costi rendeva peraltro evidenti:

- le inefficienze determinate dai rilevanti tassi d'abbandono e dagli studenti fuori corso;
- l'inefficacia di un sistema che produce un numero crescente di laureati in discipline che il mercato del lavoro non riesce a impiegare adeguatamente, pur mostrando un fabbisogno di manodopera qualificata.

Peraltro, solamente con l'adozione del d.p.r. 11 luglio 1980, n. 382<sup>19</sup>, il governo centralizzato del sistema si dotò di strumenti di programmazione, benché con lo scopo limitato di incrementare il numero dei professori e dei corsi di studio, nei diversi settori scientifico disciplinari, in maniera coerente con la domanda e le esigenze del sistema socio-economico. Tuttavia, anche a causa della complessità della procedura richiesta dalla normativa, tale programmazione ebbe solo una parzialissima applicazione. Più in generale, era divenuto necessario far fronte alle esigenze di un sistema divenuto complesso e dinamico (Masia, 2003); in tali condizioni il modello centralizzato di governo dimostrano notevoli problemi di efficienza (in relazione ai costi per la soluzione delle asimmetrie informative tra Ministero e Università) e di efficacia (il Ministero può non essere in grado di valutare correttamente quali sono le esigenze e le caratteristiche delle diverse Istituzioni, o,

---

<sup>18</sup> Se nell'a.a. 1961/1962, i docenti universitari (compresi gli incaricati e gli assistenti) erano 13.772 a fronte di 65.219 immatricolati e 24.570 laureati, nell'a.a. 1980/1981 il numero di docenti salì a 31.666 a fronte di 239.092 immatricolati e 74.118 laureati. Nell'a.a. 2006-2007 (fonte: MIUR- Ufficio di statistica) sono in ruolo 61.974 docenti, mentre sono presenti oltre 30.000 docenti a contratto; gli immatricolati per la prima volta al sistema universitario sono 308.082, i laureati sono, 161.445, per le lauree triennali, 8.782 per le lauree specialistiche a ciclo unico, 29.620 per le specialistiche/magistrali, 100.078 per i vecchi corsi di laurea.

<sup>19</sup> come modificato dalla legge 14 agosto 1982, n. 590.



comunque, è in grado di intervenire solo quando è “troppo tardi”, cioè quando le esigenze sono ormai sostanzialmente mutate).

Alla fine degli anni '80, diviene inoltre emergenza nazionale il problema (tuttora irrisolto) dell'accumularsi del debito pubblico, cui si è risposto, da una parte, riducendo la spesa pubblica, dall'altra, cercando di promuovere una pubblica amministrazione maggiormente efficiente ed efficace, anche attraverso il decentramento dei processi amministrativi e decisionali.

Il sistema universitario fu tra i primi ad essere interessati da tale processo di riforma, anche perché ciò si coniugò con la volontà politica di dare una sostanziale attuazione al comma sesto dell'art. 33 della Costituzione, il quale prevede che le Università (benché nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato) hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi.

## **5. Il governo a distanza e la fine del controllo silente**

Nel corso degli anni novanta, il sistema universitario è stato oggetto di un susseguirsi di interventi normativi che hanno ridisegnato - anche se non ancora probabilmente in forma coerente e organica - l'assetto del governo del sistema universitario, provvedendo, fra l'altro, a cancellare o, comunque, a rivedere sostanzialmente tutti i presupposti su cui si basava anche il controllo silente dei corsi di studio, posto a protezione del valore legale dei titoli di studio. Prendiamo in esame, sinteticamente, le principali tappe del processo di riforma:

Legge 9 maggio 1989, n. 168. Il Ministero viene trasformato da organo di vigilanza in organo di indirizzo e coordinamento delle Università. Gli Atenei acquisiscono la potestà di determinare autonomamente, attraverso lo Statuto e i propri regolamenti<sup>20</sup>, le norme che ne disciplinano l'attività, entro i soli limiti indicati da norme legislative che fanno espresso riferimento alle Università. In altri termini, lo Statuto, da provvedimento del Governo e mero mezzo di pubblicità dell'offerta formativa dell'Ateneo, si trasforma nello strumento attraverso il quale l'Università stessa stabilisce direttamente le norme relative alla propria organizzazione e al proprio funzionamento.

Il Ministero perde in tal modo gran parte dei poteri di ingerenza sulle attività delle Università: perde in particolare ogni possibilità di controllo sugli atti adottati dalle stesse e di dettare, attraverso circolari, disposizioni sulle attività degli Atenei; lo stesso Ministero, invece, nell'ambito delle sue funzioni di indirizzo e coordinamento, dispone fondamentalmente di tre strumenti, con i quali

---

<sup>20</sup> Rispetto a statuti e regolamenti, il Ministero conserva solamente il potere di esprimere (entro il termine perentorio di 60 giorni) pareri obbligatori ma solo parzialmente vincolanti. Tali pareri possono essere infatti disattesi dalle Università con una nuova delibera, a maggioranza qualificata, adottata dai competenti organi di governo dell'Ateneo.

esercitare il governo a distanza del sistema: la “direttiva”, l’attribuzione delle risorse finanziarie e la programmazione.

Malgrado la forte autonomia decisionale conferita agli Atenei, la legge n. 168/1989 pone tuttavia forti vincoli all’autonomia delle Università per quanto riguarda l’ambito delle attività didattiche<sup>21</sup>. Secondo la legge n. 168/1989, negli Statuti vengono soltanto “determinati” i corsi di laurea “nel rispetto delle norme che regolano il conferimento del valore legale ai titoli di studio”. Le Università pertanto continuano a non avere alcun potere autonomo nella decisione di quanti e quali corsi istituire e attivare.

Legge 7 agosto 1990, n. 245. La programmazione del sistema universitario diviene lo strumento con il quale il Ministero stabilisce (centralmente) lo sviluppo del sistema universitario (“piani di sviluppo”) e dell’offerta formativa in particolare.

La norma contiene, in ogni caso, due importanti elementi “autonomistici”: il primo è che attraverso la programmazione è possibile “favorire l’istituzione dei corsi di studio a carattere innovativo non presenti nelle tabelle degli ordinamenti didattici”; il secondo è che alle Università stesse viene affidato il compito di proporre i programmi del proprio sviluppo, ivi compresi i corsi di studio che le stesse intendono istituire ed attivare, “indicando analiticamente anche le risorse finanziarie, il personale e le strutture disponibili per la propria attuazione, nonché le richieste aggiuntive necessarie a tale fine”.

Legge 19 novembre 1990, n. 341 Stabilisce che l’offerta formativa degli Atenei non è disciplinata dallo Statuto, ma da un apposito regolamento, denominato Regolamento didattico d’Ateneo. La legge inoltre prevedeva che le Tabelle dovessero essere modificate, prendendo come riferimento, invece che i singoli insegnamenti, loro raggruppamenti omogenei in settori scientifico disciplinari, lasciando quindi al regolamento didattico d’Ateneo il compito di definire gli insegnamenti. D’altro canto, la stessa norma ha previsto che i docenti universitari non afferiscano più a un insegnamento, ma al settore scientifico-disciplinare. In tal modo, i piani di studio statuari vengono nei fatti progressivamente sostituiti da piani di studio predisposti dalle Facoltà, in relazione alle competenze e agli interessi scientifico disciplinari dei docenti.

---

<sup>21</sup> Al riguardo, l’art. 6, comma 3, della legge n. 168/1989 prevede che le università svolgono attività didattica e organizzano le relative strutture nel rispetto ... dei principi generali fissati nella disciplina relativa agli ordinamenti didattici universitari. Nell’osservanza di questi principi gli statuti determinano i corsi di diploma, ..., di laurea e di specializzazione; definiscono e disciplinano i criteri per l’attivazione dei corsi di perfezionamento, di dottorato di ricerca e dei servizi didattici integrativi. Inoltre, l’art. 16, al comma 2, prevede che “gli statuti delle università sono emanati con decreto del rettore nel rispetto delle norme che regolano il conferimento del valore legale ai titoli di studio.

Tuttavia, a conferma della estrema cautela che circonda gli ordinamenti didattici, contrariamente allo Statuto e agli altri regolamenti, la legge n. 341/1990 (per questa parte ancora in vigore) stabilisce che il regolamento didattico debba essere approvato dal Ministero, sentito il CUN, entro il termine di 180 giorni dalla proposta dell'Ateneo.

*Legge 24 dicembre 1993, n. 537 (art. 5).* Viene conferita l'autonomia finanziaria agli Atenei. In particolare, i molteplici capitoli iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero per il finanziamento alle Università vengono raggruppati in tre fondi: il fondo per il finanziamento ordinario, relativo alle spese di funzionamento (ivi comprese quelle per il pagamento degli oneri stipendiali ai professori, divenuti personale dipendente dell'Università), il fondo per la programmazione, finalizzato all'attuazione degli obiettivi del sistema universitario, il fondo per l'edilizia universitaria, ripartito in relazione alla carenza di spazi per gli Atenei.

Il sistema di finanziamento diviene in tal modo sostanzialmente budgetario (piuttosto che con vincolo di destinazione), e basato su criteri oggettivi di ripartizione (*formula based*). Lo scopo è quello di rendere gli Atenei direttamente responsabili del modo con il quale decidono di impiegare le risorse agli stessi attribuite, premiando, tra l'altro, come vedremo nel successivo capitolo, l'attrattività, nonché l'efficienza e l'efficacia dei corsi di studio attivati. A tal fine, l'art. 5 della legge n. 537 prevede la nascita del sistema di valutazione interna ed esterna agli Atenei (successivamente ridefinito con la legge 19 ottobre 1999, n. 370).

*D.p.r. 27 gennaio 1998, n. 25.* La programmazione diviene uno strumento generale di policy del sistema universitario: nella stessa vengono esplicitamente individuati gli obiettivi del sistema universitario ("decreto sugli obiettivi") e gli interventi per la realizzazione di tali obiettivi ("decreto di programmazione"). Con riferimento all'offerta formativa, la stessa norma prevede, peraltro, che, oltre ai corsi di studio e alle facoltà previsti dalla programmazione triennale del Ministero, le Università possano autonomamente istituire e attivare anche ulteriori corsi di studio e facoltà, inserendo gli stessi nel regolamento didattico d'Ateneo, senza però oneri a carico dello Stato. Inoltre, piuttosto che definire, come nel passato, un elenco di iniziative didattiche autorizzate, i decreti sulla programmazione, a partire dal triennio 2001-2003, hanno provveduto a definire le regole generali di comportamento alle quali le Università devono attenersi per attivare nuovi corsi di studio dalle stesse progettati.

*Legge 3 luglio 1998, n. 210.* La competenza ad espletare le procedure per la copertura dei posti vacanti e la nomina in ruolo dei professori e dei ricercatori viene trasferita alle Università.

Benché le procedure di reclutamento rimangano comunque disciplinate da modalità definite centralmente, l'applicazione di tale norma ha generato talvolta meccanismi di "localismo accademico", o, comunque, una accentuata eterogeneità fra le sedi universitarie nella qualità del reclutamento. E' stato, in altre parole, messo in discussione il principio che i corsi hanno tendenzialmente "eguale valore" in quanto gli insegnamenti sono impartiti da docenti che hanno anche essi "eguale valore"<sup>22,23</sup>.

Decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 (sostituito dal D.M. 22 ottobre 2004, n. 270).

In attuazione dell'art. 17, commi 95-101, della legge 15 maggio 1997, 127 (che ha "delegificato" la materia), viene disciplinata, con regolamento, l'autonomia didattica degli Atenei. Viene infatti conferito alle Università il compito di disciplinare gli ordinamenti didattici dei corsi nel proprio regolamento didattico, attenendosi solamente a criteri generali stabiliti dal Ministero. Lo scopo dichiarato della norma è consentire la maggiore flessibilità possibile ai percorsi formativi, in relazione alle specificità di ciascuna Università, alle caratteristiche socio-economiche del territorio, alle evoluzioni delle tecnologie e delle competenze richieste dal mercato del lavoro. Come indicato all'art. 4 del D.M. n. 270/2004 "i corsi di studio dello stesso livello, comunque denominati dagli Atenei, aventi gli stessi obiettivi formativi qualificanti e le conseguenti attività formative indispensabili...sono raggruppati in classi d'appartenenza...". Secondo quanto previsto dal successivo art. 11 del D.M. n. 270/2004 "ogni ordinamento didattico determina:

- a) le denominazioni e gli obiettivi formativi dei corsi di studio, indicando le relative classi di appartenenza,
- b) il quadro generale delle attività formative da inserire nei curricula...".

Le tipologie dei titoli di studio<sup>24</sup> e la loro durata continuano ad essere determinati centralmente, così come i loro contenuti generali, mentre le denominazioni dei corsi e i contenuti specifici sono determinati dallo stesso Ateneo<sup>25</sup>. Tale approvazione non si estende, comunque, agli insegnamenti attivabili in ciascun corso di studio, ma solo al quadro generale delle attività

---

<sup>22</sup> Peraltro, le eterogeneità nella qualità dei docenti generate dal decentramento del loro reclutamento hanno negli ultimi anni portato a una riflessione sulla legge n. 210/1998, il cui esito è stato la previsione del ritorno a una procedura di idoneità scientifica nazionale (v. legge 4 novembre 2005, n. 230), peraltro finora non attuata.

<sup>23</sup> Va infine osservato che, come previsto, da ultimo dall'art. 1, comma 10, della legge n. 230/2005, incarichi di insegnamento possono essere conferiti dalle Università anche a personale extra accademico (professori a contratto), con criteri di valutazione comparativa dei candidati definiti dall'Ateneo stesso. Attualmente circa 30.000 di tali soggetti (Fonte Miur Ufficio di statistica a.a. 2005/2006) svolgono incarichi di insegnamento presso le Università. Come avveniva in passato con i liberi docenti, i professori a contratto assicurano il completamento della formazione degli studenti con competenze provenienti dal mondo delle professioni e del lavoro. Tuttavia, a differenza di quanto avveniva con i "liberi docenti", non è prevista una procedura di valutazione nazionale sulla "qualità" dei professori a contratto.

<sup>24</sup> Che vengono dal regolamento modificate, introducendo in luogo dei vecchi corsi di laurea (di durata compresa fra i 4 e i 6 anni) e di diploma (di durata biennale o triennale) i corsi di laurea (di durata triennale) e di laurea specialistica/magistrale (di durata biennale) cui si accede avendo conseguito la laurea.

