

I quasi-mercati nell'istruzione universitaria

Un modello interpretativo per un confronto europeo¹

Tommaso Agasisti e Giuseppe Catalano

Politecnico di Milano, Dipartimento di Ingegneria Gestionale

Sommario: In questo lavoro sono presentati i risultati di un *in-depth study* condotto sulle forme di mercato dei sistemi universitari dei principali paesi dell'Unione Europea (Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna). L'analisi ha evidenziato una generale tendenza verso forme di "concorrenza amministrata", in cui lo Stato svolge un ruolo di finanziatore del sistema e di regolatore della qualità e dei prezzi dei corsi di studio offerti dalle università (quasi-mercati). In questo quadro sono emerse alcune differenze nelle modalità di implementazione di tali sistemi, con particolare riferimento al grado di autonomia delle istituzioni universitarie ed alle caratteristiche dell'intervento di regolazione da parte del settore pubblico.

Parole chiave: sistemi universitari, quasi-mercati, intervento pubblico, regolazione dei mercati.

Cod. JEL: H52, I28

1. Introduzione

I recenti processi di riforma dei sistemi di istruzione superiore in alcuni paesi europei, avviati nell'ambito del "processo di Bologna"², possono essere esaminati nel contesto del ripensamento del finanziamento e della gestione dei servizi pubblici. Il tentativo di misurare, valutare e migliorare l'efficienza delle università è in corso da diversi anni, ed è considerato una priorità, in un'ottica di una maggiore responsabilità nei confronti dei diversi *stakeholders*: gli studenti e le loro famiglie, lo Stato e gli enti pubblici territoriali, il mondo delle imprese, ecc. Tale esigenza è oggi ancora più stringente a causa dei vincoli di finanza pubblica, che si manifestano in una fase di crescente espansione della domanda [GUNI, 2005].

Alcuni importanti contributi della letteratura negli ultimi anni hanno sottolineato l'opportunità di aumentare la concorrenza nel settore dell'istruzione superiore [tra gli

¹ Una versione preliminare di questo lavoro è stata presentata alla XV Riunione Scientifica Annuale dell'Associazione italiana di Ingegneria Gestionale, *Valori, risorse e competenze nelle organizzazioni*, Napoli, 14-15 Ottobre 2004. Tra gli altri preme ringraziare, per il prezioso contributo allo sviluppo delle riflessioni presentate, Michela Arnaboldi, Giovanni Azzone, Piero Giarda, Giorgio Gottardi, Alessandro Petretto e Paolo Silvestri. Ovviamente, gli autori rimangono responsabili degli eventuali errori e imprecisioni. Nell'ambito di una comune impostazione generale del lavoro, e di una condivisione dei suoi contenuti, i paragrafi 3 e 4 sono da attribuirsi a Tommaso Agasisti; i paragrafi 2 e 5 a Giuseppe Catalano; i rimanenti, ad entrambi.

² Il processo di armonizzazione delle politiche relative all'istruzione superiore, avviato con la "Dichiarazione di Bologna", sottoscritta dai ministri dell'istruzione di ventinove paesi europei il 19 giugno 1999.

altri recentemente, Hansmann, 1999; Mas-Colell, 2004; Teixeira *et al.*, 2004]. Tale obiettivo è stato al centro delle politiche in molti paesi europei e, in particolare, in quelli oggetto del presente studio. Già alla fine degli anni novanta sono stati avviati diversi tentativi per introdurre forme di competizione all'interno dei sistemi universitari in Francia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito [CHEPS, 1999].

Gli obiettivi che possono suggerire l'introduzione di politiche pro-concorrenziali in questo settore sono il miglioramento dell'efficienza produttiva, la necessità di acquisire maggiori risorse private, la crescita dell'attenzione alle esigenze degli studenti e lo sviluppo della qualità delle attività didattiche e di ricerca. Per quanto riguarda i rischi, viene posta particolare attenzione alla possibilità che si verifichino iniquità nell'accesso all'istruzione superiore e fenomeni di *cherry picking*³.

Se pure il settore universitario non può essere considerato un mercato economico, nel senso rigoroso del termine [Mas Colell, 2004], esso mostra le caratteristiche proprie di incontro tra domanda e offerta dei servizi di istruzione: vi sono infatti consumatori (gli studenti) e produttori (le università)⁴.

Alla luce dei contributi della letteratura e degli studi di caso, questo lavoro si prefigge di rispondere alle seguenti domande:

- il modello dei quasi-mercati può costituire un efficace approccio interpretativo delle evoluzioni in corso?
- si può affermare che esiste una tendenza comune, in tali paesi, verso i quasi-mercati?
- nell'ambito di tale modello, è possibile individuare aspetti peculiari nelle modalità della sua realizzazione nei diversi paesi?

Il paragrafo successivo contiene alcune premesse di natura teorica sulle forme di mercato nell'istruzione superiore ed in particolare sul modello dei quasi-mercati, fornendo un *framework* di riferimento. Nel terzo viene presentata la metodologia di ricerca adottata e nei paragrafi finali sono riportati i risultati empirici dell'*in-depth study*. In un successivo approfondimento si tenterà di analizzare se, e in che misura, alle caratteristiche dei sistemi di istruzione superiore analizzati siano associate diverse

³ Con questo termine ci si riferisce al rischio che in un contesto concorrenziale, le università concentrino le proprie attività nell'attivazione di corsi di studio che permettano un maggior *residual claim* (in termini, ad esempio, di capacità di attrazione di un maggior numero di studenti o di studenti migliori).

⁴ Questa semplificazione può essere utilizzata nell'analisi dei modelli di mercato presenti nell'istruzione universitaria. D'altra parte, si può anche a buon conto ritenere che gli studenti possano essere considerati produttori del bene "istruzione universitaria", in quanto senza la loro abilità e il loro tempo non ci può essere produzione di istruzione [Johnes, 1993]. In senso più completo il processo di produzione del bene istruzione può essere articolato in due fasi principali (che avvengono simultaneamente), che vedono rispettivamente come protagonisti le istituzioni universitarie e gli studenti [Catalano, *et al.*, 1993].

performances, e da quali elementi esse siano determinate in modo prevalente (fattori di contesto, forma di mercato, caratteristiche delle istituzioni, ecc.).

2. Il framework teorico di riferimento: i quasi-mercati

2.1. Le caratteristiche economiche

L'istruzione universitaria presenta le caratteristiche tipiche dei beni privati. Essa infatti è *rivale* nel consumo: vi sono limitazioni tecniche che impediscono alle istituzioni di offrire il bene istruzione a un numero crescente di studenti senza incrementare i costi di produzione. L'istruzione è inoltre un bene tecnicamente *escludibile* in modo piuttosto semplice: il produttore può, infatti, selezionare i consumatori con diverse modalità (prezzi, test di merito, ecc.). L'istruzione universitaria determina poi significativi benefici privati: i laureati hanno aspettative superiori, in termini di *status* sociale e/o di redditi percepiti, rispetto a coloro che dispongono di titoli di studio di livello inferiore⁵.

D'altra parte, però, il luogo dove si produce il bene istruzione coincide molto spesso con quello dove si produce la ricerca, che si configura invece in larga misura come un *bene pubblico puro* (indivisibilità, uso non rivale, non escludibilità, non appropriabilità). Le università sono, dunque, soggetti che producono congiuntamente sia un bene privato (istruzione) che un bene pubblico (ricerca); peraltro, la produzione congiunta di questi beni permette anche di sfruttare economie di scala e di scopo [Johnes, 1993; Antonelli, 1995].

L'istruzione è caratterizzata da significative asimmetrie informative tra gli studenti (e le loro famiglie) e i produttori sulla qualità del servizio, e può essere considerata un *experience good*, la cui qualità può essere giudicata solamente dopo il consumo.

Infine, l'istruzione può assumere le caratteristiche di "bene associativo": gli studenti, nell'assumere la decisione relativa all'istituzione in cui iscriversi, tengono conto, oltre che della qualità e del prezzo del servizio offerto, anche delle caratteristiche degli altri studenti. Questa caratteristica è assai rilevante, anche a causa delle sue conseguenze sull'offerta di servizi di istruzione, che potrebbero essere "stratificati" in

⁵ Nella dichiarazione dei ministri europei dell'istruzione di Berlino del settembre 2003 si afferma "(...) *la convinzione che l'Istruzione Superiore sia un bene pubblico e una responsabilità pubblica*" [CMIS, 2003, pag. 1]. Secondo tale concezione, lo Stato deve provvedere all'istruzione superiore dei propri cittadini e pertanto il problema è solamente quello delle modalità per realizzare questo obiettivo. In realtà, il bene istruzione presenta le caratteristiche di un bene privato con esternalità positive; assimilarlo ad un bene pubblico può indurre a distorsioni nelle scelte pubbliche.

ragione delle differenti condizioni economiche e delle caratteristiche dei soggetti (abilità, convinzioni politiche e religiose, ecc.) [Hansmann, 1998].

2.2. *Le ragioni dell'intervento pubblico*

La teoria economica riflette da tempo sul ruolo che lo Stato deve assumere nell'istruzione superiore e concorda largamente sulla necessità di un intervento pubblico per ovviare alla presenza di fallimenti del mercato⁶.