<sup>25</sup> benché sempre previa approvazione del regolamento didattico da parte del Ministero sentito il CUN.

formative; come previsto dall'art. 12 del D.M. n. 270/2004, “l'elenco degli insegnamenti, con l'indicazione dei settori scientifico-disciplinari di riferimento” è determinato dal regolamento didattico del corso di studio, “deliberato dalla competente struttura didattica in conformità con l'ordinamento didattico”.

Legge 31 marzo 2005, n. 43 (art. 1-ter). Cambia definitivamente l'assetto della programmazione triennale, che si trasforma da programmazione del sistema universitario, stabilita centralmente dal Ministero, in programmazione delle Università. Il Ministero definisce gli obiettivi e le regole generali del sistema (decreto sulle linee generali d'indirizzo), nonché i criteri e i parametri per la valutazione dei risultati dell'attuazione dei programmi da parte delle Università, ai fini dell'attribuzione delle risorse (decreto sugli Indicatori).

Per quanto riguarda, in particolare, l'offerta formativa, ciò significa che il Ministero perde ogni possibilità di determinare direttamente, attraverso la programmazione, l'istituzione o la soppressione dei corsi di studio. L'intervento ministeriale avviene invece indirettamente, incentivando o disincentivando gli Atenei in termini di attribuzione di risorse in relazione ai risultati raggiunti, anche con riferimento alle caratteristiche dell'offerta formativa che gli stessi hanno autonomamente deciso di attivare.

### **3. Verso la costruzione di un sistema orientato all'accreditamento**

#### **1. I Requisiti del “controllo esplicito”**

I numerosi provvedimenti di riforma che si sono succeduti in questi anni si sono preoccupati - grazie anche alla presenza di un vincolo internazionale, legato alla partecipazione del nostro Paese alla costituzione dello Spazio europeo dell'istruzione - di affiancare all'autonomia degli Atenei, meccanismi di “controllo esplicito” della stessa.

E' importante sottolineare che, finora, non è stato costituito un vero e proprio sistema di accreditamento, ancorché di tipo informale, dei corsi di studio. Sono stati tuttavia progressivamente introdotti – volendo utilizzare la stessa terminologia adoperata al riguardo dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario - CNVSU (v., da ultimo, il doc. 7/07) - un insieme di “requisiti preordinati all'accreditamento dei corsi di studio”.

Seguendo il medesimo schema utilizzato nel capitolo introduttivo, i requisiti cui fa attualmente riferimento il controllo esplicito dei corsi di studio possono essere classificati in quattro gruppi:

- III. requisiti di contenuto dei corsi di studio, relativi agli “obiettivi formativi qualificanti e le conseguenti attività formative indispensabili”, che devono essere comuni ai corsi appartenenti a una stessa classe;*
- IV. requisiti minimi, di docenti e di strutture, con i quali vengono stabiliti il volume e le caratteristiche minimali necessarie dei fattori di produzione delle Università impegnati nei corsi di studio;*
- V. requisiti di efficienza, che caratterizzano l'organizzazione di tali attività formative e dei relativi servizi per gli studenti, consentendo un utilizzo efficiente delle risorse;*
- VI. requisiti di efficacia, che sono relativi alla soddisfazione degli studenti e dei laureati, al loro successivo inserimento sul mercato del lavoro, e, più in generale, al perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico generale definiti dal *policy maker* (il Ministero);*

VII. requisiti di trasparenza, relativi alla pubblicità di tutte le informazioni rilevanti per gli studenti e gli altri portatori di interesse.

Diverse sono le conseguenze che comporta il mancato possesso dei predetti requisiti. In particolare, il possesso dei requisiti:

- del gruppo *I*, è necessario ai fini della progettazione stessa del corso di studio: i corsi che non soddisfano tali requisiti non possono essere istituiti, cioè inseriti nel regolamento didattico d'Ateneo;
- del gruppo *II*, è necessario ai fini del funzionamento dei corsi di studio: possono essere attivati (immatricolando studenti) solamente i corsi che rispettano tali requisiti;
- del gruppo *III* e del gruppo *IV*, rileva (prevalentemente) ai fini del finanziamento degli Atenei, dal momento che risultano penalizzati (nel trasferimento delle risorse) gli Atenei che attivano percorsi formativi che, pur in possesso dei requisiti relativi agli altri gruppi, mostrano un funzionamento inefficiente e inefficace;
- del gruppo *V*, rileva ovviamente ai fini della pubblicità dei corsi di studio che viene data agli studenti e agli altri *stakeholder*, ma, prima ancora, costituisce il presupposto per ogni valutazione del possesso dei restanti requisiti (con le relative conseguenze).

Questo tipo di classificazione è stata peraltro esplicitata dal Ministero nelle linee guida (v. D.M. 26 luglio 2007, n. 386) fornite da ultimo alle Università per l'attuazione dei provvedimenti sulle classi dei corsi di studio (v. DD. MM. 16 marzo 2007) che sono state ridefinite alla luce delle modifiche introdotte al regolamento sull'autonomia didattica (D.M. n. 270/2004). L'intenzione è quella di indirizzare le Università verso un utilizzo più "responsabile" di tale autonomia nella riprogettazione della loro offerta formativa (che le stesse dovranno effettuare nel corso del prossimo triennio), fornendo una cornice predefinita di requisiti entro la quale operare.

## **2 Il sistema di governance del "quasi mercato"**

In termini generali, i predetti requisiti costituiscono (o dovrebbero costituire) gli elementi portanti, e tra loro complementari, di un assetto di un "concorrenza amministrata" fra gli Atenei, dal momento che attraverso di essi sono definite le regole di una competizione (virtuosa) fra gli Atenei stessi. L'applicazione (corretta) di tali regole, in particolare, dovrebbe comportare un processo continuo di selezione dei corsi di studio, tale da determinare l'uscita dal "mercato" dei corsi di studio con un basso valore dei requisiti e il successo dei corsi di studio con i valori più elevati. In tale assetto di concorrenza amministrata, i "valori effettivi" dei corsi di studio offerti dalle diverse Istituzioni universitarie potranno essere, di norma, diversi; tuttavia, la competizione e il conseguente processo di selezione daranno luogo a un processo di tendenziale convergenza

verso un “valore naturale” correlato ai “costi di produzione” di corsi con caratteristiche quali-quantitative comunque non inferiori a un certo livello.

Tale valore, che si può definire di “quasi mercato”, non sostituisce il valore legale del titolo di studio, ma (se ben utilizzato) dovrebbe conferire un significato sostanziale (e non solo formale) allo stesso.

Il sistema di *governance* nell’ambito del quale viene determinato tale valore di “quasi mercato” dei corsi di studio si articola in tre sottosistemi:

- il sistema di programmazione e di finanziamento, all’interno del quale vengono definiti gli obiettivi del sistema universitario, nonché le regole della competizione e le conseguenze (amministrative e, soprattutto, finanziarie) correlate al raggiungimento (o al mancato raggiungimento) degli obiettivi;
- il sistema della valutazione, che ha la finalità di individuare i criteri e i parametri (Indicatori) necessari per valutare i risultati raggiunti, nonché di procedere alle conseguenti verifiche degli stessi;
- il sistema informativo e statistico, che fornisce i dati e l’elaborazione degli indicatori necessari per le due precedenti attività.

## **2.1 La programmazione e il finanziamento**

Le Università, in particolare le Università statali, possono svolgere le proprie attività di didattica e ricerca grazie soprattutto ai trasferimenti dello Stato<sup>26</sup>. Dal momento che, come abbiamo detto, il sistema di finanziamento alle Università è di tipo budgetario, non è presente alcun legame diretto tra l’istituzione e l’attivazione di corsi e il finanziamento degli stessi; è l’Università che in base al budget disponibile decide autonomamente quali e quanti corsi attivare. E’ però presente un legame indiretto tra le due variabili, che viene definito dalla “formula” di finanziamento utilizzata.

Semplificando al massimo il discorso, all’interno di tale formula sono infatti inclusi appositi indicatori di efficienza ed efficacia delle attività didattiche, in modo tale che maggiore è l’efficienza e l’efficacia relativa dei corsi di studio impartiti da un determinato Ateneo, maggiore è il risultato derivante dall’applicazione della formula e il conseguente finanziamento all’Ateneo stesso. La predetta formula agisce pertanto in modo tale da accrescere progressivamente il valore di quasi mercato dei corsi di studio “buoni” (con riferimento ai predetti indici di efficienza ed efficacia) rispetto a quelli “cattivi”, fino al punto che le Università, non in grado di produrre corsi “buoni”, saranno costrette a “uscire dal mercato”. Per quanto sopra detto, è bene sottolineare che la formula di finanziamento non premia o punisce l’efficienza e l’efficacia dei singoli corsi di studio, ma il

---

<sup>26</sup> La misura della stessa contribuzione studentesca è condizionata dalla entità della contribuzione statale, non potendo la stessa superare la percentuale del 20% del fondo di finanziamento ordinario.



risultato complessivo ottenuto dall'Ateneo, il quale tuttavia viene in tal modo incentivato a condurre determinate politiche "virtuose" anche in relazione alla propria offerta formativa.

L'attuale processo di valorizzazione dei corsi di studio può essere descritto, in termini molto semplificati, attraverso il seguente meccanismo competitivo di attribuzione alle Università dei trasferimenti statali:

- a. una quota del fondo di finanziamento ordinario (crescente nel tempo, ai sensi della legge n. 537/1993) viene ripartita, sulla base di un apposito "*Modello* per la ripartizione teorica del FFO" predisposto dal CNVSU (doc. 01/04). Il *Modello* tiene conto sia della dimensione degli Atenei, e quindi della loro attrattività complessiva, sia di una serie di indici di efficienza delle stesse. Di norma, l'applicazione del *Modello* è utilizzata per determinare la funzione dei costi di produzione (in condizione di efficienza) di ciascun Ateneo e per ripartire tra le Università la cosiddetta "quota di riequilibrio" in relazione alle differenze di tali costi<sup>27</sup>.
- b. il fondo per la programmazione (nonché, almeno in linea di principio, una ulteriore quota del fondo di finanziamento ordinario<sup>28</sup>) viene invece ripartito sulla base dei risultati dell'attuazione dei programmi adottati dalle Università in coerenza con le linee generali d'indirizzo definite dal Ministero (le linee generali d'indirizzo della programmazione 2007-2009 sono state definite con D.M. 3 luglio 2007, n. 362). In tal caso, viene premiata l'efficacia delle attività programmate dall'Ateneo in relazione al raggiungimento degli obiettivi indicati dal Ministero nelle predette linee. Al fine di misurare il grado di raggiungimento di tali obiettivi, vengono definiti appositi Indicatori di efficacia, i quali costituiscono altrettanti elementi di una formula per la ripartizione delle predette risorse (per il triennio 2007-2009, v. D.M. 18 ottobre 2007, n. 506).

Occorre osservare che il predetto meccanismo competitivo può essere configurato in diversi modi in relazione alla visione del sistema universitario che possiede il *policy maker*. In particolare, qualora tale visione corrisponda:

- a un approccio di selezione delle "Università migliori", il meccanismo competitivo può essere calibrato in modo tale da perseguire "l'uscita dal mercato" nel breve periodo delle iniziative più deboli, premiando in termini di finanziamento solamente le Università che riescono, in particolare, ad attivare corsi di qualità relativamente più elevata. In tal caso,

---

<sup>27</sup> Attraverso la quota di riequilibrio si intende progressivamente adeguare al suo "valore naturale" la quota base di finanziamento dell'Ateneo, ossia la parte consolidabile del finanziamento, destinata a coprire i "costi fissi" di funzionamento, quali, in particolare, i costi del personale.

<sup>28</sup> V. art. 2, comma 7 del d.p.r. n. 25/1998.

ad esempio, la leva di cui alla predetta lettera *a.* può essere utilizzata in modo “accelerato”, per cui ottengono la quota di riequilibrio solamente le Università in cui l’FFO calcolato col Modello è superiore al FFO effettivo attribuito negli anni precedenti; mentre la leva di tipo *b.* potrebbe essere utilizzata solo per le Università i cui Indicatori di efficacia raggiungono i livelli più elevati;

- a un approccio adattativo di miglioramento progressivo complessivo del sistema universitario, il meccanismo competitivo può essere calibrato in modo tale da perseguire “l’uscita dal mercato” solo nel lungo periodo delle iniziative irrimediabilmente più deboli. In tal caso, la leva di tipo *a.* viene utilizzata in modo graduale, per cui, ad esempio, anche le Università con un FFO calcolato col *Modello* superiore a quello effettivo partecipano alla distribuzione della quota di riequilibrio (in proporzione al loro peso, determinato dall’applicazione del *Modello*); mentre, la leva di tipo *b.* può essere utilizzata in rapporto alla capacità di miglioramento dei risultati, prendendo pertanto in considerazione le variazioni dei predetti *Indicatori* piuttosto che i relativi livelli assoluti.

Nella realtà, finora è stato utilizzato un mix dei due approcci, con l’intento di non polarizzare eccessivamente il sistema tra “buoni” e “cattivi”, e cercando, allo stesso tempo, di evitare fenomeni di appiattimento verso il basso del sistema. E così, generalmente solo una parte della quota di riequilibrio viene attribuita con il criterio di “accelerazione”, mentre l’attuale programmazione 2007-2009 prevede che i relativi fondi siano attribuiti con riferimento alle variazioni degli *Indicatori*, riferiti a ciascuna Università<sup>29</sup>.

## 2.2 Il Sistema di valutazione

Il sistema di valutazione è stato introdotto nel nostro ordinamento contestualmente all’autonomia finanziaria degli Atenei (art. 5 della legge n. 537/1993) ed è stato successivamente potenziato in prossimità dell’avvio dell’autonomia didattica con la legge 19 ottobre 1999, n. 370. La valutazione è articolata su due livelli:

- il primo, interno agli Atenei, è rappresentato dai Nuclei di valutazione;
- il secondo, esterno agli stessi, attualmente è rappresentato dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU).

---

<sup>29</sup> Tali variazioni vengono ponderate, comunque, con il peso determinato dall’applicazione del *Modello*.