In primo luogo, l'istruzione genera effetti esterni positivi, ossia benefici che non vanno ad esclusivo vantaggio di chi consuma o investe in istruzione. Vi sono diversi tipi di esternalità: di consumo (una popolazione istruita rende più ricca e piacevole la vita sociale) e di produzione (una forza lavoro più qualificata migliora la produttività del sistema).

In secondo luogo, il mercato dei capitali non è in grado di finanziare in modo efficiente gli studi universitari. Infatti, a differenza dei casi in cui il debitore può offrire come garanzia il bene d'investimento acquistato, un individuo che voglia finanziare i propri studi indebitandosi non può offrire alcuna garanzia reale, se non i propri (eventuali) redditi futuri.

Inoltre, lo studente, al momento dell'iscrizione, non può essere certo né del proprio successo negli studi, né dei suoi rendimenti futuri nel mercato del lavoro. La mancanza di strumenti assicurativi contro tali rischi, o l'impossibilità di determinarne efficacemente le caratteristiche, può causare la rinuncia dei soggetti avversi al rischio all'investimento in istruzione.

L'asimmetria informativa tra istituzioni e studenti costituisce, inoltre, un ulteriore ostacolo ad un corretto funzionamento del mercato; anche in questo campo è necessario un intervento pubblico nella creazione di agenzie con la finalità di diffondere informazioni più ampie ed affidabili a tutti gli attori (in particolare, agli studenti). Peraltro, in molti paesi le istituzioni rilasciano titoli che hanno valore legale, riconosciuto dallo Stato, e che attestano il livello di istruzione raggiunto. La funzione di segnalazione è rilevante nella vita economica per l'ausilio che offre (o dovrebbe offrire) al mercato del lavoro, aiutandolo a superare problemi di asimmetria informativa tra datore di lavoro e lavoratore⁷.

⁶ Per un quadro sintetico di tali aspetti si rimanda a Catalano *et al.*, [1993] e Silvestri [2003]. Per un'analisi più approfondita della letteratura, si vedano tra gli altri i contributi di Arrow [1973], Spence, [1973]; Clark, [1983]; Blaug, [1987]; Williams, [1991]; Johnes, [1993]; Propper, [1993]; Poterba, [1994]; Dill, [1997]; Hansmann, [1999].

⁷ Il valore legale del titolo di studio comporta conseguenze molto rilevanti sull'offerta di servizi didattici delle università. Ad esempio, nel contesto di armonizzazione dei processi formativi, la normativa europea tende a riconoscere i titoli conseguiti nei diversi paesi sulla base della valutazione di alcune

Infine, il settore pubblico interviene per ragioni legate all'equità, ovvero per garantire che gli studenti dotati, in termini di abilità ed impegno, non rimangano esclusi dalla partecipazione all'istruzione per la mancanza di mezzi finanziari (obiettivo redistributivo). Al tempo stesso, la garanzia di pari opportunità nell'accesso agli studi superiori ha effetti positivi anche sull'efficienza di un sistema, poiché consente di valorizzare in modo adeguato le sue risorse umane.

Per queste ragioni l'intervento pubblico nel settore è particolarmente ampio. Tradizionalmente nei principali paesi europei lo Stato si configura, al tempo stesso, come regolatore (titolare di potestà legislativa in materia), principale finanziatore delle università e produttore (proprietario e gestore di istituzioni universitarie). Il sostegno pubblico è particolarmente ampio anche dal lato della domanda (gli studenti e le loro famiglie), mediante contributi finanziari, servizi in natura e agevolazioni fiscali.

In realtà, anche l'intervento dello Stato è soggetto ad alcune criticità. I fenomeni di irrigidimento burocratico, da un lato, e di *regulative capture* o di influenza dei gruppi di interesse, dall'altro, rappresentano esempi tipici dei cosiddetti "fallimenti dello Stato" [Stiglitz, 1989; 2000], il cui rischio appare particolarmente forte in questo settore [tra gli altri, Bartlett, Le Grand, 1993 e, con riferimento al caso italiano, Giarda, 1993].

Una volta definita la necessità di un intervento pubblico (*public provision*) occorre riflettere sulla modalità di intervento più opportuna: da questo punto di vista, la teoria economica sottolinea come non sia affatto necessario che il finanziamento pubblico di un bene o servizio implichi necessariamente anche la sua produzione da parte del settore pubblico (*public production*) [Stiglitz, 2000].

Peraltro, nei settori universitari dei principali paesi europei, si va affermando la tendenza ad una compartecipazione dei costi da parte di diversi soggetti (*cost-sharing*): settore pubblico, studenti, famiglie, enti privati. Tale scelta appare giustificata non solo dalla scarsità delle risorse pubbliche, ma anche dalla presenza di benefici privati, per i diversi soggetti, derivanti dall'istruzione universitaria [Johnstone, 2003].

2.3. I quasi-mercati: il modello teorico e le applicazioni al settore universitario

Dal punto di vista teorico, si possono individuare due modelli polari (idealtipi) di *governance* dei sistemi universitari:

imprescindibili caratteristiche dei *curricula* e della disponibilità di infrastrutture minime [Catalano, Silvestri, 1999]. Va comunque ricordato che in Italia si è recentemente sviluppato un acceso dibattito sull'opportunità di abolire il valore legale del titolo di studio; tale provvedimento sarebbe giustificato dalla necessità di potenziare la competizione tra le università, temperando i vincoli imposti dalla legislazione statale alle università (ad esempio sul reclutamento e retribuzione dei docenti), ed incentivando per questa via una maggiore qualità delle *performances* delle università.

- modello di “mercato”, in cui le istituzioni universitarie ricorrono sostanzialmente a fonti di finanziamento di natura privata, fissando prezzi per le proprie prestazioni didattiche e di ricerca;
- modello “dirigista”: lo Stato finanzia e controlla centralmente le risorse produttive (umane, tecniche e finanziarie) e regola le attività delle università, oltre a determinare i prezzi (tasse) e le procedure per l’ammissione ai corsi.

Il primo modello, in assenza di valutazione, presenta alcuni problemi legati alle asimmetrie informative tra università e studenti, i quali dovrebbero corrispondere un prezzo per acquistare un servizio di cui non possono giudicare la qualità. Peraltro, poiché gli individui dispongono di redditi diversi, l’offerta delle università tenderebbe a stratificarsi in relazione alle disponibilità finanziarie degli individui, con perdite in termini di equità, ma anche di efficienza. Il secondo approccio presenta, invece, criticità dal punto di vista dell’efficienza e dell’efficacia, in quanto difficilmente il sistema pubblico (sia a livello centrale che decentrato) è in grado di gestire un sistema articolato e complesso (quale si presenta quello universitario dal punto di vista territoriale e delle competenze).

Questi due approcci, peraltro, non appaiono in grado di spiegare adeguatamente la realtà dei sistemi universitari europei: sono dunque necessari modelli “intermedi” per descriverne le caratteristiche, ovvero approcci che appaiano più convincenti sul piano teorico e presentino maggiore capacità esplicativa dei fenomeni attualmente in corso nei sistemi universitari europei.

La situazione si presenta oggi molto complessa, anche a causa dei fenomeni di decentralizzazione dei processi decisionali (sussidiarietà verticale) e dei problemi di finanza pubblica, comuni alla maggior parte dei paesi europei. Da un lato, la tendenza è quella di ridimensionare il ruolo dello Stato nel sistema economico, nel finanziamento e nella produzione dei beni pubblici impuri (*modest State*) [De Groof, Neave, Svèc, 1998]; dall’altro, si ritiene che lo Stato debba continuare ad avere un ruolo consistente nel finanziamento delle istituzioni universitarie e/o degli studenti e dominante nella regolamentazione del settore, favorendo una sorta di “concorrenza amministrata”.

Questa prospettiva appare d’altra parte confermata anche dalla presenza in questo particolare settore di significative economie di scala nella produzione di didattica e ricerca, tali da sconsigliare uno sviluppo della concorrenza fondata sull’approccio classico dell’incremento del numero di imprese sul mercato. La configurazione efficiente di tale mercato sembra, infatti, essere quella dell’oligopolio naturale, la cui regolazione può essere effettuata attraverso la concorrenza di confronto (*yardstick competition*) tra imprese pubbliche e private operanti in diverse aree territoriali. Tale aspetto va peraltro affrontato con cautela, in quanto potrebbe condurre ad effetti

perversi, in presenza di scarsa mobilità degli studenti. In tal caso, infatti, le università potrebbero usufruire di rendite di posizione, con conseguenti *performances* peggiori sotto il profilo dell'efficienza e dell'equità.

Nella realtà, in definitiva, si sono affermate in misura maggiore forme intermedie di mercato dei sistemi universitari, caratterizzate da diversi *mix* di regolazione da parte dello Stato e autonomia delle istituzioni universitarie [Giarda, 2005].

In letteratura, il primo tentativo di descrivere questa situazione è rappresentato dal “triangolo di Clark” [Clark, 1983], che classifica tre possibili tipologie di rapporto tra Stato e università: libero mercato, controllo dello Stato ed amministrazione degli atenei da parte di “oligarchie accademiche” (autoregolazione). Le prime due sono riconducibili ai due modelli teorici presentati all'inizio del paragrafo, mentre la terza rappresenta una forma intermedia di governo del sistema esercitato dagli stessi docenti universitari e/o da gruppi di loro.

Un successivo contributo di Braun e Merrien [1999] ha consentito di modellizzare ulteriori caratteristiche dei processi di riforma nel settore dell'istruzione superiore. Partendo dal “triangolo di Clark”, gli autori teorizzano una tendenza europea verso un modello comune che definiscono *new managerialism*. In questa visione, le università sono produttori di un bene socialmente utile, soggetti che assolvono a una funzione pubblica e fanno parte dell'apparato dello Stato. Tale visione si oppone, nello schema teorico di Braun e Merrien, alla visione “humboldtiana” dell'università come luogo di creazione e diffusione della cultura, “roccaforte isolata” e non condizionata dagli aspetti contingenti della vita economica, sociale e civile [Tessitore, 1970]. Gli atenei godono di una forte autonomia “procedurale”; possono pertanto organizzare le proprie attività (didattica, ricerca, erogazione dei servizi) come ritengono opportuno, ma lo Stato esercita un ruolo significativo nella determinazione degli obiettivi strategici del sistema universitario, vincolando così l'autonomia “sostanziale” delle università (intesa come autonomia nella determinazione dei propri obiettivi) al raggiungimento delle finalità sociali. Il settore pubblico si dota pertanto di strumenti di valutazione delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche delle università e del grado di raggiungimento degli obiettivi (nella direzione dell'implementazione di sistemi di incentivazione). I risultati ottenuti dalle istituzioni (autonome nell'organizzazione e nelle attività) sono così sottoposti a processi di valutazione e controllo.

Da un punto di vista economico, un modello più appropriato di rappresentazione del mercato dell'istruzione sembra essere quello dei quasi-mercati, le cui caratteristiche sono state definite da Bartlett e Le Grand [1993]⁸. Il modello è caratterizzato dal

⁸ Il modello teorico si è sviluppato dopo l'avvio delle iniziative di riforma del *welfare state* del governo conservatore inglese alla fine degli anni ottanta. L'*Education Reform Act* del 1988 ed il *National Health*

permanere di un significativo finanziamento pubblico dei servizi; lo Stato, però, da produttore diretto diviene acquirente dei servizi prodotti da un sistema di fornitori indipendenti.

Dal lato dell'offerta i singoli produttori sono accreditati. A tal fine, sono stabiliti requisiti da parte dello Stato (che funge in questo caso da regolatore) senza il possesso dei quali le istituzioni non possono entrare nel mercato, ovvero talvolta possono entrare, ma senza il beneficio di fondi pubblici (che rimangono il principale sostegno finanziario del sistema). In questo contesto, l'obiettivo dei produttori non è la massimizzazione del valore economico: nel mercato operano anche agenti *no-profit* che non hanno finalità di lucro, ma obiettivi culturali, filantropici, ecc.

Dal lato della domanda, il potere d'acquisto non si manifesta (solo e principalmente) attraverso la corresponsione di un prezzo, ma sotto forma di *vouchers* assegnati ai singoli consumatori dal finanziatore pubblico. In tal modo, il consumatore sceglie, massimizzando la propria utilità, il produttore che meglio risponde alle proprie preferenze.

La teoria segnala che, per un corretto funzionamento (e successo) dei quasi-mercati, devono essere verificate alcune condizioni:

- la struttura del mercato deve essere competitiva, cioè deve esistere una molteplicità di produttori, evitando il determinarsi di situazioni di monopolio locale;
- è necessario che gli agenti (produttori e consumatori) possano usufruire di informazioni il più complete e affidabili possibili;
- gli studenti devono poter scegliere gli atenei attraverso la mobilità territoriale (il “voto con i piedi”) senza vincoli economico-sociali;
- i costi di transazione devono essere minimizzati;
- occorre poter ridurre i costi per selezionare i consumatori “meritevoli”⁹.

Service and Community Care Act del 1990 hanno stimolato la creazione di un programma di studio (*Quasi-Markets Programme School for Advanced Urban Studied, University of Bristol*). Ulteriori contributi della letteratura sul tema dei quasi-mercati, con specifico riferimento al settore dell'istruzione, sono, tra gli altri, di Glennerster [1991], Balassone [1994], Buratti [1995], Calero [1998], Catalano [2000], Jongbloed [2003].

⁹ Un possibile effetto perverso può, infatti, essere quello della esclusione degli studenti svantaggiati dal punto di vista economico e sociale. A tal fine, è opportuno che in un sistema di quasi-mercati siano anche previsti meccanismi di compensazione per i produttori che erogano i propri servizi a questi soggetti [Smith, *et al.*, 2001].

2.4. Alcune osservazioni empiriche preliminari

Lo stimolo a una riflessione sul modello dei quasi-mercati nasce anche dall'osservazione del caso italiano. Negli ultimi quindici anni, infatti, sono state introdotte alcune riforme, che sembrano muovere passi in questa direzione [Catalano, Silvestri, 1999].

– *L'autonomia di governo*

Alle istituzioni universitarie è stato concesso, in attuazione del dettato costituzionale, un più ampio grado di autonomia, sotto il profilo di governo, didattico ed organizzativo che permette a ciascuna di caratterizzarsi per proprie specificità rispetto alle altre [Rizzi, Silvestri, 2001]. La legge n.168/89 ha previsto, infatti, che le università possano dotarsi di Statuti, in cui prevedere le regole di funzionamento dei processi decisionali (ruolo degli organismi di rappresentanza e di governo), delle norme contabili, delle funzioni del rettore, ecc.

– *L'autonomia finanziaria*

Con l'articolo 5 della legge n. 537/93, le università ricevono dallo Stato un *budget* unico onnicomprensivo (anche degli stipendi dei docenti e del personale tecnico-amministrativo) che può essere gestito in autonomia [Giarda, 1999]. In questo modo, le università possono assumere scelte di tipo finanziario indipendenti rispetto alle indicazioni, prima vincolanti, del Ministero dell'Istruzione.

Attraverso tale riforma le università, pur continuando ad appartenere al settore pubblico, hanno acquisito una natura istituzionale profondamente diversa: esse non costituiscono più una articolazione decentrata dell'apparato statale, ma vere e proprie organizzazioni autonome che con lo Stato discutono e contrattano regole e risorse. Lo Stato quindi, pur mantenendo un ruolo significativo nel finanziamento delle istituzioni, non può essere più considerato il produttore dei servizi didattici e di ricerca.

Da alcuni anni le università, per la parte delle risorse aggiuntive rispetto all'anno precedente, sono finanziate con riferimento alle *performances* ottenute rispetto ad obiettivi stabiliti annualmente dal Governo [Catalano, Silvestri, 1996; 1999]. In particolare, è stato recentemente adottato un nuovo modello di finanziamento basato per il 30% sul numero di studenti, per il 30% sui risultati della didattica (studenti equivalenti ponderati in relazione alle loro caratteristiche), per il 30% sui risultati della ricerca (in prima battuta, sulla potenzialità della ricerca e, in un prossimo futuro, sulle caratteristiche delle pubblicazioni scientifiche e della capacità di autofinanziamento) e per il 10% su specifici obiettivi strategici decisi dal Ministero annualmente [CNVSU, 2004; 2005]. In tal modo, gli incentivi al miglioramento delle *performances* delle

università possono essere perseguiti dal Ministero attraverso la leva finanziaria e non più direttamente attraverso disposizioni vincolanti.

Inoltre, il decreto del Presidente della Repubblica n. 306/97 consente alle università di determinare gli importi per le tasse studentesche, anche in modo differenziato per i diversi corsi di laurea. Questa disposizione ha portato ad un aumento dell'incidenza delle tasse universitarie nei bilanci delle università, avviando sia pur lentamente un processo di *cost-sharing* con un più ampio coinvolgimento degli studenti e delle loro famiglie nel finanziamento delle università¹⁰. Più in generale, la crescente autonomia finanziaria degli atenei ha incentivato la capacità di apertura al mercato e alle esigenze del territorio, determinando una rilevante crescita della capacità di autofinanziamento degli atenei¹¹.

– *La diversificazione dell'offerta: l'autonomia didattica*

Il decreto ministeriale n. 509/99, in applicazione della dichiarazione di Bologna (1999), ha previsto una nuova articolazione degli studi universitari in due moduli consecutivi: il primo di tre anni, il secondo di due. Successivi decreti ministeriali attuativi hanno sancito alcuni contenuti curricolari minimi per ciascuna classe di corsi, in termini di settori scientifico disciplinari; nel rispetto di questi schemi generali, gli atenei sono liberi di determinare autonomamente i contenuti e le modalità didattiche dei corsi. In tale riforma si sono aperti più ampi spazi per la formazione superiore di terzo livello attraverso lo sviluppo di nuove iniziative nell'ambito dei corsi di dottorato e di alta formazione (*master*), promuovendo un'ulteriore diversificazione delle attività didattiche degli atenei anche nelle prospettive di soddisfacimento dei bisogni formativi nell'arco dell'intera vita della popolazione (*life-long learning*).