I Nuclei<sup>30</sup> costituiscono l'applicazione al sistema universitario - tenuto conto delle particolari peculiarità dei servizi (didattica e ricerca) offerti dalle Università - dei principi del controllo interno, introdotti in tutte le pubbliche amministrazioni nel corso degli anni '90. L'art. 1 della legge n. 370/1999, in particolare, prevede che i Nuclei verifichino “mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti...la produttività della ricerca e della didattica”. In tal modo, i Nuclei contribuiscono al processo di selezione e convergenza dei corsi di studio al loro valore di “quasi mercato”, con un ruolo duplice:

- di garanzia esterna: in tal senso, i Nuclei agiscono come una sorta di garanti nei confronti della collettività della “bontà” dell’offerta formativa del proprio Ateneo. In particolare, con riferimento ai requisiti del gruppo *II*, l’art. 9, comma 2, del D.M. n. 270/2004 prevede che le Università possano attivare i loro corsi di studio solo subordinatamente alla “relazione favorevole del Nucleo di valutazione” concernente il possesso “dei requisiti strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti dei corsi determinati con decreto del Ministro...”;
- di assicurazione interna della efficacia e efficienza dei processi. In tal senso, i Nuclei forniscono supporto agli organi di governo dell’Ateneo nel processo decisionale, segnalando, ad esempio, per tempo gli scostamenti rispetto ai requisiti dei gruppi *III* e *IV*, che incidono negativamente sulla qualità dei corsi di studio e “competitivamente” nell’attribuzione delle risorse pubbliche.

Tale ambivalenza nel ruolo dei Nuclei necessita di un ruolo di coordinamento molto forte da parte di un soggetto esterno di valutazione, che fissi criteri omogenei per la valutazione stessa, e provveda a verifiche continue nella loro applicazione. Diversamente, così come di fatto è talvolta avvenuto in questi anni, l’azione di supporto critico svolta dai Nuclei finisce per scontrarsi con il timore di penalizzare la propria Università nei confronti degli altri Atenei, che godano verso l’esterno di giudizi più “benevoli” da parte dei rispettivi Nuclei.

Il CNVSU è anche esso un organo collegiale “costituito da nove membri ...di comprovata qualificazione ed esperienza nel campo della valutazione...nominati con decreto del Ministro”. I suoi compiti sono definiti, oltre che dall’art. 2 della legge n. 370/1999, da diverse norme relative al settore universitario. In particolare, il CNVSU<sup>31</sup>:

- fornisce ai Nuclei “i criteri generali per la valutazione delle attività delle Università”;

---

<sup>30</sup> Secondo l’art. 1 della legge n. 370/1999, il Nucleo è “un organo collegiale disciplinato dallo Statuto dell’Università, ...composto da un minimo di cinque ad un massimo di nove membri, di cui almeno due nominati tra studiosi ed esperti nella valutazione anche in ambito non accademico”.

<sup>31</sup> Dal momento che didattica e ricerca sono attività di produzione congiunta, la valutazione della didattica è complementare alla valutazione delle attività di ricerca. In tale ambito, al CNVSU si affianca un altro organo del Ministero, che ha competenze sull’intero sistema della ricerca (anche non universitaria), denominato Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca - CIVR (v. d. leg.vo 5 giugno 1998, n. 204).

- fornisce il supporto tecnico necessario al Ministero per la definizione e l'applicazione dei predetti gruppi di requisiti;
- svolge le “valutazioni esterne delle Università o di singole strutture didattiche... con particolare riguardo alla qualità delle attività universitarie”;
- svolge attività di ricerca e studio sulla valutazione<sup>32</sup>.

Occorre precisare che l'attuale sistema di valutazione dovrebbe subire un sensibile cambiamento, con la prevista istituzione di una Agenzia per la valutazione del sistema universitario - ANVUR (v. art. 2, commi 138-142, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286). Contrariamente al CNVSU e al CIVR, che sono organi del Ministero, l'ANVUR (che sostituirà tali organi) sarà un ente (con personalità giuridica pubblica) distinto (e indipendente) dal Ministero. Al momento, l'iter per la costituzione e per la successiva operatività dell'Agenzia non si ancora concluso; è pertanto, allo stato, prematura ogni argomentazione su quali saranno le caratteristiche della futura valutazione.

### **2.3. Il sistema informativo e statistico**

La perdita da parte del Ministero del governo diretto delle Università ha enormemente accresciuto l'importanza per lo stesso di acquisire dagli Atenei tutte le informazioni necessarie per il governo a distanza del sistema universitario. Inoltre, tale esigenza ha cronologicamente coinciso con la rivoluzione delle tecnologie dell'informazione, la conseguente informatizzazione della pubblica amministrazione e la costituzione del sistema statistico nazionale (D.leg.vo 6 settembre 1989, n. 322).

Si è avuto pertanto un notevole potenziamento dell'attività di rilevazione e elaborazione dei dati (affidate a un ufficio di Statistica interno al Ministero piuttosto che direttamente all'ISTAT), e, soprattutto, è cambiata la finalità della acquisizione dei dati stessi: piuttosto che la mera analisi storica dei fenomeni, l'analisi dei risultati per il governo del sistema.

L'esigenza di utilizzare i dati come strumento diretto di governo del sistema ha inoltre determinato la progressiva sostituzione dei tradizionali strumenti di rilevazione periodica dei dati, con la costituzione di un sistema informativo formato da Banche dati interconnesse e operanti con la rete internet, continuamente aggiornate dalle Università e contestualmente monitorate dal Ministero e dal CNVSU.

Con riferimento, in particolare, ai corsi di studio, presso il Ministero è stata costituita nel 2001 (nella fase di avvio dell'autonomia didattica degli Atenei) la Banca dati dell'offerta formativa.

---

<sup>32</sup> In particolare, il CNVSU ha svolto ricerche sull'accreditamento dei corsi di studio: RdR. 1/04 e RdR. 1/05, disponibili sul sito internet dello stesso, [www.cnvsu.it](http://www.cnvsu.it).

Tale Banca dati, “istituzionalizzata” dal D.M. n. 270/004, costituisce, allo stesso tempo, lo strumento:

- per l’esame da parte del Ministero e del CUN degli ordinamenti didattici dei corsi di studio;
- di conoscenza dei corsi di studio che le Università decidono annualmente di attivare<sup>33</sup>, corredati di tutte le informazioni necessarie per gli studenti;
- di verifica da parte delle stesse Università, nonché del Ministero, del possesso e del mantenimento nel tempo dei requisiti necessari all’attivazione dei corsi di studio.

L’Anagrafe nazionale degli studenti e l’Anagrafe nazionale dei laureati (art. 1-bis del decreto legge 9 maggio 2003, n. 105, convertito dalla legge 11 luglio 2003, n. 170) costituiscono, invece, le fonti dei dati per l’analisi, rispettivamente, della domanda formativa e dei risultati dei processi formativi rappresentate, rispettivamente, L’Anagrafe degli studenti registra i principali eventi relativi alle carriere degli studenti universitari (a partire dall’a.a. 2003/2004) e consente l’elaborazione (più puntuale di quanto non consentano le tradizionali rilevazioni ereditate dall’ISTAT) di una gran mole di indicatori sulle performance ottenute dai diversi corsi di studio. L’Anagrafe dei laureati non è, al momento, ancora attiva, ma costituirà la principale fonte di informazioni sulla reale efficacia dei corsi di studio, registrando le informazioni relative al destino dei laureati, cioè al loro inserimento nel mercato del lavoro<sup>34</sup>.

### **3 Requisiti di contenuto (gli ordinamenti didattici)**

Prima di procedere all’analisi dei diversi gruppi di requisiti sopra indicati, occorre premettere che, di norma, non è previsto alcun esame diretto ex ante dei corsi di studio da parte del Ministero o del CNVSU. Sono le Università stesse che, avvalendosi del proprio organo di valutazione interna, autovalutano “la bontà” della propri corsi di studio in relazione ai diversi tipi di requisito. Il Ministero procede generalmente a verifiche ex post, attribuendo “premi e punizioni” di tipo finanziario, secondo il modello di concorrenza amministrata sopra delineato<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Il D.M. n. 270/2004 prevede, all’art. 9, comma 3, che “l’attivazione dei corsi di studio... è subordinata all’inserimento degli stessi nella Banca dati dell’offerta formativa del Ministero, sulla base di criteri stabiliti con apposito decreto ministeriale”.

<sup>34</sup> Occorre precisare che, al momento, sono presenti diverse esperienze che hanno lo scopo di costituire un Anagrafe dei laureati (Almalaura, Stella...). Si tratta tuttavia di esperienze parziali, perché interessano un numero limitato di Università e condotte con metodologie tra loro diverse. L’ISTAT, inoltre, conduce, con cadenza triennale, una indagine campionaria sugli sbocchi professionali dei laureati, a tre anni dalla laurea.

<sup>35</sup> Come vedremo più avanti, il Ministero può disporre sanzioni di tipo amministrativo, quali la revoca dell’autorizzazione al rilascio del titolo di studio, solo in determinati casi gravi; in particolare quando l’Università attiva (illegittimamente) un corso, omettendo di inserire lo stesso nella Banca dati dell’offerta formativa, e quindi non sottoponendolo ad alcuna valutazione in ordine al possesso dei “requisiti necessari” o alla sede didattica (ove diversa da quella dell’Ateneo).

Fanno eccezione a questo tipo di schema, oltre ad alcune particolari fattispecie che verranno prese in esame alla fine del capitolo, i requisiti del gruppo I, relativi ai contenuti dei corsi di studio.

Come abbiamo riportato nel capitolo precedente, l'ordinamento didattico dei corsi di studio viene sempre preventivamente esaminato dal Consiglio universitario nazionale, il quale verifica se lo stesso risulta coerente con quanto disposto dal regolamento sull'autonomia didattica e dai provvedimenti attuativi dello stesso, relativi alle classi dei corsi di studio. Sulla base del parere del CUN, il Ministero adotta un provvedimento con il quale viene approvato l'inserimento del corso di studio nel regolamento didattico d'Ateneo.

Con riferimento ai requisiti di contenuto, va osservato che, con l'attuazione dell'autonomia didattica, le Università hanno acquisito molti gradi di libertà nel disegnare i contenuti specifici dei propri corsi di studio. Ciò ha determinato una tendenza a una forte differenziazione di tali contenuti. La predetta tendenza appare contrastante rispetto all'obiettivo di rendere il settore universitario il più possibile prossimo a un mercato concorrenziale, dal momento che il principale presupposto della concorrenza è la tendenza alla omogeneità nelle caratteristiche del prodotto, per il fatto che l'omogeneità rende possibile il confronto da parte dell'acquirente tra le diverse offerte presenti sul mercato.

Nel caso in esame, gli acquirenti sono gli studenti, che scelgono a quale corso iscriversi, e le imprese, che domandano determinate competenze. Ciascuno di tali soggetti dovrebbe essere posto in condizione di effettuare la "scelta migliore" tra corsi con caratteristiche fra di loro in qualche modo raffrontabili. Inoltre, per lo studente è indispensabile che, nel caso si accorga di non aver compiuto inizialmente una scelta soddisfacente, non resti "intrappolato" nella stessa, ma che gli esami da lui sostenuti siano "portabili", cioè possano essere riconosciuti in altri corsi, anche presso istituzioni universitarie, ritenuti ad un certo punto più adeguati rispetto alla scelta iniziale.

A tal fine, la giusta libertà conferita all'Università di differenziare i contenuti dei propri corsi - in relazione alla vocazione scientifica dei propri docenti e al fine di non ingessare il sistema, ma di consentirgli una progressiva innovazione - è temperata da una serie di ulteriori "requisiti", che sono finalizzati a permettere comunque il confronto tra i diversi corsi offerti e a facilitare la mobilità degli studenti.

In particolare:

- viene individuata una unità di misura comune, denominata credito formativo universitario (CFU), del carico di studio/apprendimento attribuito a ciascun insegnamento e al corso di studi. Secondo quanto previsto dall'art. 5 del D.M. n. 270/2004 "al credito formativo universitario ...corrispondono 25 ore di impegno complessivo per studente..., la quantità media di impegno complessivo di

apprendimento svolto dallo studente a tempo pieno è convenzionalmente fissata in 60 crediti<sup>36</sup>. Lo scopo di tale norma è quella di contribuire alla costruzione di un “sistema europeo di trasferimento dei crediti<sup>36</sup>”, grazie al quale a ogni studente viene garantita la massima mobilità interna e internazionale nella costruzione del proprio percorso formativo<sup>37</sup>;

- al fine di rendere riconoscibili ai diversi soggetti interessati (altre Università, imprese,...) i contenuti dell’apprendimento corrispondente ai CFU, l’art. 11, comma 8, del D.M. n. 270/2004 prevede che “i regolamenti didattici d’Ateneo disciplinano le modalità con cui le Università rilasciano, come supplemento al diploma di ogni titolo di studio, un certificato che riporta, secondo modelli conformi a quelli adottati dai Paesi Europei<sup>38</sup>, le principali indicazioni relative al curriculum specifico seguito dallo studente per conseguire il titolo”;
- da ultimo, i DD.MM. 16 marzo 2007 sulle classi di laurea e di laurea magistrale hanno previsto che le Università debbano progettare i loro corsi di studio rendendo espliciti non solo le attività formative insegnate, ma anche:
  - i risultati d’apprendimento attesi, secondo i cd. “descrittori di Dublino”;
  - gli sbocchi professionali attesi, secondo le codifiche dell’ISTAT.

Il riferimento a descrittori e codifiche omogenee, e con una riconoscibilità a livello europeo<sup>39</sup>, ha lo scopo di facilitare il confronto tra i diversi corsi, afferenti allo stesso ambito disciplinare, erogati da differenti Università (italiane o europee).

## 4 Requisiti minimi

### 4.1. Requisiti minimi di docenza

Con la realizzazione dell’autonomia didattica, l’offerta formativa è decisa autonomamente dagli Atenei. Come avviene normalmente per ogni tipo di scelta, la predetta autonomia dovrebbe avere come limite naturale l’ammontare e le caratteristiche dei fattori di produzione (docenti e strutture) che si hanno a disposizione per il corretto svolgimento delle attività didattiche. In termini concettuali, questo limite non è univocamente determinabile, ma dipende dalla differente

---

<sup>36</sup> European credit transfer system (ECTS).

<sup>37</sup> Occorre precisare, a tale riguardo, che tale principio, nell’ambito del nostro sistema universitario, è stato reso maggiormente cogente, da ultimo, con l’adozione dei decreti sulle nuove classi di laurea e di laurea magistrale in attuazione del D.M. n. 270/2004. I DD.MM. 16 marzo 2007 prevedono infatti, all’art. 3, comma 9, che “nel caso in cui il trasferimento dello studente sia effettuato tra corsi di laurea (di laurea magistrale) appartenenti alla medesima classe, la quota di crediti relativi al medesimo settore scientifico-disciplinare direttamente riconosciuti allo studente non può essere inferiore al 50% di quelli già maturati”.

<sup>38</sup> Con D.M. 26 ottobre 2005, n. 49, il Ministero ha fornito alle Università un apposito schema di “diploma supplement”, in modo da consentire una redazione omogenea dello stesso.

<sup>39</sup> V. art. 3, comma 6, dei DD.MM. 16 marzo 2007 e allegato C al D.M. 31 ottobre 2007, n. 544.

organizzazione delle attività didattiche adottabile da ciascun Ateneo; ne dovrebbe pertanto conseguire che ciascun Ateneo può determinare autonomamente tale limite in relazione alla “funzione di produzione della didattica” utilizzata.

Il problema è che l’organizzazione dell’Ateneo è assai diversa da quella di una normale impresa; in particolare ogni docente non è semplicemente un fattore della produzione delle attività didattiche determinate dal management dell’Ateneo, ma è, di norma, egli stesso il manager dei propri corsi, ed è altresì (giustamente) in competizione con i propri colleghi per l’affermazione del proprio “programma di ricerca”. In tali condizioni, la sommatoria di una pluralità di soluzioni di ottimo parziali può essere differente dalla soluzione ottima complessiva. Nel caso in esame il numero di corsi attivati dall’Ateneo, come esito delle scelte ottimali individuali, potrebbe essere superiore al numero ottimale di corsi che le risorse complessivamente disponibili nell’Ateneo consentirebbero.

Al fine di arginare la proliferazione dei corsi di studio determinata dall’autonomia didattica, è stata introdotta una “regola di contenimento” del loro numero, comunemente nota come “requisiti minimi”.

Il significato di tale requisito è stato spesso travisato, attribuendogli l’improprio significato di “bollino blu” di qualità dei corsi di studio. In realtà, lo scopo dei requisiti minimi è quello di individuare un limite minimo al volume di risorse di docenza e di strutture che devono essere disponibili per ciascun corso di studio, al di sotto del quale, non è possibile garantire il corretto funzionamento del corso di studio, quale che sia l’organizzazione della didattica, se non a scapito dello scadimento della qualità dello stesso.

Per quanto riguarda la docenza, la definizione dei “requisiti minimi”, operata dal CNVSU in diversi propri documenti (Doc. 17/01, DOC. 3/03, Doc. 12/02; Doc. 19/05; Doc. 7/07) ha raggiunto un livello di formalizzazione assai elevato. In termini semplificati, i requisiti minimi di docenza consistono di una serie di parametri, di natura statistica e/o amministrativa, con i quali vengono determinati per le attività formative relative a ogni corso due tipologie di requisito:

- requisito numerico – definito come la numerosità minima teorica di docenti di ruolo<sup>40</sup>, che in relazione al numero di corsi attivati e agli studenti iscritti, devono essere a disposizione della struttura didattica competente (di norma la facoltà), alla quale gli stessi afferiscono;

---

<sup>40</sup> Viene fatto riferimento solamente alla docenza reclutata secondo predefinite e omogenee procedure di valutazione comparativa (sulla base della capacità di contribuire al progresso e alla diffusione della conoscenza), impegnata altresì stabilmente nelle attività didattiche dei corsi di studio.



- requisito di coerenza – definito come il grado di copertura minimo teorico (da parte della docenza di ruolo di ciascuna facoltà) dei settori scientifico-disciplinari di base e caratterizzanti attivi nei corsi di studio.

Il requisito numerico è stimato nel seguente modo:

- a. viene definito un numero convenzionale di ore pro-capite dedicate alla didattica frontale. In particolare, e in coerenza con quanto è stato, da ultimo, previsto normativamente<sup>41</sup>, si ipotizza che ogni docente svolga annualmente almeno 120 ore di didattica frontale. Si ipotizza inoltre che di tali ore, almeno 100 siano dedicate all'insegnamento nei corsi di laurea e di laurea specialistica/magistrale, mentre le restanti ai corsi di studio "post-laurea";
- b. viene definito un numero convenzionale di ore di didattica frontale necessarie per acquisire un credito relativamente ai diversi insegnamenti impartiti, al fine di determinare il numero totale di ore di lezione necessarie per acquisire tutti i crediti previsti per il conseguimento del titolo di studio. Secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, del D.M. n. 270/2004, "a ogni credito corrispondono 25 ore di impegno complessivo per studente" e, secondo quanto previsto, da ultimo, dai decreti sulle classi (v. art. 5, comma 2, dei DD.MM. 16 marzo 2007), l'organizzazione delle attività didattiche deve prevedere che almeno la metà di tale impegno sia destinato allo studio autonomo..... Su tali basi, il CNVSU ha ipotizzato che non meno di 8 ore per credito siano impegnate dallo studente per attività di lezione e che i 5/6 dei crediti complessivi riguardino il superamento di esami di profitto relativi ad attività formative di insegnamento<sup>42</sup>;
- c. sotto le predette due ipotesi, per conseguire un titolo di primo livello, ciascuno studente dovrebbe seguire almeno 1200 ore di lezione. Dato che si è ipotizzato che ciascun docente di ruolo impegna 100 ore di attività per i corsi di 1° e 2° livello, qualora tali ore fossero impegnate esclusivamente nelle attività relative a un solo corso di studi, sarebbero necessari 12 docenti di ruolo per sostenere l'attività didattica di un corso di primo livello, 8 docenti per i corsi di secondo livello, 20 e 24 per i corsi a ciclo unico di durata, rispettivamente, quinquennale e sessennale;
- d. il requisito ora definito assicura che per ogni corso di studio esista almeno un percorso formativo per conseguire il relativo titolo la cui didattica è fornita esclusivamente da docenza di ruolo. Di norma, il ventaglio di insegnamenti erogati in un corso di studio consente agli studenti di seguire più percorsi formativi per

---

<sup>41</sup> v. art. 1, comma 16, della legge 4 novembre 2005, n. 230.

<sup>42</sup> Pari a 150 crediti per i corsi di laurea, 100 per le lauree specialistiche/magistrali e così via.

conseguire il titolo; conseguentemente, il numero di docenti effettivamente necessari per il funzionamento del corso dovrebbe essere nella realtà ben più alto dei minimi teorici sopra indicati;

- e. la definizione di minimo che è stata data al punto d. (e dalla quale derivano le numerosità indicate al punto c.) corrisponde a quella che è stata recentemente recepita con il D.M. 31 ottobre 2007, n. 544 e che trova applicazione dall'a.a 2008/2009 per i corsi afferenti alle classi definite in attuazione del D.M. n. 270/2004. Una definizione più debole di minimo è stata adottata per i corsi delle classi di cui al D.M. n. 509/1999 (v. D.M. 27 gennaio 2005, n. 15). In tal caso si prevede la presenza di almeno un percorso formativo in cui la docenza di ruolo dell'Ateneo assicuri l'80% della didattica: sotto tale ipotesi, le numerosità di docenza scendono a 9 per la laurea, a 6 per la laurea specialistica e così via;
- f. la numerosità dei docenti, in entrambi i casi, viene inoltre posta in relazione alla numerosità degli studenti che sono iscritti al corso, dal momento che - a causa della dimensione comunque limitata delle aule, la necessità di attività di laboratorio, nonché per lo svolgimento delle attività di esame, tutoraggio, preparazione della tesi, ecc. - ciascun docente potrà dedicare il suo tempo a un numero comunque limitato di studenti. A tale riguardo, Il CNVSU ha provveduto a individuare numerosità massime teoriche di studenti per corso, in modo tale che se il numero effettivo di iscritti al primo anno è superiore a tale soglia, le numerosità di docenza sono proporzionalmente aumentate. Le numerosità massime sono state definite in misura diversa a seconda dell'area disciplinare di riferimento: sono, di norma, più elevate per le classi relative alle discipline umanistiche e sociali e più basse per le discipline scientifiche e tecniche<sup>43</sup>.

Più semplice è la definizione del requisito di coerenza. Una volta verificata la disponibilità in termini quantitativi della docenza, occorre verificare che la stessa sia relativa a settori scientifico-disciplinari coerenti con quelli delle attività formative indispensabili, di base e caratterizzanti, del corso di studio che l'Università ha deciso di istituire e di attivare.

Il possesso del requisito di coerenza viene verificato nel seguente modo:

- a. il CNVSU ha definito una apposita matrice con la quale i settori scientifico disciplinari dei docenti afferenti a ciascuna facoltà sono messi a confronto con i settori relativi alle attività formative di base e caratterizzanti attivate in ciascuna classe;

---

<sup>43</sup> Le predette numerosità massime sono state definite dal CNVSU attraverso un procedimento di stima che fa riferimento alla serie storica degli immatricolati effettivi ai corsi di studio delle diverse aree disciplinari (v. doc. 17/01).

- b. un settore si intende interamente coperto (cioè ha grado di copertura uguale a 1) quando il numero dei docenti afferenti allo stesso è almeno pari a quello delle classi in cui lo stesso risulta presente, altrimenti lo stesso si intende parzialmente coperto, con grado di copertura uguale al rapporto fra i docenti del settore e le classi in cui lo stesso risulta attivo;
- c. i corsi di una determinata classe soddisfano complessivamente il requisito di copertura se il grado di copertura medio (dato dal rapporto fra la somma dei gradi di copertura dei settori attivi nella classe e il numero totale di settori attivi nella stessa) è almeno pari a un dato livello percentuale, inizialmente fissato al 40% per i corsi di laurea e al 50% per i corsi di laurea specialistica (v. D.M. 27 gennaio 2005, n. 15), e successivamente, a seguito dell'adozione del predetto D.M. n. 544/2007, al 50% per tutte le tipologie di corso.

Occorre precisare che l'applicazione dei predetti requisiti fornisce una misura complessiva di eccedenza, ovvero di carenza complessiva di docenti della facoltà per far fronte al complesso dell'offerta formativa nella stessa presente. Tale misura, in altri termini, non indica quali sono i corsi in difetto dei requisiti, bensì il numero massimo di corsi che la facoltà è in grado di attivare con i docenti disponibili. E' la stessa Università, pertanto, che deve scegliere quali corsi, nel limite di tale massimo, intende attivare e quali, viceversa, lasciare inattivi.

#### *4.2. Applicazione dei requisiti minimi di docenza*

L'applicazione dei requisiti minimi è avvenuta secondo un processo graduale, che è possibile suddividere in tre fasi.

- Fase 1 - I requisiti minimi sono introdotti inizialmente nel 2001 come regola per individuare l'insieme di corsi da inserire nella programmazione triennale 2001-2003 (art. 3, comma 3, del D.M. 8 maggio 2001). Era pertanto possibile in tale fase iniziale l'attivazione di corsi di studio senza requisiti minimi (individuati dal CNVSU, inizialmente con riferimento esclusivamente al requisito numerico e alle numerosità di docenza di ruolo indicate alla lettera *e.* del precedente paragrafo – v. doc. 17/01); la penalizzazione prevista era, secondo il quadro normativo previsto dal d.p.r. n. 25/1998 (v. pag. 19), unicamente di tipo finanziario: non si doveva tener conto degli studenti iscritti ai corsi non inseriti nella programmazione (cd. "corsi in autonomia") ai fini del trasferimento delle risorse relative al fondo di finanziamento ordinario, della programmazione e dell'edilizia universitaria. Ciò consentiva, fra l'altro, che la verifica dei requisiti minimi fosse effettuata ex post, successivamente all'inizio di ogni anno accademico. A tal fine, è stata predisposta, in una apposita sezione della Banca dati

dell'offerta formativa, una procedura informatizzata di autovalutazione da parte delle Università della sostenibilità della propria offerta formativa.

- Fase 2 - Il D.M. n. 270/2004 ha reso il possesso dei “requisiti minimi” norma a regime e cioè presupposto generale per l’attivazione dei corsi di studio. In particolare, l’art. 9, comma 2, del predetto D.M. dispone che “con apposite deliberazioni le Università attivano i corsi di studio nel rispetto dei requisiti...determinati con decreto del Ministro...previa relazione favorevole del Nucleo di valutazione dell’Università”. In attuazione di tale articolo, è stato adottato il D.M. 27 gennaio 2005, n. 15 (modificato successivamente con il D.M. 23 marzo 2006, n. 203). In tale decreto sono stati confermati i requisiti minimi definiti nel corso del precedente triennio dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, applicando altresì il requisito di coerenza (v. doc. 3/03).

La verifica del possesso dei requisiti minimi, a questo punto, deve essere compiuta ex ante; il superamento della procedura di verifica predisposto nella predetta sezione della Banca dati dell’offerta formativa, diviene condizione necessaria per l’inserimento dei corsi stessi nella Banca dati e per la conseguente attivazione degli stessi. Il predetto D.M. n. 15/2005 ha altresì stabilito apposite sanzioni nel caso di studenti iscritti in corsi di studio privi di requisiti minimi o, comunque, non inseriti nei termini nella Banca dati dell’offerta formativa<sup>44</sup>:

- a) la revoca dell’autorizzazione ministeriale al rilascio del relativo titolo di studio, fatto salvo il riconoscimento dei crediti già acquisiti dagli studenti stessi per il proseguimento degli studi in altro corso;
- b) la non considerazione dei relativi studenti ai fini della erogazione dei fondi ministeriali, nonché la riduzione delle quote di finanziamento da attribuire in applicazione del Modello per la ripartizione teorica del finanziamento ordinario.

La predetta verifica, condotta ex ante sulla base degli studenti previsti e considerando anche le procedure di reclutamento del personale docente in corso, viene inoltre ripetuta ex post, sulla base degli iscritti e dei docenti effettivi, ed è utilizzata (in applicazione del *Modello*<sup>45</sup>), ai fini della ripartizione del fondo di finanziamento ordinario delle Università statali e non statali.

---

<sup>44</sup> Tali sanzioni sono state, da ultimo, confermate dal D.M. 31 ottobre 2007, n. 544 (v. art. 9, comma 3).