– *L'accreditamento delle istituzioni e dei corsi di studio*

Le nuove istituzioni universitarie statali e legalmente riconosciute sono accreditate *ex ante* e istituite con decreto ministeriale, all'interno del processo di programmazione nazionale, sulla base di un parere del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario sulla adeguatezza delle risorse disponibili. Sono previsti poi specifici "requisiti minimi" in termini di strutture e personale docente, che i singoli corsi di studio devono rispettare ai fini della loro attivazione, al momento della loro costituzione e negli anni accademici successivi [CNVSU, 2003].

¹⁰ Tale effetto è stato tuttavia limitato dalla previsione che impone che le ciascuna università non possa ottenere un gettito superiore al 20% del Fondo di Finanziamento Ordinario.

¹¹ Alcune recenti stime, effettuate dagli autori, mostrano come l'incidenza delle risorse pubbliche per gli atenei statali sia passata dal 91% nel 1990 al 75% nel 2002, mentre quella delle risorse private (ivi incluse le tasse universitarie), nel medesimo periodo, sono passate dal 9% al 25%.

– *Il sistema di sostegno agli studenti: pari opportunità sociali e libertà di scelta*

La normativa nazionale prevede che gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, possano ricevere una borsa di studio per il sostenimento dei costi di mantenimento durante il periodo degli studi universitari, nonché l'esenzione dal pagamento di tasse e contributi in tutte le istituzioni universitarie statali e non (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001). Il numero di beneficiari delle borse di studio è aumentato notevolmente nel corso del tempo, garantendo così una maggiore libertà di scelta (anche se persistono differenze notevoli tra le aree del paese). Si sta inoltre riflettendo da tempo, da un punto di vista teorico, sull'introduzione di forme di prestiti agli studenti [Catalano *et al.* 1993], e più recentemente sono state anche effettuate sperimentazioni operative per la loro realizzazione.

– *La competizione tra le istituzioni universitarie*

La capacità di attrarre un maggior numero di studenti si traduce, per ciascuna istituzione, in un aumento delle risorse statali e private, poiché una quota del riparto del fondo di finanziamento statale viene assegnata sostanzialmente con un meccanismo di *vouchers* che si traducono in finanziamenti alle istituzioni cui gli studenti accordano la propria preferenza [Giarda *et al.*, 1996]. La crescita del numero di studenti si traduce anche in un incremento diretto delle risorse per effetto della crescita del gettito derivante dalla tassazione studentesca. Inoltre, l'introduzione dei primi meccanismi di valutazione sta facendo emergere, e al tempo stesso incentivando, una diversificazione delle istituzioni universitarie, ad esempio nella specializzazione nelle attività didattiche o in quelle di ricerca.

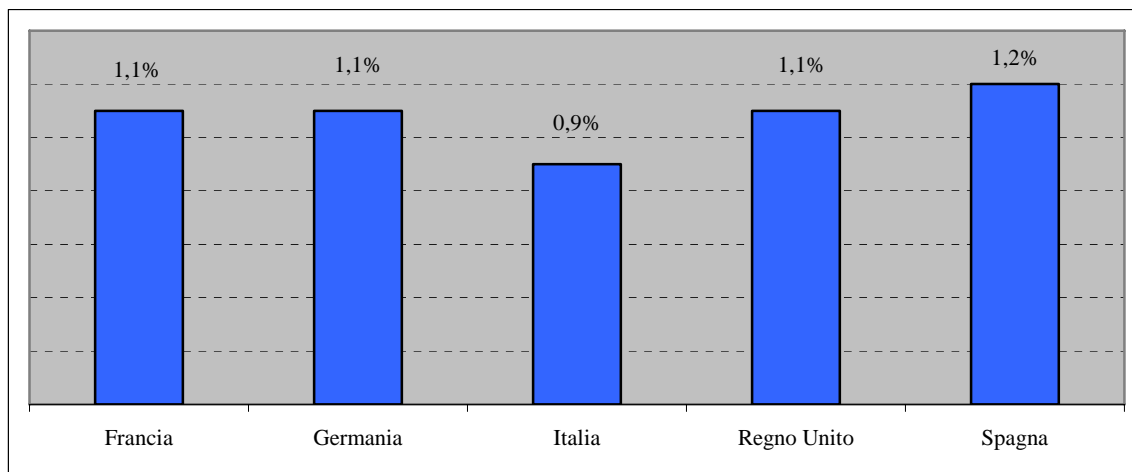
Dall'osservazione del caso italiano e dal confronto con alcuni paesi europei, è nata dunque l'ipotesi di un *trend* comune verso la forma dei quasi-mercati, da verificare mediante l'analisi di alcune caratteristiche generali comuni ai diversi sistemi.

3. La metodologia di ricerca

La parte empirica del lavoro è stata condotta con una metodologia *in-depth study*, applicata ai cinque principali paesi dell'Unione Europea (Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna), sostanzialmente comparabili in termini di investimento pubblico in istruzione superiore, in rapporto al PIL, e numero di studenti (figure 1 e 2). Non sono stati esaminati invece altri casi, in particolare quelli scandinavi e dell'Europa orientale, a causa delle ridotte dimensioni dei relativi mercati. L'analisi esula anche dal

confronto con realtà extraeuropee, per le difficoltà di comparazione con paesi con sistemi di istruzione profondamente diversi.

Fig. 1. La spesa pubblica per le istituzioni di istruzione superiore in rapporto al PIL 2002

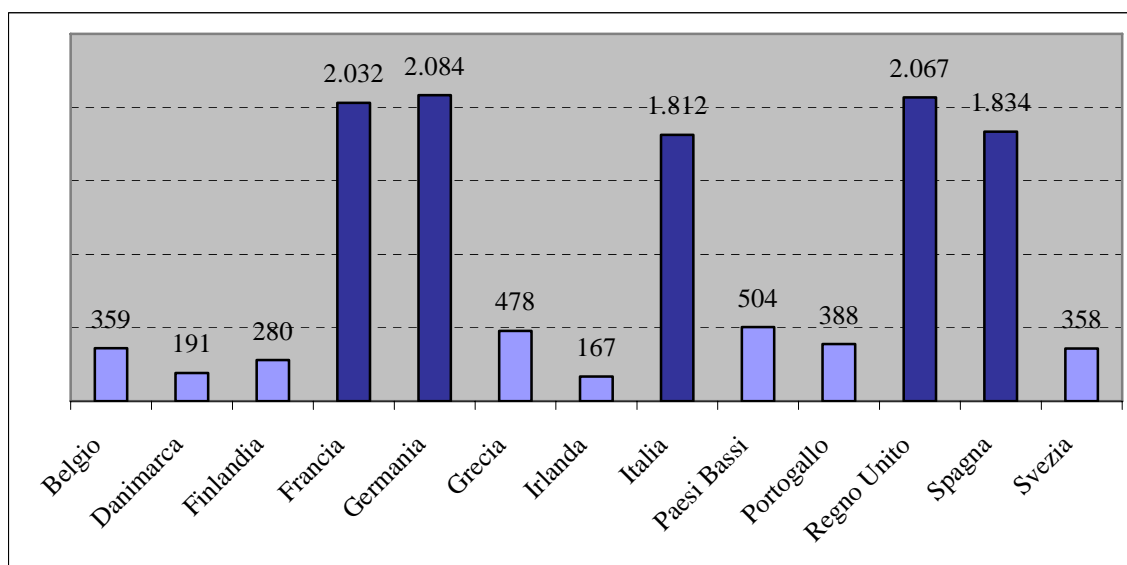


* Nota: Nella definizione di spesa pubblica sono considerati i trasferimenti diretti, gli aiuti agli studenti e le spese per attività di ricerca e sviluppo svolte nelle università.

Fonte: OECD [2005].

Fig. 2. Gli studenti nelle istituzioni di istruzione superiore nei paesi dell'Unione Europea a.a. 2000/01

(migliaia)



Fonte: Eurostat, [2003].

Nonostante i paesi selezionati siano coinvolti nel “processo di Bologna”, sono stati analizzati i singoli sistemi, in quanto le peculiarità dei sistemi educativi, le regolamentazioni nazionali, e gli ostacoli economici e sociali alla mobilità degli studenti non consentono ancora la creazione di un vero e proprio mercato europeo dell’istruzione superiore.

I casi selezionati mostrano caratteristiche differenti sotto il profilo dell’architettura istituzionale:

- paesi (Germania, Regno Unito e Spagna), in cui i governi regionali (*Länder*, Inghilterra, Galles, Scozia e Nord Irlanda, e *Comunidades Autónomas*) godono di forte autonomia;
- paesi in cui l’amministrazione centrale dello Stato svolge tutt’oggi un ruolo significativo (Italia e Francia).

La comparazione tra i diversi sistemi di istruzione superiore è stata effettuata in relazione al solo settore dell’istruzione universitaria, con particolare riferimento alla tipologia di istruzione denominata in ambito internazionale *Initial Higher Education* [CHEPS, 1999] (considerando tale definizione in una accezione un po’ più ampia, comprendente percorsi di studio che conducono al conseguimento della laurea sia di primo che di secondo livello, corrispondenti ai livelli ISCED 5-6).

Le informazioni relative a ciascun paese sono state reperite, oltre che attraverso gli studi della letteratura, direttamente tramite¹²:

- documenti ufficiali dei governi;
- informazioni istituzionali contenute nei siti web dei ministeri competenti, delle agenzie governative, delle università;
- banche dati degli organismi internazionali, quali l’Unione Europea, l’OECD, l’UNESCO e l’EUA;
- *reports* del CHEPS (*Centre for Higher Education Policy Studies*) e altri centri di ricerca specializzati (IMHE, SHRE, ecc).

Il *focus* dell’analisi consiste nel verificare la presenza delle caratteristiche generali dei quasi-mercati, tentando di individuare gli indicatori adatti a descriverle, al tempo stesso approfondendo, in dettaglio, le specificità dei sistemi universitari.

Per la definizione della variabili da considerare, è stato assunto come punto di riferimento un contributo di McDaniel [1996], il cui scopo è l’analisi del rapporto tra Stato e istituzioni universitarie, con riferimento a più dimensioni:

¹² In bibliografia è disponibile l’elenco della documentazione utilizzata (comprese le fonti *on-line*). I casi di studio sono stati condotti utilizzando principalmente i seguenti contributi: ANECA [2003], CHEPS [2001, 2003a, 2003b, 2003c], Chevallier [1998], DfES [2003], Eurydice [2003], HEFCE [2003, 2004b], HESA [2002], MEC [2003], MENRT [1999, 2003b], Mora [1997; 1999; 2001; 2002], Osservatorio [1998], Sadlak, de Miguel, [2005], Swenden [2001].

- autonomia didattica, relativa cioè all’offerta di corsi di studio, all’organizzazione delle lezioni, alle modalità di verifica dell’apprendimento, ecc.;
- autonomia finanziaria, con riferimento alla possibilità di ciascuna amministrazione di realizzare entrate proprie, di decidere l’allocazione delle risorse, ecc.;
- autonomia nella modalità di reclutamento e di retribuzione dei docenti¹³;
- autonomia nelle politiche per gli studenti, in termini di determinazione delle tasse e dei contributi a loro carico, dei servizi e degli strumenti di supporto ad essi dedicati, ecc.

Un secondo contributo che ha influenzato la predisposizione dello schema di analisi è il *report* del CHEPS [1999], che si muove nell’ottica di individuare, per ciascun sistema di istruzione superiore analizzato, le potenziali barriere poste a un corretto sviluppo di un mercato competitivo. A tal fine, vengono individuate delle “condizioni essenziali”, tra cui, in particolare, la necessità che nessun attore (studenti ed università) possa influenzare i prezzi dei beni in modo unilaterale. Si considera poi il “grado di apertura del mercato”, verificando che il mercato non ponga barriere all’entrata a nuovi consumatori e produttori, cioè non sia vietata la possibilità di istituire nuove università e, per quello che riguarda gli studenti, non siano posti vincoli all’iscrizione presso alcune istituzioni. Infine, si osserva il “comportamento degli agenti”, con riferimento alla presenza di incentivi finanziari (meccanismi di valutazione ed incentivazione), al trattamento economico e fiscale (che dovrebbe essere uguale per tutti i produttori), alla libertà di scelta dei consumatori (che dovrebbe essere garantita da adeguati strumenti di sostegno finanziario per gli studenti in condizioni economiche svantaggiate), alla presenza di informazioni affidabili (assenza di asimmetrie o carenze informative).

A partire da questi contributi, sono stati progettati tre prospetti finalizzati a fornire una rappresentazione sintetica delle informazioni. Il prospetto 6, presentato nelle conclusioni, consente di individuare la presenza o meno delle caratteristiche generali dei quasi-mercati nel settore universitario. Tali caratteristiche, secondo il modello delineato da Bartlett e Le Grand [1993], sono, così come sottolineato in alcuni passaggi del loro volume, le seguenti:

¹³ Una delle caratteristiche essenziali dell’autonomia è la possibilità per i produttori di scegliere e combinare i fattori produttivi. Poiché i docenti rappresentano un fattore essenziale della produzione di istruzione, in linea di principio dovrebbe essere concessa autonomia alle singole università di scegliere liberamente (all’interno di un sistema di regole di base) i propri docenti. Questa condizione, come si vedrà nella presentazione degli studi di caso, non è completamente verificata nella maggior parte dei paesi oggetto del presente lavoro.

- la libertà dei produttori nella combinazione dei fattori produttivi (“*A regulator could seek to define the production technology to be used by providers (...) However, in general, it does not appear that the efficiency of these markets would be increased by greater central control*” [pp. 197-198]);
- l’accreditamento dei produttori, valutati tecnicamente dal settore pubblico (“*The monitoring of quality also has to be an essential part of any quasi-markets system*” [p.25]);
- la libertà di scelta dei consumatori (“*The importance of increasing user choice is underlined at several points in government documents concerning the quasi-markets reforms*” [p.16]);
- un meccanismo di allocazione delle risorse pubbliche che tenga conto delle scelte dei consumatori (“*Under formula funding, the amount of resources a school received depended in large part on the number of pupils it could attract. (...) a form of education voucher, with resources being no longer primarily allocated to schools by bureaucratic decisions, but by the choices of parents*” [p.4]);
- la possibilità di differenziare il prezzo per i consumatori che presentino particolari caratteristiche (“*Quasi-markets thus establishes a correspondence between need and consumption (criterion of equity)*” [p.32]).

Gli altri prospetti, presentati nei risultati, sono invece finalizzati all’individuazione delle caratteristiche di dettaglio per ciascun sistema universitario, con riferimento a due macro dimensioni:

- autonomia delle istituzioni;
- ruolo dello Stato come finanziatore e regolatore del settore.

Le informazioni sono organizzate in modo tale che, nelle tre colonne di tali prospetti, la lettura da sinistra a destra consente di individuare in modo crescente il grado di autonomia di cui godono le istituzioni e le caratteristiche dell’intervento dello Stato, con riferimento alle diverse dimensioni considerate (autonomia didattica, organizzativa, finanziaria; intervento dello Stato nel controllo dei prezzi e nel finanziamento complessivo del sistema). Partendo dal caso di piena autonomia (casella a sinistra), si passa ad una situazione in cui sono presenti linee guida o controlli *ex post* da parte dello Stato (casella centrale), fino alla materia regolata prevalentemente o totalmente dall’autorità pubblica – Stato, Regione, Agenzia governativa - (casella a destra).

4. I principali risultati

I processi legislativi che hanno introdotto elementi e meccanismi propri dei quasi-mercati sono stati differenti in ordine ai tempi di implementazione, agli strumenti utilizzati e agli stessi contenuti, come si evince dal prospetto 1.

Prosp. 1. Le principali riforme dell'istruzione universitaria nei paesi esaminati 1984-2004

<i>Paese</i>	<i>Riforma</i>	<i>Aspetti del modello dei quasi-mercati</i>
Francia	The Savary Act (1984)	Istituzione del comitato nazionale per la valutazione (CNE)
		Utilizzo di un meccanismo di <i>formula funding</i> (poi riformato nel 1993)
Germania	Hochschulrahmengesetz - HRG / Risoluzione della Conferenza dei Ministri dell'Educazione (1998)	Fondazione dell'organismo nazionale di accreditamento
Italia	Legge 168 (1989)	Introduzione dell'autonomia didattica
	Legge 537 (1993)	Introduzione dell'autonomia finanziaria e istituzione dell'osservatorio nazionale per la valutazione
	Legge 390 (1991) e decreti attuativi	Legge quadro del sistema di sostegno agli studenti (previsione di borse di studio e prestiti d'onore)
	Legge 370 (1999)	Istituzione del comitato nazionale per la valutazione (CNVSU)
	Decreto ministeriale 781 (2002)	Introduzione dei requisiti minimi per l'accREDITamento dei corsi di studio
Regno Unito	Education Reform Act (1988)	Introduzione dell'autonomia dalle autorità locali estesa ai politecnici e ad altre istituzioni di istruzione superiore
	Further and Higher Education Act (1992)	Istituzione dell'agenzia di finanziamento delle università (HEFCE)
	Accordo tra università e colleges (1997)	Costituzione di una agenzia nazionale di valutazione (QAA)
	Higher Education Bill (2004)	Determinazione di soglie più elevate per le tasse studentesche e di un sistema di esoneri e prestiti
Spagna	Ley de Reforma Universitaria (1983)	Introduzione dell'autonomia
	Ley Organica de universidades (2001)	Istituzione dell'agenzia nazionale di valutazione (ANECA)

4.1. L'autonomia delle istituzioni universitarie

L'evoluzione più recente ha portato a una crescente autonomia delle istituzioni, sia pure con alcune differenze (prospetto 2). Nel Regno Unito le università godono di autonomia pressoché totale nelle scelte didattiche e nel reclutamento del personale, mentre in Francia, all'estremo opposto, il compito di determinare il numero di docenti è affidato allo Stato, ed inoltre esistono procedure che limitano l'autonomia didattica (ad esempio, l'attivazione di nuovi corsi di studio deve essere sottoposta al controllo del Consiglio Universitario Nazionale e all'approvazione ministeriale).