<sup>45</sup> In particolare, il numero di studenti considerato nella variabile “domanda” (v. pag. 39) viene ridotto in proporzione alla percentuale dei corsi di studio che non soddisfano ex post i requisiti minimi, rispetto al totale dei corsi attivati.

- Fase 3. Come sopra anticipato, la materia dei requisiti minimi è stata da ultimo nuovamente disciplinata a seguito della definizione delle classi di laurea e di laurea magistrale in attuazione del D.M. n. 270/2004. Sulla base delle linee guida stabilite con il D.M. n. 386/2007 e del documento del CNVSU che è stato successivamente predisposto (doc. 7/07), è stato adottato il D.M. 31 ottobre 2007, n. 544. Oltre a aumentare il livello soglia (quantitativo e di coerenza) dei requisiti minimi di docenza<sup>46</sup>, il predetto D.M. introduce due importanti innovazioni.

La prima è che la verifica della disponibilità teorica di docenza, secondo la procedura informatizzata predisposta nella Banca dati dell'offerta formativa, deve essere confermata da una verifica, da parte dei Nuclei, della disponibilità effettiva di docenti in relazione al loro reale impegno didattico nei corsi di studio<sup>47</sup>.

La seconda è che, ai fini dell'attivazione dei corsi di studio, le Università devono valutare ulteriori requisiti oltre la docenza disponibile, ivi compresa l'efficienza e l'efficacia dei corsi di studio stessi. In tal modo, viene valorizzato il ruolo dei Nuclei di valutazione; che, da semplici osservatori della procedura informatizzata di controllo della disponibilità teorica della docenza disponibile, diventano gli attori protagonisti della verifica del possesso dei requisiti necessari, anche al fine di minimizzare le eventuali differenze tra gli esiti della verifica ex ante e quelli della verifica ex post svolta dal Ministero.

#### 4.3 *Requisiti minimi di strutture*

Secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 2, del D.M. n. 270/2004, con decreto del Ministro devono essere stabiliti anche i requisiti delle strutture necessarie per l'attivazione dei corsi di studio.

In attesa della definizione di appropriati standard per l'individuazione del fabbisogno degli spazi, il CNVSU ha fornito regole molto semplificate, che fanno riferimento, sostanzialmente, al numero minimo di posti aula necessari; i Nuclei di valutazione devono annualmente verificare se i posti aula disponibili siano in numero tale da assicurare, sulla base dell'organizzazione dell'orario delle lezioni, almeno 25 ore di fruibilità settimanale per ogni studente (v. doc. 19/05).

---

<sup>46</sup> D'altra parte, si è tenuto conto delle differenziate situazioni di partenza circa la disponibilità di docenza di ruolo in alcune tipologie di Ateneo (Atenei di più recente istituzione, quelli di piccole dimensioni (meno di 15.000 iscritti) e quelli non statali), rispetto agli Atenei statali di lunga tradizione e di dimensioni medio grandi, consentendo ai primi l'adozione di un piano di raggiungimento dei nuovi requisiti minimi di docenza della durata massima di 5 anni.

<sup>47</sup> Ciò in relazione anche a quanto previsto dall'art. 1, comma 9, dei DD.MM. 16 marzo 2007, il quale sostanzialmente prevede che il 50% dei crediti siano relativi ad insegnamenti impartiti da docenza di ruolo dell'Ateneo.

Una verifica più approfondita sulla disponibilità di strutture viene invece condotta per i corsi di laurea e di laurea magistrale, per i quali è prevista (v. art. 1 della legge n. 264/1999) la programmazione nazionale degli accessi. Si tratta in particolare di corsi - quali Medicina, Odontoiatria, Veterinaria, Architettura nonché quelli relativi alle professioni sanitarie - per i quali apposite norme comunitarie, in relazione alla complessità delle attività e al costo delle strutture che devono essere utilizzate, prescrivono il rispetto di determinati standard. E' necessario pertanto che annualmente vengano determinati sia il numero di posti/immatricolati da ammettere, in relazione al fabbisogno previsto delle relative professionalità, sia la ripartizione dei posti tra le sedi universitarie presso le quali tali corsi sono attivi, sulla base della quantità e qualità delle strutture disponibili. La verifica viene svolta annualmente direttamente dal CNVSU, il quale ha provveduto a definire appositi requisiti specifici per il complesso delle strutture utilizzate per tali corsi<sup>48</sup>.

*4.4 Fallimenti dei requisiti minimi – adverse selection e moral hazard* Sfolgiando un qualsiasi manuale di economia (es: Stiglitz, 1987) si legge che il rapporto tra l'*agent* (che deve svolgere una determinata attività) e il *principal* (che commissiona tale attività) è caratterizzato da asimmetrie informative, in quanto il *principal* ha una informazione imperfetta circa le reali qualità e i comportamenti dell'*agent*. Tali asimmetrie informative determinano risultati di mercato non efficienti: nella fissazione del prezzo il *principal* deve infatti tenere conto del fatto che se questo è troppo basso, rischia di selezionare *agent* di bassa qualità, i quali si "accontentano" più facilmente di basse remunerazioni (problema della *adverse selection*); inoltre, una volta fissato il prezzo, anche gli *agent* potenzialmente di elevata qualità possono avere l'incentivo a svolgere un'attività di bassa qualità (problema del *moral hazard*), nella misura in cui il *principal* non metta in atto meccanismi costosi di controllo della prestazione<sup>49</sup>.

Problemi di questo tipo ha comportato l'applicazione del predetto meccanismo di valutazione dei corsi di studio basato sui requisiti minimi. In tale ambito, il Ministero (*principal*) definisce i requisiti minimi, che rappresentano una sorta di prezzo che le Università devono pagare per l'accettazione dell'offerta dei loro corsi, e predispone uno strumento di controllo per la verifica di tale offerta; le Università (*agent*) decidono il livello di produzione dei loro corsi subordinatamente

---

<sup>48</sup> in particolare per i corsi della classe di Medicina-Veterinaria (v. doc. 12/02).

<sup>49</sup> Si pensi anche a un mercato assicurativo, nel quale si vendono polizze contro il furto d'auto. Qualora il prezzo della polizza fosse correlato ad un unico valore relativo al rischio medio di furto, troverebbero conveniente acquistare la polizza solo i soggetti che hanno un rischio di furto superiore alla media, mentre non avrebbero sufficienti incentivi ad acquistare la stessa i clienti migliori con un rischio basso di furto (*adverse selection*). Supponiamo inoltre che i clienti migliori non trovino una offerta più vantaggiosa e decidano comunque di acquistare la polizza, il loro rischio di furto potrebbe non rimanere invariato. Infatti, poiché in caso di furto sarebbero rimborsati e non è possibile un controllo effettivo sulla diligenza dell'assicurato, il loro atteggiamento nei confronti del predetto rischio potrebbe conseguentemente cambiare, nel senso che gli stessi non presteranno più la dovuta attenzione nei confronti del proprio veicolo (*moral hazard*).

al “prezzo fissato” e sottopongono gli stessi al predetto processo di controllo. Le asimmetrie informative sono relative, in questo caso, alla qualità vera dei corsi di studio offerti dalle Università e ai comportamenti che le stesse adottano in relazione alla predisposizione di strumenti di controllo da parte del Ministero.

La definizione di livelli minimi rende infatti possibile non solo l’esclusione di potenziali corsi sotto il livello minimo, ma anche che le Università migliori non abbiano sufficienti incentivi ad affrontare il costo (costi in termini di perdita di consenso da parte del Rettore; perdita di studenti attratti da un amplissimo ventaglio di scelta...) della produzione di corsi “qualitativamente elevati” ma “più costosi”, quando è possibile ottenere il medesimo risultato producendo corsi di “qualità minima” (*adverse selection*). Inoltre, occorre che la procedura di controllo sia tanto sofisticata e complessa (e quindi anche rigida e costosa) da svolgere verifica puntuale ed effettiva del rispetto dei livelli; se così non fosse, le Università possono non prestare la dovuta attenzione al rispetto dei minimi effettivi, essendo per le stesse sufficiente superare la procedura di controllo. In altri termini, le Università possono essere deresponsabilizzate, in quanto la procedura di controllo costituisce una sorta di polizza assicurativa contro eventuali sanzioni relative all’effettivo mancato rispetto del minimo (*moral hazard*).

Le suesposte considerazioni devono indurre ad una riflessione sulla reale efficacia dell’attuale impianto dei “requisiti minimi”, al fine di ricercare soluzioni tese a ridurre i costi per il sistema e a migliorare i benefici per la collettività.

## 5 Requisiti di efficienza

Il Modello per la ripartizione del FFO (doc. 1/04) si compone di tre gruppi di variabili, denominati: *domanda, risultati, ricerca*.

Il gruppo relativo alla *domanda* fa riferimento agli studenti cd. regolari, cioè non al totale degli iscritti, ma agli iscritti al primo o al secondo livello dei corsi di studio universitari da un numero di anni non superiore alla durata normale dei corsi<sup>50</sup>; tale variabile viene inoltre ponderata con fattori correttivi, quali la percentuale di corsi attivati dall’Ateneo che sono effettivamente (ex post) in possesso dei requisiti minimi e la percentuale di corsi di studio nei confronti dei quali i Nuclei di valutazione dichiarano annualmente la presenza di meccanismi espliciti di assicurazione interna della qualità. Il gruppo relativo ai *risultati* prende invece in considerazione il numero dei laureati, ponderato con un fattore decrescente all’aumentare degli anni di ritardo rispetto alla durata

---

<sup>50</sup> Per i corsi di primo livello non vengono presi in considerazione gli iscritti al primo anno, al fine di depurare il calcolo della domanda dall’effetto relativo al tasso di abbandono tra primo e secondo anno. Al fine di compensare la distorsione del risultato così ottenuto, derivante dalla diversa durata dei corsi di studio, lo viene moltiplicato per un fattore pari a  $n/(n-1)$ , dove  $n$  è il numero di anni della durata normale del corso.

dei corsi, e il numero di crediti acquisiti nell'anno solare. Il gruppo relativo alla *ricerca* comprende le variabili relative al potenziale di ricerca di ciascun Ateneo (docenti di ruolo, ma anche assegnisti e dottorandi) ponderati con fattori correttivi correlati alla produttività della ricerca, quali i docenti che hanno partecipato con valutazione positiva ai bandi PRIN, la capacità di attrarre finanziamenti per la ricerca dall'esterno, i risultati ottenuti dall'Ateneo nella valutazione triennale della ricerca (VTR) condotta dal CIVR.

La composizione media percentuale di tali gruppi di variabili indica il peso relativo complessivo di ciascun Ateneo rispetto al sistema universitario, ovvero la percentuale teorica di attribuzione all'Ateneo del fondo di finanziamento ordinario.

Una organizzazione non efficiente della didattica e della ricerca da parte dell'Ateneo, a parità di dimensioni, determina nel tempo una diminuzione dell'entità del trasferimento di risorse e la conseguente necessità di contrarre la dimensione delle proprie attività, ivi compreso il numero di corsi che si è in grado di attivare.

Tale criterio competitivo di ripartizione delle risorse, che dovrebbe fornire, seppure indirettamente, alle Università l'incentivo a una maggiore produttività delle attività didattiche<sup>51</sup>, incontra due grossi inconvenienti.

Il primo, è che l'utilizzo di indicatori di efficienza disgiunti da quelli di efficacia potrebbe indurre a comportamenti opportunistici da parte di qualche Università, che potrebbe trarre benefici finanziari, a bassissimo "costo", semplicemente abbassando la qualità delle valutazioni di profitto conseguite dagli studenti. Inoltre, il comportamento opportunistico di un Ateneo, che venisse "ingiustamente" premiato, potrebbe innescare una pericolosa competizione al ribasso della qualità generale dei corsi in tutto il sistema universitario.

Il secondo è che l'applicazione del *Modello* dà una rappresentazione sintetica dell'efficienza di ciascuna Università, in relazione alla quale viene premiato o punito l'Ateneo nel suo complesso; lo stesso non consente una rappresentazione analitica delle differenti situazioni riscontrabili, ad esempio, in relazione alla situazione dei singoli corsi attivati. Il ventaglio dei corsi di studio potrebbe, ad esempio, presentarsi molto variegato, specialmente in Atenei di dimensioni medio grandi e con una forte differenziazione delle aree scientifico-disciplinari.

Anche per tale motivo, la valutazione dell'efficienza dei singoli corsi è a decorrere dal prossimo a.a. 2008/2009<sup>52</sup> espressamente prevista tra i requisiti necessari per l'attivazione dei corsi stessi. In particolare, i Nuclei di valutazione, nella propria relazione tecnica ai fini dell'attivazione annuale dei corsi di studio, devono prendere in considerazione *Indicatori* relativi all'efficienza nell'utilizzo

---

<sup>51</sup> A tale riguardo, occorre ricordare che anche una migliore produttività della ricerca, essendo un prodotto congiunto della didattica, contribuisce a migliorare la produttività della didattica.

<sup>52</sup> v. artt 3 e 6 ed allegato A del D.M. 31 ottobre 2007, n. 544.



del personale docente, alla regolarità dei percorsi formativi, al rispetto di regole dimensionali minime in termini di immatricolati dei corsi di studio. Gli stessi devono, in particolare, valutare non favorevolmente corsi di studio che non mettono in atto azioni organizzative, di orientamento e tutorato, tali da consentire una limitazione del numero di studenti che abbandonano o continuano gli studi “fuori corso”, ovvero del numero di corsi (non specifici) con un numero molto basso di iscritti<sup>53</sup>.

## 6 Requisiti di efficacia

In termini generali, un corso di studio è efficace se i risultati dallo stesso forniti soddisfano gli obiettivi dei soggetti allo stesso interessati. I soggetti interessati, nel nostro caso, sono fondamentalmente di tre tipi:

- il gruppo di docenti che ha progettato il corso, principalmente per soddisfare i propri interessi culturali e scientifici;
- gli studenti che si sono iscritti, per soddisfare i propri interessi culturali e lavorativi, contando cioè sulla spendibilità sul mercato del lavoro del titolo acquisito;
- l'intera collettività (del cui interesse generale si deve fare interprete il policy maker), la quale desidera che le risorse dalla stessa spese per l'Università, attraverso la fiscalità generale, comportino un effettivo incremento del capitale umano disponibile e, conseguentemente, uno sviluppo economico e sociale adeguato a ripagarla del sacrificio iniziale.