Prosp. 2. L'autonomia normativa e didattica delle istituzioni universitarie nei paesi esaminati

L'autonomia normativa e organizzativa	autonomia	principi dettati dallo Stato	regolazione statale
1) Le università si possono autoregolamentare tramite autonomi Statuti, o vi sono regole dettate dallo Stato cui adeguarsi?	FR, GER, IT, SP	UK	
	eletto	procedura mista	nominato
2) Con quali modalità è scelto il rettore delle università?	UK	FR, GER, IT, SP	
L'autonomia didattica	liberi	sottoposti ad approvazione	vincolati per legge
3) Le istituzioni possono decidere liberamente di aprire un nuovo corso di studio e le caratteristiche del relativo programma (insegnamenti, settore, etc.)	UK	GER, FR, IT, SP	
4) Le istituzioni possono decidere liberamente in merito al reclutamento e alla retribuzione dei docenti?		SP, UK	FR, GER, IT
5) Le istituzioni possono determinare in autonomia il numero massimo di studenti ammessi ai corsi?	UK	GER, IT, SP	FR

Alcuni vincoli all'autonomia didattica, benché ridotti negli ultimi anni, permangono anche in Italia, dove gli ordinamenti sono sottoposti all'approvazione del Consiglio Universitario Nazionale, e in Germania, dove il Consiglio di Coordinamento dei Ministri dei *Länder* ha redatto linee guida per la organizzazione dei corsi di studio, dei programmi, delle modalità di verifica dell'apprendimento. Anche in Spagna la nuova agenzia di valutazione (ANECA) ha il compito di accreditare i corsi di studio, verificandone l'uniformità rispetto alle regolamentazioni nazionali vigenti.

Un aspetto rilevante dell'autonomia delle istituzioni è la loro proprietà. Dalla tabella 1 si evince come in tutti i paesi, ad eccezione della Germania, il numero di istituzioni pubbliche sia nettamente superiore rispetto a quello di università private. Peraltro, anche

nel caso tedesco, il numero di studenti iscritti nelle istituzioni private è decisamente modesto (circa 1,5% del totale degli studenti).

Tab. 1. Le istituzioni universitarie nei paesi esaminati 2002/03

	<i>Francia*</i>	<i>Germania**</i>	<i>Italia</i>	<i>Regno Unito***</i>	<i>Spagna</i>
Università pubbliche	93	99	70	115	56
Università private	18	80	7	1	19
<i>Totale</i>	<i>111</i>	<i>179</i>	<i>77</i>	<i>116</i>	<i>75</i>

Note:

* Non sono considerate le *Grandes Ecoles* e le istituzioni didattiche non universitarie (*IUT, IUP*).

** Non sono considerate le *fachhochschulen*.

*** Non sono considerati i *colleges*.

Fonte: rielaborazioni su dati MENRT [2003a], OECD [2003a], HEFCE [2004a], MEC (www.mec.es), Statistisches Bundesamt (www.destatis.de), CNVSU (<http://nuclei.cnvsu.it/>).

Entrando maggiormente nel dettaglio, appare poi opportuno distinguere la proprietà delle istituzioni in ulteriori sottogruppi:

- a) *istituzioni completamente private*, in cui gli aspetti finanziari e organizzativi sono regolamentati dalla proprietà;
- b) *istituzioni private accreditate*, in cui taluni aspetti (necessari per l'accREDITAMENTO) sono regolamentati dall'autorità pubblica (tipicamente, aspetti organizzativi e relativi al finanziamento pubblico);
- c) *istituzioni pubbliche autonome*, in cui la proprietà, e conseguentemente la parte più rilevante del finanziamento, sono di natura pubblica, ma cui lo Stato concede autonomia organizzativa e di gestione delle risorse;
- d) *istituzioni pubbliche*, in cui molti degli aspetti finanziari, organizzativi e gestionali sono regolati dallo Stato.

Nei casi inglese, italiano e spagnolo la maggior parte delle istituzioni sono del tipo c), mentre in quelli francese di tipo d); vi è poi la presenza (in numero assai ridotto) di istituzioni di tipo b), mentre completamente assente è il fenomeno di istituzioni

totalmente private (tipo a). Nel caso tedesco si registra una proporzione simile di istituzioni pubbliche di tipo d) (che dipendono dai *Länder*) ed istituzioni private di tipo b).

Lo studio ha anche evidenziato come, in quasi tutti i sistemi analizzati, la figura del rettore (responsabile della gestione dell'università) venga selezionata attraverso elezioni e non nomine ministeriali, evidenziando così il carattere autonomo di ciascuna istituzione. Nel caso francese il rettore è eletto da consigli rappresentativi della componenti accademiche (docenti, studenti, personale non docente) mentre nei casi italiano, spagnolo e tedesco il diritto di voto è assegnato a tutto il corpo docente e a rappresentanze delle altre componenti. Un caso particolare è quello inglese, poiché le università godono della più totale autonomia anche dal punto di vista organizzativo, pertanto ciascuna di esse può stabilire le proprie procedure. È da notare, peraltro, che vi è una parziale differenza nel ruolo del rettore; nelle istituzioni che prevedono anche un presidente, infatti, è quest'ultimo il soggetto cui sono attribuite le responsabilità gestionali, mentre al primo competono le principali decisioni relative alla vita accademica e scientifica dell'istituzione.

In questo contesto, si evidenzia dunque un altro carattere delle università pubbliche europee come università del tipo "pubbliche autonome", in cui cioè la *proprietà* rimane in capo allo Stato, ma in cui la *gestione* viene assegnata ai responsabili delle istituzioni stesse [Hansmann, 1999]. Ad eccezione del caso francese, però, la proprietà pubblica degli atenei non comporta più, di fatto, l'effettiva capacità dello Stato o dei suoi organi territoriali di governare direttamente le istituzioni universitarie. Vi sono poi alcuni casi specifici, nei diversi paesi, in cui il rettore è nominato dal governo o dalle istituzioni locali, in altri casi da fondazioni e associazioni promotrici delle università. In queste situazioni si pongono problemi di assetto di *governance* dell'istituzione degni di ulteriori approfondimenti.

4.2. Lo Stato finanziatore

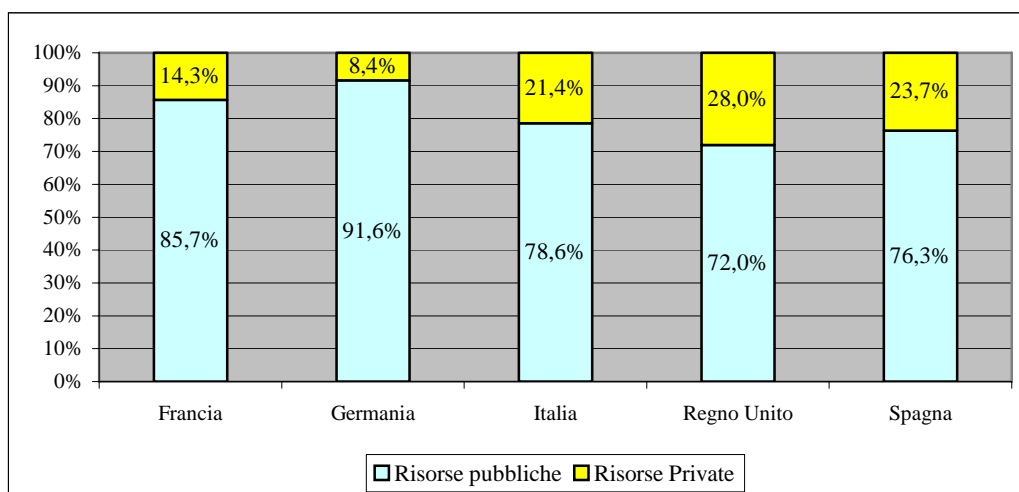
In tutti i sistemi analizzati, lo Stato riveste il ruolo di principale finanziatore del sistema di istruzione superiore (tabella 2 e prospetto 3). Solamente nel Regno Unito si registra una componente consistente di finanziamento "privato" delle istituzioni (circa 30%) [HEFCE, 2004a], costituito dalle tasse degli studenti e da finanziamenti da

industrie, *charities*, ecc. Negli altri paesi analizzati, la componente pubblica di finanziamento delle istituzioni è nettamente predominante (circa 91% in Germania, 86% in Francia, 79% in Italia, 77% in Spagna) [OECD, 2005] (figura 3).

Lo sviluppo delle nuove forme di mercato e le difficoltà della finanza pubblica nei diversi paesi ha determinato, negli ultimi anni, una crescita della capacità di autofinanziamento delle università attraverso le tasse universitarie e la vendita di servizi al mercato, marcando così una applicazione sempre più concreta del *cost-sharing*.

La figura 3 mostra una situazione in cui il finanziamento pubblico è ancora predominante. Occorre tuttavia sottolineare che il *trend* negli ultimi anni è quello di una maggiore incidenza dell'autofinanziamento delle istituzioni, attraverso la tassazione studentesca e le risorse private (a titolo di esempio, nel 1995, tale incidenza era pari circa al 14% per la Francia, 7% per la Germania, 17% per l'Italia) [OECD, 2004]. Nel caso inglese, una maggiore partecipazione degli studenti ai costi della propria istruzione universitaria è uno degli obiettivi principali dei recenti processi di riforma [DfES, 2003].