Le tre “funzioni di utilità” sopra indicate non necessariamente coincidono; e quale sia l'obiettivo effettivamente raggiunto dipende dal diverso grado di influenza che hanno i tre soggetti nel determinare le caratteristiche dei corsi di studio. In tale ambito, occorre evidenziare che, con l'autonomia didattica, il “potere” dei docenti è diventato indiscutibilmente il più elevato. Al fine di bilanciare tale potere, si è operato negli ultimi anni in due modi:

- rendendo espliciti gli obiettivi perseguiti dagli studenti e dal policy maker, e individuando appositi Indicatori per misurare l'efficacia dei corsi in relazione al perseguimento di tali obiettivi;
- utilizzando anche tali Indicatori come criterio per l'attribuzione delle risorse alle Università;
- pubblicando le elaborazioni di dati relativi a tali Indicatori.

---

<sup>53</sup> inferiori al 10% e al 20% delle numerosità di riferimento della classe, rispettivamente, per i corsi di laurea e di laurea magistrale (v. art. 6 del D.M. n. 544/2007).

### *6.1. L'efficacia dei corsi in relazione agli obiettivi degli studenti*

La legge n. 370/1999 ha posto al centro del sistema di valutazione interna ed esterna degli Atenei la rilevazione e l'elaborazione delle opinioni degli studenti, che devono essere svolte annualmente a cura dei Nuclei di valutazione<sup>54</sup>.

A tal fine, il CNVSU ha predisposto due appositi questionari contenenti un insieme minimo di domande da somministrare agli studenti, con riferimento a due distinte fasi della loro carriera:

- la fase in itinere; in tal caso il questionario (v. doc. 9/02) contiene domande relative alla soddisfazione degli studenti in relazione ai diversi aspetti della frequenza dei vari anni del corso di studio. Il questionario è suddiviso in due parti; la prima parte contiene domande comuni all'intero corso di studio, con riferimento alla organizzazione complessiva dello stesso (orari delle lezioni ed esami...); la seconda parte contiene domande relative al singolo insegnamento, e permette, in particolare, di porre a confronto il dato relativo all'interesse iniziale dello studente per una data disciplina con il giudizio finale (grado di soddisfazione) su come l'insegnamento è stato svolto. Da tale confronto, si ottiene una misura del "valore aggiunto" fornito dal docente responsabile dell'insegnamento stesso;
- la fase ex post, prima del conseguimento del titolo di studio; in tal caso il questionario (v. doc. 4/03) contiene domande da sottoporre al laureando prima che lo stesso sostenga l'esame di laurea, con lo scopo di verificare il livello "finale" (al termine degli studi seguiti) di soddisfazione dello studente, sui diversi aspetti della propria carriera universitaria. Il giudizio sintetico sul corso seguito viene, in particolare, valutato chiedendo allo studente se confermerebbe la scelta iniziale in relazione sia alle discipline studiate che all'Ateneo.

Come previsto dalla stessa legge n. 370/1999, le opinioni degli studenti vengono acquisite mantenendone l'anonimato, al fine di salvaguardare sia la privacy degli studenti che la significatività delle risposte acquisite.

Tali risposte, in particolare quelle relative alla soddisfazione sui singoli insegnamenti, vengono al momento acquisite centralmente solo a livello aggregato. Lo scopo non è infatti quello di premiare o punire le Università in relazione al grado di soddisfazione manifestato dagli studenti (il che peraltro sicuramente finirebbe per rendere nulla l'utilità concreta dei questionari), quanto

---

<sup>54</sup>Entro il 30 aprile di ogni anno, i Nuclei devono trasmettere i risultati al Ministero e al CNVSU.

quello di stimolare gli organi di governo degli Atenei ad utilizzare, a fini di assicurazione interna della qualità, tali risultati.

La variabile sicuramente più importante per valutare l'efficacia dei corsi di studio dal punto di vista dello studente, è dato dall'inserimento professionale dei laureati. Come abbiamo visto in precedenza, la piena conoscenza dell'andamento nel tempo di tale variabile, fra le diverse istituzioni Universitarie e con riferimento ai diversi corsi di studio, richiede che divenga operativa l'Anagrafe nazionale dei laureati.

## 6.2. L'efficacia dei corsi in relazione agli obiettivi del policy maker

L'inserimento professionale dei laureati è peraltro la variabile di principale interesse anche dal punto di vista del policy maker (e, quindi, della società nel suo complesso).

Gli obiettivi del policy maker vengono esplicitati nelle linee d'indirizzo della programmazione triennale e nei relativi *Indicatori* per la misurazione dei risultati raggiunti dalle Università in attuazione dei loro programmi. In particolare, le linee generali d'indirizzo della programmazione per il corrente triennio 2007-2009 (v. il già citato D.M. 3 luglio 2007 n. 362) hanno individuato come macro obiettivo la "razionalizzazione e la qualificazione" dei corsi di studio, da perseguire con azioni mirate ad ottenere, oltre a un miglior inserimento professionale dei laureati, una migliore organizzazione dei corsi stessi. Per valutare l'efficacia di tali azioni sono stati individuati in particolare i seguenti Indicatori (v. D.M. 18 ottobre 2007, n. 506 e art. 11 del D.M. 31 ottobre 2007, n. 544):

$a_1$  *proporzione di corsi di laurea e di laurea magistrale in regola con i requisiti qualificanti*<sup>55</sup>;

---

<sup>55</sup> Secondo quanto indicato dall'art. 11 e dal relativo allegato D del D.M. n. 544/2007, "un corso di studio viene detto in regola con i requisiti qualificanti se soddisfa almeno 5 dei 7 requisiti di seguito indicati:

- 1 il numero medio di CFU acquisiti nell'anno di riferimento da ciascuno studente è superiore al valore mediano nazionale dei corsi della stessa classe;
- 2 la percentuale di insegnamenti coperti con docenza di ruolo, espressa dai relativi CFU acquisibili dagli studenti è superiore al valore mediano nazionale relativo ai raggruppamenti di facoltà (di tipologia raffrontabile) ...;
- 3 la percentuale degli insegnamenti in cui viene rilevato il parere degli studenti è superiore al valore mediano nazionale, relativo ai raggruppamenti di facoltà (di tipologia raffrontabile) ...;
- 4 sono state previste procedure per la verifica dei requisiti richiesti per l'ammissione degli studenti ai corsi di studio, ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2, del D.M. 22 ottobre 2004, n. 270 e sono state predisposte attività formative propedeutiche e di recupero per eventuali obblighi formativi;
- 5 è previsto un sistema di valutazione della qualità delle attività svolte, diverso dalla sola raccolta delle opinioni degli studenti frequentanti;
- 6 sono state predisposte specifiche modalità organizzative della didattica per studenti iscritti part-time, in quanto impegnati in attività lavorative;
- 7 è disponibile almeno un tutor per ogni 30 studenti immatricolati<sup>6</sup> ai corsi dei gruppi A e B dell'allegato B (del D.M. n. 544/2007, un tutor per ogni 60 studenti immatricolati negli altri gruppi, di cui alle tabelle 8, 9 e 10.

Inoltre, è necessario che:

a<sub>2</sub> *proporzione di studenti immatricolati ai corsi di laurea magistrale che hanno conseguito la laurea in un'altra Università in un numero di anni non superiore alla durata normale delle stessa, aumentata di un anno;*

a<sub>3</sub> *numero medio di docenti di ruolo che appartengono a settori scientifico-disciplinari (SSD) di base o caratterizzanti per corso di laurea e di laurea magistrale attivato;*

Secondo quanto previsto dai provvedimenti relativi a tale programmazione 2007-2009, le Università saranno valutate ai fini dell'attribuzione di parte delle risorse della programmazione, a partire dal 2009, in relazione al miglioramento dei risultati ottenuti anche con riferimento ai predetti *Indicatori*.

Occorre infine osservare che gli stessi Nuclei di valutazione, nella loro relazione annuale sull'attivazione dei corsi di studio, devono monitorarne analiticamente le *performance* in relazione a Indicatori di questo tipo, segnalando alle Università le criticità che emergono, corso per corso, a tale riguardo. In caso di relazione negativa, il corso di studio non può essere attivato (v. art. 3 e il relativo A del D.M. n. 544/2007).

## **7 Requisiti di trasparenza**

Presupposto fondamentale del funzionamento della concorrenza in ogni mercato è che lo stesso sia trasparente, ovvero che le informazioni rilevanti sul reale valore del prodotto siano note e comprensibili a tutti gli operatori, cosicché le imprese che offrono prodotti di qualità scadente escano dal mercato ed entrino invece quelle in grado di offrire buoni prodotti.

In generale la trasparenza è il requisito che consente il “controllo sociale” del prodotto; tale forma di controllo, poiché viene svolta da un numero molto grande di soggetti e in maniera ininterrotta nel tempo, se bene attuata, è di gran lunga la più efficace e la meno costosa tra tutte le forme di valutazione.

Nel caso del “quasi mercato universitario”, abbiamo visto che è stato individuato un ventaglio molto ampio di requisiti che permette di esplicitare il valore dei corsi di studio, e che è presente un sistema informativo che permette di acquisire e monitorare il livello di tali requisiti per ciascun corso.

Un'apposita sezione della Banca dati dell'offerta formativa (denominata, per l'appunto, Offerta formativa pubblica) contiene l'insieme di dati e di indicatori relativi a ciascun corso di

- 
- per i corsi di laurea, il rapporto tra docenti equivalenti e il totale dei docenti di ruolo impegnati negli insegnamenti attivati negli stessi sia non inferiore a 0,8;
  - per i corsi di laurea magistrale, le pubblicazioni scientifiche di almeno 3 docenti attivi in tali corsi negli ultimi 5 anni, corrispondano a parametri definiti, in relazione alla specificità delle varie aree, dal CIVR”.

studio che viene annualmente pubblicato sul sito internet del Ministero, al fine di offrire agli studenti e agli altri soggetti interessati tutte le informazioni utili per orientarsi nell'ampia ed eterogenea offerta formativa degli Atenei.

Tale sezione è attualmente in corso di ridefinizione, a seguito dell'adozione di un apposito decreto sui requisiti di trasparenza (D.D. 10 giugno 2008, n. 61)<sup>56</sup>, che è stato predisposto sulla base delle indicazioni fornite dal CNVSU (v. doc. 7/07). Il predetto D.D., oltre a definire l'insieme delle informazioni da acquisire e rendere pubbliche, rende tale acquisizione e pubblicazione requisito necessario all'attivazione annuale dei corsi di studio. Anche in tal caso, il Nucleo di valutazione dell'Ateneo è chiamato annualmente alla verifica del possesso del predetto requisito, e, in caso di relazione negativa, i corsi di studio in difetto non possono essere attivati.

Con riferimento alla natura delle informazioni da rendere pubbliche, la principale novità contenuta nel predetto D.D. è quella relativa agli insegnamenti. Le Università devono infatti inserire annualmente nella Banca dati dell'offerta formativa l'elenco degli insegnamenti attivati, corredato da una serie di indicazioni, quali i crediti attribuiti a ciascun insegnamento, la quota delle ore complessive relative all'attività didattica in aula e in laboratorio e allo studio autonomo, i docenti responsabili e il relativo programma<sup>57</sup>. Tali dati rivestono grande importanza per vari motivi; in particolare:

- viene recuperata una informazione, la cui conoscenza a livello centrale era del tutto scomparsa con l'abrogazione delle Tabelle;
- gli studenti sono messi in condizione di conoscere in anticipo e di confrontare quali sono le attività formative che si nascondono dietro le diverse denominazioni di corsi di studio appartenenti alla stessa classe, nonché di sapere a quali docenti saranno affidate le diverse attività;
- è possibile compiere verifiche di coerenza tra i macro-dati, utilizzati per la verifica del possesso dei requisiti relativi ai precedenti gruppi, e i micro-dati che risultano dall'esplicitazione degli effettivi contenuti e caratteristiche organizzative dei corsi di studio. Ciò, peraltro, consente di evidenziare analiticamente a quali elementi vanno imputate le eventuali criticità che emergono nella rappresentazione sintetica del corso.

## **8 Valutazioni dirette dei corsi di studio: alcuni casi speciali**

---

<sup>56</sup> Adottato in attuazione di quanto previsto dall'art. 2 del D.M. n. 544/2007.

<sup>57</sup> La pubblicazione, nell'annuario di ogni Università, di informazioni dello stesso tipo di quelle contenute in tale decreto è stata inizialmente prevista, come abbiamo visto, dal Regolamento generale universitario (art. 4 del R.D. 6 aprile 1924, n. 674).

La valutazione esterna dei corsi di studio, come abbiamo sopra evidenziato, avviene generalmente attraverso metodi indiretti legati alla individuazione di opportuni indicatori di risultato e alla elaborazione degli stessi attraverso i dati trasmessi dalle Università. I risultati di tale valutazione sono utilizzati – a parte i casi di riscontro di situazioni illegittime - per modulare la ripartizione delle risorse tra gli Atenei.

Pur tuttavia sono presenti situazioni specifiche, nelle quali la valutazione compiuta dal Ministero, avvalendosi del CNVSU, opera attraverso l'esame diretto dei corsi di studio, il cui esito è l'adozione di un esplicito provvedimento ministeriale.

Tali situazioni specifiche sono essenzialmente tre:

- ❑ l'istituzione di nuove Università;
- ❑ l'autorizzazione ad attivare corsi di studio in sedi decentrate;
- ❑ l'accREDITAMENTO dei corsi a distanza.

### *8.1. L'istituzione di nuove Università*

La creazione di una nuova Università è una operazione molto complessa, che comporta sia nel caso di Università statali che non statali, l'istituzione da parte dello Stato di un nuovo Ente pubblico<sup>58</sup>, peraltro, in entrambi i casi, beneficiario di finanziamenti statali. Occorre pertanto una attenta valutazione sia della presenza dell'interesse pubblico all'istituzione di tale nuovo soggetto, sia della fattibilità tecnico-economica dell'iniziativa proposta.

Bisogna precisare che l'istituzione di Università statali avviene esclusivamente attraverso la “gemmazione” di strutture afferenti a Università statali già esistenti; per tale motivo la nuova Università statale non si costituisce dal nulla ma da una comunità accademica già consolidata, il che offre forti garanzie anche iniziali sull'efficienza del “processo produttivo” e sulla qualità del prodotto. Molto diverso è il discorso della istituzione di una Università non statale. In tal caso, il CNVSU (la cui relazione tecnica favorevole è condizione necessaria per l'istituzione di un nuovo Ateneo) è chiamato a valutare proposte quasi esclusivamente sulla base di un documentato piano finanziario e di fattibilità. In tale ambito, il soggetto promotore dell'iniziativa può soltanto dar prova di avere le potenzialità (e le buone intenzioni) per poter soddisfare i vari gruppi di requisiti, indicati nei paragrafi precedenti, per i corsi di laurea e di laurea magistrale dallo stesso proposti<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> L'istituzione di una nuova Università viene attualmente disposta con decreto del Ministro nell'ambito della programmazione triennale del sistema universitario, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 5, del d.p.r. n. 25/1998.

<sup>59</sup> Naturalmente, i requisiti del gruppo I devono essere posseduti dall'inizio, in quanto l'istituzione dell'Ateneo avviene contestualmente all'approvazione (oltre che dello Statuto) del regolamento didattico, il quale deve essere conforme a quanto previsto dalla normativa. Gli altri tipi di requisiti possono essere realizzati soltanto gradualmente; in particolare viene consentita alle nuove istituzioni universitarie l'adozione di un piano di raggiungimento dei requisiti di docenza per una durata massima pari al numero di anni corrispondente alla durata normale dei corsi previsti nel decreto istitutivo.

Per tale motivo, i decreti di istituzione di tali Università prevedono una serie di cautele, in particolare<sup>60</sup>:

- a. viene previsto che il CNVSU valuti periodicamente (dopo 3, 5 e 7 anni), anche con verifiche *in loco*, la realizzazione effettiva dell'iniziativa proposta;
- b. solamente dopo la verifica positiva del CNVSU al termine del quinto anno di attività, possono essere concessi trasferimenti statali ai nuovi Atenei;
- c. fino all'effettivo raggiungimento dei requisiti minimi di docenza per i corsi di studio previsti nel decreto istitutivo, non è, comunque, consentito ai nuovi Atenei di espandere la propria offerta formativa.

Si evidenzia, inoltre, che il Ministero dispone, ai sensi dell'art. 2, comma 5, del d.p.r. n. 25/1998, del potere di soppressione dell'istituzione universitaria<sup>61</sup>. La soppressione di un nuovo Ateneo potrebbe, ad esempio, essere disposta a seguito di reiterate valutazioni non positive da parte del CNVSU.

#### *8.2. L'autorizzazione ad attivare corsi di studio in sedi decentrate*

Nella definizione delle regole triennali della programmazione, vengono generalmente previste forme di controllo *ex ante* da parte del Ministero per quanto riguarda la dislocazione territoriale dei corsi di studio al di fuori della sede dell'Ateneo.

E' in tal caso infatti importante valutare se l'iniziativa che l'Università intende attivare in una sede decentrata sia sostenuta da una serie di elementi, ulteriori rispetto a quelli consentono relativi alla verifica annuale del possesso dei requisiti minimi; in particolare:

- la presenza di risorse strutturali e strumentali dedicate a tale iniziativa (ivi compresi laboratori, biblioteche e strutture relative ai servizi per lo studente), nonché la garanzia della loro permanenza nel tempo;
- la presenza di significative attività di ricerca, e la garanzia della loro permanenza nel tempo.

In relazione anche quanto disposto dalla legge finanziaria 2007 (v. art. 1, comma 653 della legge 27 dicembre 2006, n. 296), le linee generali d'indirizzo della programmazione 2007-2009 (v. Sub-allegato A.2 del D.M. n. 362/2007) hanno previsto, quali condizioni necessarie per l'attivazione di nuovi corsi di studio al di fuori della sede legale e amministrativa dell'Ateneo (e dei comuni alla stessa confinanti):

---

<sup>60</sup> Quanto indicato ai successivi punti 1 e 3 vale, ad ogni modo, anche nel caso di istituzione di una nuova Università statale.

<sup>61</sup> Come garanzia per lo studente, l'art. 2, comma 5, lettera d) del d.p.r. n. 25/1998 prevede, comunque, che "nel caso di soppressione di ateneo è garantito agli studenti il completamento degli studi...anche in altra sede universitaria".

- che le attività didattiche vengano svolte presso Centri di ricerca funzionali alle attività produttive della Regione;
- la presenza di risorse strutturali e strumentali a sostegno dell'iniziativa, che devono essere di proprietà dell'Università o attribuite alla stessa da Enti pubblici o privati per la durata di almeno 20 anni.

Affinché l'iniziativa proposta possa essere attuata, è necessario che la stessa ottenga:

- la relazione tecnica favorevole dei Nuclei di valutazione (chiamati in questo caso a fornire una garanzia esterna sulla sostenibilità dell'iniziativa) e parere favorevole dei Comitati regionali di coordinamento competenti per territorio (al fine di attenuare i rischi di ridondanza, rispetto alle dimensioni e alle esigenze del bacino d'utenza);
- la valutazione tecnica favorevole da parte del CNVSU,;
- il provvedimento di autorizzazione ministeriale.

### 8.3. *L'accreditamento dei corsi "a distanza"*

I corsi erogati con modalità tradizionale differiscono da quelli erogati con modalità "a distanza" per il fatto che:

- nel primo caso, i fattori di produzione delle attività didattiche sono le strutture fisiche (posti aula, laboratori...) e i docenti, "in presenza" dei quali tali attività vengono svolte. Per quanto riguarda le strutture fisiche, una volta soddisfatte le norme sulla sicurezza e abitabilità degli stabili, il giudizio qualitativo sulle stesse è secondario, mentre è rilevante che le stesse siano adeguate da punto di vista quantitativo. La qualità degli insegnamenti è pertanto garantita principalmente dalla qualità del fattore di produzione docenti;
- nel secondo caso, le lezioni e le altre attività didattiche sono invece svolte a distanza, utilizzando un apposito strumento informatico e personale specializzato addetto all'assistenza degli studenti (tutor); questi costituiscono, assieme ai docenti i fattori della produzione delle attività didattiche on line<sup>62</sup>. La qualità degli insegnamenti non dipende in tal caso soltanto dalla qualità del docente, ma anche da quella dello strumento informatico e dei tutor.

I corsi a distanza possono essere erogati sia da Università specializzate (denominate Università telematiche), per l'istituzione delle quali valgono sostanzialmente le stesse considerazioni formulate nel paragrafo precedente in merito all'istituzione di nuove Università non statali, sia dalle Università cd. tradizionali (v. art. 26 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e decreti

---

<sup>62</sup> Le strutture fisiche sono in tal caso rilevanti solo ai fini dello svolgimento degli esami per le valutazioni di profitto, che, come prevede la norma, devono essere svolte "in presenza" nella sede dell'Ateneo.



interministeriali 17 aprile 2003 e 15 aprile 2005 - Istruzione, Università e Ricerca – Innovazione e Tecnologie). In entrambi i casi, la predetta normativa (che attualmente è in corso di ridefinizione)<sup>63</sup> prevede una specifica procedura di valutazione dei corsi di studio che i predetti soggetti intendono istituire e attivare.

Come abbiamo visto, l’istituzione dei corsi di studio erogati con modalità tradizionali avviene previo esame del solo ordinamento didattico, dal momento che la verifica della qualità del fattore di produzione relativo alla docenza è presupposta, per il fatto che esistono procedure prestabilite di valutazione comparativa per il reclutamento dei docenti.

Per i corsi di studio a distanza, invece, è inoltre necessario che, di volta in volta, venga valutata anche l’idoneità dello strumento informatico utilizzato per l’erogazione della didattica e del relativo personale specializzato, secondo requisiti tecnici all’uopo definiti (v. D.I. 17 aprile 2003)<sup>64</sup>.

In caso di esito positivo di tale procedura di valutazione, attualmente svolta dal CNVSU, viene adottato un provvedimento ministeriale di “accreditamento” del corso di studio a distanza. La permanenza dei requisiti tecnici viene periodicamente verificata dal CNVSU; in caso di esito negativo di tali verifiche è possibile adottare un provvedimento di revoca dell’accreditamento.

E’ bene evidenziare, che l’accreditamento del corso di studio a distanza è relativo solo al possesso dei predetti requisiti tecnici necessari alla particolare modalità di erogazione della didattica. Per quanto riguarda il possesso delle altre tipologie di requisito sopra indicate, valgono le stesse regole utilizzate per tutti i corsi di studio, naturalmente con alcune importanti differenze nei parametri utilizzati, che tengono conto delle diverse modalità di erogazione della didattica. Ad esempio, le numerosità minime di docenza necessaria sono attualmente stabilite con riferimento principalmente alla classe, piuttosto che al singolo corso, e indipendentemente dal numero degli studenti iscritti (v. D.M. 23 marzo 2006, n. 203)<sup>65</sup>.

## 9 Il “terzo livello” degli studi universitari

<sup>63</sup> In relazione a quanto previsto dall’art. 2, comma 148, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

<sup>64</sup> Tra i requisiti tecnici è compresa, in particolare, l’idoneità della piattaforma informatica a “tracciare” l’effettiva partecipazione dello studente alle attività didattiche attraverso la stessa erogate.

<sup>65</sup> Numerosità minime di docenza per i corsi di studio a distanza accreditati ai sensi del D.I. 17 aprile 2003, come modificato dal D.I. 15 aprile 2005:

Tipologia di corsi	Numero di corsi di studio accreditati nella classe	
	uno	due o più
Corsi di laurea	3	9
Corsi di laurea magistrale	3	6
Corsi di laurea magistrale a ciclo unico	5	15

Il ventaglio di requisiti per la valutazione del “valore” dei corsi di studio, come abbiamo visto, è diventato negli ultimi anni assai ampio e complesso per quanto riguarda i cosiddetti primi due livelli degli studi universitari (laurea e laurea magistrale), che, tra l’altro, sono quelli che impegnano la stragrande maggioranza degli studenti e assorbono una notevole quantità di risorse pubbliche.

Sta tuttavia crescendo l’attenzione anche nei confronti del terzo livello (scuole di specializzazione e corsi di dottorato)<sup>66</sup>; parallelamente si è cercato di definire anche in tale ambito appositi requisiti per la valutazione di tali iniziative.

### *9.1 I corsi di specializzazione*

I corsi di specializzazione, che hanno “l’obiettivo di fornire allo studente conoscenze e abilità per funzioni richieste nell’esercizio di particolari attività professionali”, possono essere istituiti “esclusivamente in applicazione di specifiche norme di legge o di direttive dell’Unione europea” (v. art. 3, comma 7, del D.M. n. 270/2004). La predetta norma comporta forti limitazioni nelle tipologie di corsi di specializzazione da parte degli Atenei e una crescente regolamentazione degli stessi in attuazione delle specifiche leggi o direttive UE. Attualmente, i corsi di specializzazione sono relativi all’area della medicina, della psicologia, dei beni culturali, delle professioni legali, e della formazione per gli insegnanti della scuola secondaria.

Per quanto riguarda, in particolare, i corsi dell’area sanitaria, in attuazione del D. leg.vo 17 agosto 1999, n. 368<sup>67</sup>, si è provveduto a individuare:

- specifici “requisiti di contenuto” dei relativi corsi, definendo “gli obiettivi formativi e i relativi percorsi didattici, suddivisi in aree e classi” in analogia a quanto avviene per i corsi di primo e di secondo livello (v. D.M. 1 agosto 2005); la valutazione circa il possesso di tali requisiti è affidata al CUN;
- appositi “requisiti minimi” con riferimento in particolare alla quantità e alle caratteristiche delle strutture universitarie e ospedaliere per le singole specialità (v. D.M. 29 marzo 2006), che sono stati definiti dall’Osservatorio nazionale della formazione medica specialistica (previsto dal d.leg. vo n. 368/1999).

Diversamente che dai corsi di primo e secondo livello, l’istituzione di tali corsi è connessa all’accreditamento delle strutture, disposto con decreto del Ministro dell’Università di concerto con

---

<sup>66</sup> Grande rilevanza per gli Atenei stanno altresì acquisendo i corsi di “alta formazione permanente e ricorrente” rispettivamente, successivi al conseguimento della laurea e della laurea magistrale, al termine dei quali sono rilasciati i master universitari di 1° e 2° livello” (v. art. 3, comma 9, del D.M. n. 270/2004). Gli attestati rilasciati riguardo per tali corsi non sono considerati dalla norma titoli universitari; la loro disciplina, “nei regolamenti didattici d’Ateneo” è pertanto lasciata alla completa autonomia dell’Università.

<sup>67</sup> In attuazione della direttiva 93/16/CEE, in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro titoli.

il Ministero della salute<sup>68</sup>, in relazione all'esito della valutazione del rispetto dei requisiti minimi da parte del predetto Osservatorio.

La definizione di "requisiti di contenuto", con l'individuazione di un ordinamento didattico nazionale, è stata altresì disposta per i corsi relativi all'area dei beni culturali (v. D.M. 31 gennaio 2006, in attuazione dell'art. 6, della legge 23 febbraio 2001, n. 29) e per l'area di psicologia (v. D.M. 31 gennaio 2006, in attuazione della legge 18 febbraio 1989, n. 56). Sono invece ancora in corso di definizione, avvalendosi in entrambi i casi del CNVSU, i requisiti minimi di personale e strutture necessari per il funzionamento di tali corsi e per la programmazione locale dei posti da parte delle Sedi universitarie (v. art. 2, comma 1, lettera c. della legge n. 264/1999).

### *9.2 I Corsi di dottorato*

I corsi di dottorato "forniscono le competenze necessarie per esercitare presso Università, enti pubblici o soggetti privati, attività di ricerca di alta qualificazione" (v. art. 4, comma 1, della legge 3 luglio 1998, n. 210). Benché la formazione per la ricerca nei corsi di dottorato comprenda in molti casi attività didattiche, le particolari caratteristiche di tale formazione non hanno portato alla individuazione di un ordinamento didattico nazionale per tali corsi, e quindi alla definizione di specifici "requisiti di contenuto". Tali requisiti sono determinati autonomamente dall'Ateneo con proprio regolamento "in conformità ai criteri generali e ai requisiti di idoneità delle sedi determinati con decreto del Ministro, adottati sentiti il CUN e il CNVSU" (v. art. 4, comma 2, della legge n. 210/1998).