Fig. 3. Il finanziamento delle istituzioni di istruzione superiore nei paesi esaminati 2002



Fonte: OECD [2005].

Tab. 2. Il finanziamento delle istituzioni di istruzione superiore nei paesi esaminati

a.a. 2002/03

(milioni di euro)

	<i>Francia</i>		<i>Germania</i>		<i>Italia</i>		<i>Regno Unito</i>		<i>Spagna</i> ^c	
Trasferimenti diretti dallo Stato	8.045	76,40%	2.100	10,20%	7.900	76,30%	7.700	39,20%	6.050	74,20%
Trasferimenti pubblici da enti territoriali	500	4,70%	16.700	81,50%	-	-	4.320	22,00%	-	-
Tasse studentesche	790	7,50%	-	-	1.100	10,60%	1.500 ^b	7,60%	n.d.	-
Altro (enti pubblici e privati) ^a	1.200	11,40%	1.700	8,30%	1.350	13,00%	6.100	31,10%	2.100	25,80%
<i>Totale</i>	<i>10.535</i>	<i>100,00%</i>	<i>20.500</i>	<i>100,00%</i>	<i>10.350</i>	<i>100,00%</i>	<i>18.120</i>	<i>100,00%</i>	<i>8.150</i>	<i>100,00%</i>

Note:

^a Nella voce “altri trasferimenti governativi” sono compresi i finanziamenti delle regioni (*Länder*). I dati relativi ai finanziamenti privati sono stimati.

^b Il dato relativo alle tasse studentesche comprende esclusivamente quelle pagate da studenti inglesi; i dati sono riferiti alla sola Inghilterra.

^c I dati sul sistema spagnolo sono stimati in relazione all’a.a. 2001/02.

Fonte: rielaborazioni degli autori su OECD [2003a], MENRT [2003a], HEFCE [2004a], MEC (www.mec.es), Statistisches Bundesamt (www.destatis.de), CINECA/CNVSU (<http://nuclei.cnvsu.it>).

I diversi meccanismi di finanziamento pubblico delle università stanno evolvendo verso modelli *formula based*, in cui una componente rilevante è di tipo competitivo (ad esempio in termini di numeri di studenti che accordano la propria preferenza alle singole istituzioni - numero di iscritti – e/o di efficienza nelle *performances* didattiche - progressioni di carriera degli studenti). Peraltro, la crescente autonomia pone anche alle istituzioni *no-profit* l’obiettivo della massimizzazione del *residual claim* da destinarsi al miglioramento dell’output (didattica e ricerca, erogazione di servizi strumentali). I finanziamenti basati su formule che tengono in considerazione il numero di studenti si configurano come sistemi di *vouchers* indiretti: gli studenti, scegliendo l’università in cui iscriversi, “portano con sé” la propria quota di finanziamento pubblico [Buratti, 1995]. Tale meccanismo è esplicito nei casi di Italia e Regno Unito; in Francia, Germania e Spagna il finanziamento *lump sum* è invece accompagnato anche da

modalità di attribuzione delle risorse pubbliche basate su negoziazioni tra Ministero (o Regioni) e singole istituzioni.

In Germania è tradizionalmente limitata anche l'autonomia finanziaria delle istituzioni, in quanto i *Länder* finanziano le università attraverso programmi di spesa ben definiti (*line items*) e non tramite un fondo globale, onnicomprensivo, gestito in autonomia. Tuttavia, negli ultimi anni, nella maggior parte dei *Länder* si stanno sperimentando modalità di finanziamento che permettano autonomia di gestione alle università (*lump sum budgets*).

Prosp. 3. L'autonomia finanziaria delle istituzioni universitarie nei paesi esaminati

La composizione del finanziamento	Privati	(quasi) paritetici	statali/pubblici
1) Nel finanziamento complessivo delle istituzioni, è più rilevante la componente di finanziamenti statali o di finanziamenti privati?		UK	FR, GER, IT, SP
L'allocazione delle risorse pubbliche alle istituzioni	<i>formula based</i>	entrambi	programmazione / concertazione
2) In base a quali criteri (parametri/ <i>performances</i>) vengono stabiliti i finanziamenti alle singole istituzioni?	IT, UK	FR, SP ←	GER
L'autonomia finanziaria	a scelta	<i>lump sum</i>	<i>line item</i>
3) Le istituzioni ricevono dallo Stato un finanziamento unico (<i>lump sum</i>) oppure predeterminato per linee di spesa (<i>line item</i>)?		FR, IT, SP, UK ←	GER
La regolazione statale dei "prezzi": presenza di limiti al reperimento di fonti finanziarie presso studenti (<i>tuition fees</i>)	Si	in parte	no
4) Le istituzioni possono decidere liberamente le tasse e i contributi studenteschi (<i>tuition fees</i>)		IT, UK	FR, GER, SP

Sono poi previsti interventi pubblici per garantire che tutti gli studenti possano iscriversi a qualunque università, secondo le proprie preferenze, evitando discriminazioni basate sulla condizione economica. Tali strumenti sono diversi a seconda dei paesi:

- borse di studio in Italia, Francia e Spagna;

- prestiti d'onore nel Regno Unito (con la previsione di borse di studio di modesta entità per studenti in situazioni di particolare svantaggio economico);
- uno strumento misto (denominato *Bafög*), costituito per il 50% da una borsa di studio e per il 50% da un prestito, in Germania.

In tutti i paesi i sistemi di sostegno sono “aperti”, cioè provvedono al soddisfacimento della domanda di tutti gli studenti con specifiche caratteristiche di merito e bisogno. Solo in Italia il vincolo di bilancio, definito *ex-ante*, non consente di sostenere tutti gli studenti che risultino idonei al conseguimento della borsa di studio. Più complessa e controversa è, invece, la valutazione dell'efficacia delle diverse politiche di sostegno nel garantire effettive pari opportunità di mobilità sociale e territoriale degli studenti.

4.3. Lo Stato regolatore

L'attività di regolazione si sostanzia in due direzioni: quella della qualità e quella dei prezzi (tasse degli studenti).

Per quanto riguarda il primo aspetto, tutti i paesi hanno creato apposite agenzie di valutazione che operano *ex post*, con rilevazioni periodiche della qualità didattica e dell'organizzazione dei corsi di studio. Unica eccezione è la Germania, e, per certi versi, la Spagna, in cui la tendenza è quella di creare agenzie o organismi a livello regionale (o a livello di più regioni tra loro consorziate) a causa della struttura fortemente federale dello Stato. Le agenzie di valutazione sono istituzioni pubbliche: il CNE (*Comité National d'Evaluation*) in Francia; gli *Evaluationagenturen*, a livello regionale, in Germania; il CNVSU (Comitato Nazionale di Valutazione per il Sistema Universitario) in Italia; la QAA (*Quality Assurance Agency for Higher Education*) nel Regno Unito; l'ANECA (*Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación*) in Spagna.

Inoltre, in Francia, in Italia, in Spagna e in Germania, lo Stato effettua attività di regolazione anche direttamente tramite i ministeri dell'Istruzione e dell'Università (regolamenti, approvazione dei corsi, ecc.).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, nel Regno Unito, lo Stato fissa l'importo massimo per ciascuno studente; in Italia, lo Stato determina una soglia massima del gettito complessivo in relazione all'ammontare del finanziamento pubblico di ciascuna istituzione. In Francia, lo Stato determina la tassa per ciascun corso di studi (differenziata a seconda dei corsi). In Spagna, le tasse studentesche sono regolate dal governo centrale, a parte in alcuni casi particolari in cui la competenza è delle regioni autonome.

Le tasse universitarie sono definite in relazione ai diversi corsi ed alla condizione economica degli studenti, in particolare in Italia e nel Regno Unito. Da questo punto di vista, appare chiara una tendenza comune verso una maggiore partecipazione degli studenti ai costi dell'istruzione universitaria (*cost-sharing*). Unica eccezione è la Germania, dove l'istruzione universitaria sino ad oggi è stata gratuita¹⁴.

5. Le peculiarità dei diversi sistemi

Le specificità dei sistemi analizzati sono molteplici: in questo senso, si può affermare che l'interpretazione del modello è molto differenziata in relazione al grado di incidenza dell'autorità governativa nella regolazione della qualità e della possibilità di utilizzo dei fattori produttivi (reclutamento e retribuzione dei docenti). È possibile così identificare due tipologie applicative di quasi-mercati, definiti rispettivamente "anglosassone" e "continentale" (prospetto 4).

Il *modello anglosassone* si contraddistingue per un ampio grado di autonomia concesso alle singole istituzioni universitarie nel decidere ed implementare la propria offerta formativa, che non è valutata *ex ante* da alcuna autorità governativa. Inoltre, ampia autonomia è concessa alle università per il reclutamento e la retribuzione dei propri docenti.