I requisiti di idoneità, indicati dalla legge n. 210/1998, fanno riferimento essenzialmente minimi alle dotazioni di docenza e di strutture (per la ricerca) che devono essere disponibili per l'istituzione e l'attivazione dei corsi di studio. In particolare, sono requisiti di idoneità delle sedi (v. art. 2, del D.M. 30 aprile 1999, n. 224): “

- c) la presenza nel collegio dei docenti di un congruo numero di professori e ricercatori dell'area scientifica di riferimento;
- d) la disponibilità di adeguate risorse finanziarie e di specifiche strutture operative e scientifiche per il corso e per l'attività di studio e ricerca dei dottorandi;
- e) la previsione di un coordinatore responsabile dell'organizzazione del corso, di un collegio dei docenti e di tutori in numero proporzionato ai dottorandi e con documentata produzione scientifica nell'ultimo quinquennio nell'area di riferimento del corso;
- f) la possibilità di collaborazione con soggetti pubblici e privati, italiani e stranieri, che consenta ai dottorandi lo svolgimento di esperienze in un contesto di attività lavorative;

---

<sup>68</sup> I due Ministeri provvedono altresì alla programmazione nazionale e alla ripartizione dei posti fra le sedi universitarie, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 264/1999.

- g) la previsione di percorsi formativi orientati all'esercizio dell'attività di ricerca di alta qualificazione presso università, enti pubblici e soggetti privati;
- h) l'attivazione di sistemi di valutazione relativi alla permanenza dei requisiti, alla rispondenza del corso agli obiettivi formativi, anche in relazione agli sbocchi professionali e al livello di formazione dei dottorandi".

La valutazione del possesso di tali requisiti viene affidata ai Nuclei di valutazione (v. art. 3, comma 1, del D.M. n. 224/1999), secondo uno schema univoco definito dallo stesso CNVSU (v. doc. 1/06).

Le relazioni dei Nuclei, svolte annualmente, sono inviate al CNVSU e al Ministero, e sono prese in considerazione ai fini della definizione dei criteri di ripartizione dei fondi per le borse di dottorato fra le sedi universitarie (v. art. 3, comma 2, del D.M. n. 224/1999).

## Considerazioni conclusive

L'idea di costruire un sistema di “concorrenza amministrata” tra le Università individuando una serie di requisiti/standard per la misurazione del valore dei corsi di studio, e lasciando alla competizione tra Atenei il compito di determinare la selezione dei corsi di elevata qualità, è stata finora solo parzialmente realizzata. Malgrado, come abbiamo visto, siano stati introdotti numerosissimi meccanismi di “controllo esplicito del valore” dei corsi di studio, gli stessi, al momento, hanno il grandissimo difetto di non operare a sistema, ma appaiono piuttosto una sommatoria di oggetti tra loro eterogenei, il cui utilizzo non appare, pertanto, del tutto soddisfacente.

In particolare, i meccanismi competitivi che sono stati finora individuati e attuati non hanno avuto la forza necessaria per incidere sui principali elementi generatori del “valore” dei corsi di studio: gli studenti e i docenti. In linea generale, infatti, la qualità dei corsi è buona perché sono buoni gli studenti che li frequentano e i professori che vi insegnano (Settis, 2004).

Per quanto riguarda i primi, salvi i casi in cui la legge<sup>69</sup> prevede la programmazione degli accessi, chiunque sia in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore ha diritto di iscriversi a qualsiasi corso universitario. Ciò significa che la “qualità” degli studenti è garantita nella misura in cui viene assegnato alla Scuola il compito di operare la selezione dei soggetti in grado di affrontare l'Università. Diversamente, tale compito si trasferisce inevitabilmente all'Università, che diventa necessariamente obbligata a sostenere costi significativi - per il recupero degli “obblighi formativi aggiuntivi”<sup>70</sup> degli studenti – della quale la stessa non è responsabile, al fine di preservare la qualità degli studi universitari e, allo stesso tempo, di contenere le inefficienze determinate dagli elevati tassi d'abbandono e di studenti fuori corso.

---

<sup>69</sup> Legge n. 264/1999

<sup>70</sup> art. 6, comma 1, del D.M. n. 270/2004.

Per quanto riguarda i secondi, i docenti, nel nostro ordinamento, una volta reclutati, sono sostanzialmente “inamovibili”<sup>71</sup>. Diventa pertanto essenziale che il meccanismo di reclutamento operi una effettiva selezione all’ingresso dei docenti migliori.

Infine, la possibilità che vengano individuati meccanismi di valutazione e di ripartizione delle risorse che tengano efficacemente conto di tali aspetti non costituisce solamente un problema di *governance* del sistema, ma anche di *governance* dell’Ateneo. Gli organi di governo di un Ateneo seguono attualmente una logica più vicina a quella del consenso democratico e della rappresentatività di tutte le istanze presenti al proprio interno, piuttosto che quella, tipica della tradizionale impresa, della responsabilità per i risultati conseguiti. In tale contesto, è quanto mai difficile incidere efficacemente sulla progettazione dell’offerta formativa e sulla politica di reclutamento dei docenti dell’Ateneo, semplicemente attribuendo competitivamente “premi e punizioni” in termini di trasferimento di risorse, a meno che l’entità delle “punizioni” non sia tale da determinare “il fallimento” dell’Istituzione universitaria. Questo però non è uno scenario né concretamente credibile, né certamente desiderabile.

Molte speranze sono attualmente riposte nella costituzione di una Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca, grazie alla quale dovrebbero mutare radicalmente le caratteristiche del sistema di valutazione delle Università e dei corsi di studio. Al momento, non appaiono ancora chiari quali saranno gli effettivi compiti di tale Agenzia. In ogni caso, pensare di poter migliorare la qualità dell’istruzione universitaria attraverso ulteriori e più sofisticati “meccanismi di controllo”, senza intervenire anche sulle predette criticità, difficilmente potrà dare i frutti sperati.

---

<sup>71</sup> Art. 8, comma 1, del d.p.r. n. 382/1980.

<b>Elenco delle principali norme citate</b>		
1859	R.D. 13 novembre 1859, n. 3725	Legge CASATI
1923	R.D. 30 settembre 1923, n. 2102	Ordinamento dell'istruzione superiore -Legge Gentile
1924	R.D. 6 aprile 1924, n. 674	Regolamento generale universitario
1933	R.D. 31 agosto 1933, n. 1592	Testo Unico delle leggi dell'Istruzione superiore
1935	R.D.L. 20 giugno 1935, n. 1071	Modifiche al Testo unico delle leggi dell'istruzione superiore
1938	R.D. 30 settembre 1938, n. 1652	Disposizioni sull'ordinamento didattico universitario
1958	L. 13 marzo 1958, n. 262 (art. 2)	Conferimento ed uso di titoli accademici, professionali e simili
1969	L. 11 dicembre 1969, n. 910	Provvedimenti urgenti per l'Università (Liberalizzazione degli accessi e piani di studio individuali)
1973	D.L. 1 ottobre 1973, n. 580, convertito dalla legge 30 novembre 1973, n. 766 (art. 10, comma 1)	Utilizzo del termine Università
1989	L. 9 maggio 1989, n. 168	Istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica e autonomia delle Università e degli Enti di ricerca
1990	L. 7 agosto 1990, n. 245	Piani di sviluppo delle Università
1990	L. 19 novembre 1990, n. 341	Riforma degli ordinamenti didattici universitari
1993	L. 24 dicembre 1993, n. 537 (art. 5)	Autonomia finanziaria degli Atenei e avvio del sistema di valutazione
1998	D.p.r. 27 gennaio 1998, n. 25	Regolamento relativo alla programmazione del sistema universitario
1998	d. leg.vo 5 giugno 1998, n. 204	Istituzione del CIVR
1998	L.3 luglio 1998, n. 210	Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo e per il dottorato di ricerca
1999	L. 2 agosto 1999, n. 264	Programmazione nazionale e locale degli accessi ai corsi universitari
1999	L. 19 ottobre 1999, n. 370 (artt. 1 e 2)	Nuclei di valutazione e Comitato nazionale e per la valutazione del sistema universitario
1999	D.M. 3 novembre 1999, n. 509	
2004	D.M. 22 ottobre 2004, n. 270	Regolamento sull'autonomia didattica degli Atenei, in sostituzione del D.M. n. 509/1999
2005	D.M. 27 gennaio 2005, n. 15	Requisiti minimi di docenza
2005	D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla L. 31 marzo 2005, n. 43 (art. 1-ter)	Programmazione e valutazione delle Università
2005	D.leg.vo 6 settembre 2005, n. 206	Codice del Consumo
2005	L. 4 novembre 2005, n. 230	Disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari
2006	D.M. 23 marzo 2006, n. 203	Modifiche al D.M. n. 15/2005
2006	D.L. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 (art. 2, commi 138-142)	Previsione dell'istituzione dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)
2007	DD.MM. 16 marzo 2007	Classi di laurea e di laurea magistrale ai sensi del D.M. n. 270/2004
2007	D.M. 3 luglio 2007, n. 362	Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2007-2009; attuazione art. 1-ter, comma 1, della legge n. 43/2005
2007	D.M. 27 luglio 2007, n. 386	Linee guida per l'istituzione e l'attivazione di corsi di studio nelle classi definite in attuazione del D.M. n. 270/2004
2007	D.M. 18 ottobre 2007, n. 506	Indicatori per la valutazione dei risultati dell'attuazione dei programmi delle Università per il triennio 2007-2009; attuazione art. 1-ter, comma 2, della legge n. 43/2005
2007	D.M. 31 ottobre 2007, n. 544	Requisiti necessari per l'attivazione dei corsi di laurea e di laurea magistrale nelle classi definite in attuazione del D.M. n. 270/2004

## BIBLIOGRAFIA

- Bartlett W. e Le Grand J (1993) *Quasi market and Social Policy*, The MacMillan Press, London
- Becker G. (1975) *Human capital*, Columbia University Press, New York
- Catalano G. et al (1993) *Chi paga per l'istruzione Universitaria*, Franco Angeli Milano
- Capano G (2000) *L'Università in Italia: Una istituzione che si incammina verso l'Europa*, Il Mulino
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2001) *Requisiti minimi di risorse per i corsi di studio universitari*, doc. 17/01
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2002), *Proposta di un insieme minimo di domande per la valutazione della didattica da parte degli studenti frequentanti*, doc. 9/02
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2003), *I requisiti minimi per l'attivazione dei corsi di studio: alcune integrazioni e prime proposte per i corsi di laurea specialistica*, doc. 3/03
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2003), *Proposta di un insieme minimo di domande per la valutazione dell'esperienza universitaria da parte degli studenti che concludono gli studi*, doc. 4/03.
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2004) *Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione "teorica" del FFO alle università statali* doc. 1/04
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2004) *Modello informativo per l'accreditamento dei Corsi di Studio*, RdR 1/04
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2005) *Modello per l'accreditamento dei Corsi di Studio ai fini del finanziamento pubblico*, RdR 1/05
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2006) *Schema di relazione sullo stato dei dottorati in Ateneo*, doc. 1/06
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2007) *I requisiti necessari per l'attivazione dei nuovi corsi di studio universitari: percorso verso l'obiettivo dell'accreditamento*, doc. 7/07
- Cottini A e Siddi A. (2007) *Le Linee generali d'indirizzo della Programmazione delle Università 2007-2009*, in *Universitas*, dicembre 2007, n. 106;
- ENQA (2005) *Peer Review of External quality Assurance Agencies and Europea Standards and Guidelines for quality Assurance in higher Education*
- Deridda J e Rovatti P.A. (2001) *L'Università senza condizioni* – Raffaello Cortina ed.
- Finocchietti C. e Cappucci S. (2003) *Accreditation in the italian university system*. Country Report for the project "Accreditation in the framework of evaluation activities: a comparative study in the European Higher Education Area" University of Kassel and University of Twente
- Giarda P. et al (1996), *La standardizzazione dei costi nel sistema universitario italiano*, *Politica Economica*, n. ,pp
- Gola M. (2005) *La valutazione dell'attività universitaria: strutture e ricerca* – Accademia nazionale dei Lincei
- Jacobs B e Van der Ploeg F (2005) *Guide to reform of Higher Education: A european Perspective*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper n. 5327 Nov. 2005;
- Masia A. (2003) *Le politiche nazionali a sostegno dell'internazionalizzazione accademica* – CRUI
- Masia A. (2003) *I modelli della programmazione*, in *Universitas* n. 87, pp. 3-17
- Masia A. (2004) *Accreditamento e certificazione*, in *Universitas* n. 92, p. 3-7
- OCSE (1994) *The jobs study*, OECD, Paris



- OCSE (1996b) *Technology, productivity and job creation*, OECD, Paris
- OCSE (varie ed.) *Employment outlook*, OECD, Paris
- OCSE (1996a) *Employment and growth in the knowledge based economy*, OECD, Paris
- Santoni Rugiu A (1991) *Chiarissimi e Magnifici – Il professore nell’Università italiana (dal 1700 al 2000)* - La Nuova Italia
- Sensini A (1964) *Il professore d’Università* – ed. Vallecchi
- Settis, S. (2004) *Quale eccellenza ?* ed. Laterza
- Siddi A. (2002) *L’evoluzione della divisione del lavoro in Italia nell’epoca della new economy*, *Moneta e Credito*, volume: 55, pagine: 387 - 413, 2002;
- Siddi A. (2003) *Education, employment and development in a classical model of division of labour*, Discussion paper del Dipartimento di Scienze economiche, Università di Roma “La Sapienza”, ed. Aracne
- Silvestri P. (2003) *L’istruzione*, in *Corso di Scienza delle Finanze*, a cura di P. Bosi, il Mulino
- Spano N. (1947) *La Legislazione universitaria italiana*, Tipografia dell’Università, Roma
- Stiglitz, Joseph (1987). Principal and agent. In John Eatwell, Murray Milgate, and Peter Newman, eds., *The new Palgrave: A dictionary of economics*. London: The Macmillan Press Limited.
- Stolfi G. (2006) *La protezione del valore legale dei titoli di studio*, Doc CIMEA 126
- TreElle (2003) *Università italiana, Università Europea ? Dati, proposte e questioni aperte*, Quaderno n. 3 settembre 2003