Nel *modello continentale* sono invece poste limitazioni all'autonomia delle università dall'autorità di regolazione (Stato, nei casi italiano e francese, Regioni nei casi tedesco e spagnolo), che riguardano sia le caratteristiche del prodotto che l'utilizzo dei fattori produttivi. Le singole università devono sottoporre ad una valutazione *ex ante* e ad una approvazione ministeriale i regolamenti e i contenuti dei corsi di studio. In tutti e quattro i casi analizzati si registra anche l'esistenza di regole, dettate a livello nazionale, per il reclutamento e la retribuzione dei docenti. All'interno di questo modello si può distinguere il caso francese, in cui il numero di docenti per ciascuna istituzione è definito dal ministero, e i casi tedesco, italiano e spagnolo, in cui questo compito è lasciato alle singole istituzioni, e nei quali solo l'uniformità delle procedure è definita per legge.

Un'ulteriore differenziazione riguarda la presenza di meccanismi di finanziamento *formula based* e modelli *misti* (una quota assegnata tramite formula e una quota assegnata tramite contrattazione tra governo e singole istituzioni) (prospetto 5).

¹⁴ La situazione è in corso di evoluzione, in quanto, dopo la sentenza della Corte Costituzionale tedesca del 26 gennaio 2005, i *Länder* possono decidere l'applicazione delle tasse universitarie.

In tutti i sistemi considerati, con la sola eccezione della Germania, la parte più rilevante (o la parte delle risorse aggiuntive) del finanziamento pubblico alle istituzioni è effettuato attraverso un meccanismo *formula based*, fondato prevalentemente sul numero di studenti iscritti ai corsi (“pesati” in modo differente a seconda dei diversi ambiti di studio). In Francia, una parte del finanziamento pubblico viene definito attraverso una procedura di “contrattazione”, realizzata mediante la sottoscrizione di accordi formalizzati tra ciascuna università che aderisce a tale sistema e lo Stato. Tale procedura è stata tradizionalmente adottata nei *Länder* tedeschi; recentemente, in alcuni di essi si stanno, invece, sperimentando meccanismi *formula based*. Anche in Spagna il compito di finanziare le università è attribuito alle autorità regionali; pertanto, l’utilizzo di meccanismi di finanziamento *formula based* o di contrattazione dipende dalle scelte delle singole comunità autonome¹⁵.

In sintesi, si osserva pertanto una tendenza comune dei sistemi analizzati verso l’adozione di meccanismi di allocazione delle risorse pubbliche *formula based*, stimolando così la competizione tra i produttori (università) per l’attrazione dei consumatori (studenti), o tutt’al più verso *mix* di meccanismi *formula based* e accordi tra istituzioni ed autorità pubbliche.

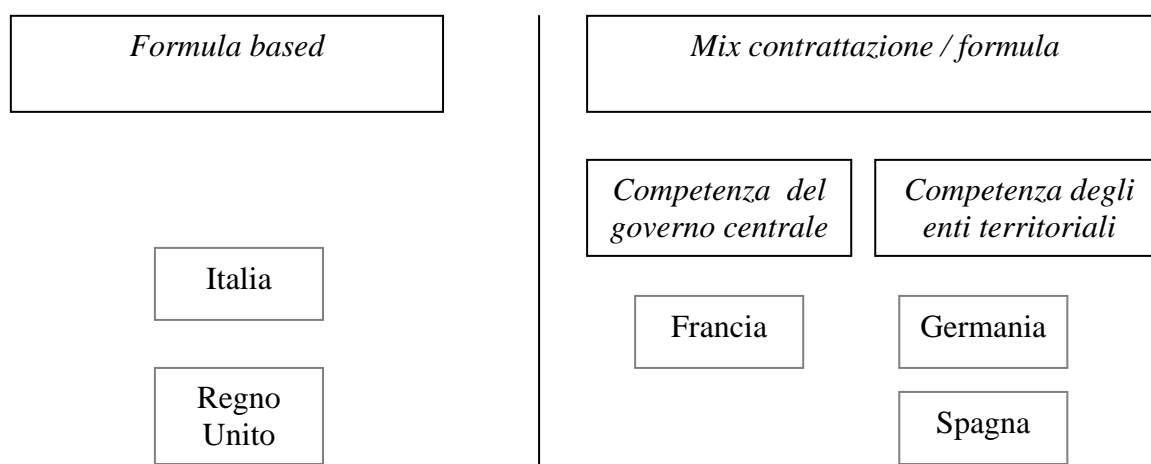
**Prosp. 4. I quasi-mercati nell’istruzione universitaria nei paesi esaminati:
i modelli anglosassone e continentale**

Autonomia nel reclutamento dei docenti

<i>Autonomia nell’offerta formativa</i>		SI	NO
	SI	Regno Unito	
	NO		Italia, Germania, Spagna (gestione decentrata) Francia (gestione accentrata)

¹⁵ Nel caso italiano e in quello spagnolo, specifiche risorse sono destinate al finanziamento su base competitiva dei progetti di ricerca. Nel caso inglese, una parte sostanziale della formula di finanziamento è dedicata alle attività di ricerca.

Prosp. 5 – I sistemi di finanziamento pubblico nell’istruzione universitaria nei paesi esaminati



6. Considerazioni conclusive

L’analisi delle caratteristiche economiche dei sistemi universitari dei principali paesi dell’Unione Europea ha evidenziato una tendenza verso i quasi-mercati, caratterizzati da una “competizione amministrata” tra i produttori (istituzioni autonome), in cui fondamentali sono il ruolo pubblico di regolazione e finanziamento del sistema e la libertà di scelta (tra i produttori “accreditati”) concessa agli studenti.

L’effettiva esistenza di caratteristiche comuni nell’organizzazione dei sistemi universitari nei paesi esaminati è confermata anche dall’analisi dell’OECD [2003b], che sintetizza nel modo seguente i caratteri essenziali dei *trend* nelle politiche dei paesi aderenti:

“New approaches to governance in OECD countries combine the authority of the State and the power of markets in new ways. Institutions are gaining greater freedom to run their own affairs. Public funds are allocated in “lump sum” form, and funding from students and business is increasingly encouraged. In exchange for autonomy, governments seeks to hold institutions to account, linking funding to performance and publicly assessing quality”. (OECD, 2003b, p.60).

Recenti riforme hanno reso tali sistemi più omogenei sotto vari punti di vista:

- alle università è concessa autonomia gestionale e finanziaria;

- il settore pubblico rimane il principale finanziatore del sistema, con sistemi *lump sum*;
- la competizione è stimolata con meccanismi di finanziamento pubblico *formula based*;
- il settore pubblico svolge anche il ruolo di regolazione del sistema (prezzi e qualità dei corsi di studio);
- si ampliano le necessità e le opportunità di autofinanziamento delle istituzioni.

I diversi paesi hanno introdotto forme di quasi-mercati con modalità peculiari e attraverso processi che hanno conosciuto una evoluzione nel tempo. In nessuno dei casi analizzati il modello teorico è stato realizzato in modo organico e complessivo, bensì gradualmente attraverso interventi legislativi riferiti a singoli aspetti del sistema.

Lo studio ha evidenziato differenze rilevanti nell'implementazione del modello, legate ai diversi tipi di meccanismi di finanziamento utilizzati, al grado di autonomia concesso alle istituzioni nel gestire le proprie risorse finanziarie e umane (reclutamento e retribuzione dei docenti), al grado di autonomia delle università nel determinare la programmazione delle proprie attività. Questi aspetti, qui trattati sinteticamente, sono oggetto di un altro lavoro, finalizzato ad approfondire le modalità del finanziamento pubblico delle università effettivamente utilizzati nei paesi oggetto dell'indagine [Agasisti, Catalano, 2005]. In quella sede, è dedicato maggiore spazio all'analisi del legame tra obiettivi e meccanismi di finanziamento, tema assai rilevante nella letteratura più recente [Johnstone 2003; Liefner, 2003; Modell, 2003; Salmi, Hauptman, 2005].

I principali risultati, riportati sinteticamente nel prospetto 6, sono coerenti con alcune delle principali caratteristiche dei quasi-mercati.

Le università godono di autonomia nello svolgimento delle proprie attività, anche se, con l'eccezione del caso del Regno Unito, permangono limiti all'autonomia nella combinazione dei propri fattori produttivi, in particolare, con riferimento al reclutamento ed alla retribuzione dei docenti.

Gli organismi incaricati della valutazione delle università svolgono il ruolo di "accreditare", pur con modalità differenti, le istituzioni ed i corsi di studio.

In tutti i paesi, la predisposizione di strumenti di sostegno agli studenti concede loro, almeno dal punto di vista teorico, la possibilità di scelta tra le diverse università, mentre l'utilizzo di meccanismi di finanziamento pubblico *formula-based* (specialmente in Italia e nel Regno Unito), in cui assume generalmente un ruolo significativo il numero di studenti, configura un sistema in cui le risorse "seguono" i consumatori.

Infine, la possibilità di differenziare le tasse universitarie (concessa specialmente in Italia e nel Regno Unito, ma anche, in alcune regioni, in Spagna) permette alle istituzioni di commisurare i prezzi alle caratteristiche dell'offerta e alle differenti condizioni economiche degli studenti.

Prosp. 6. La presenza delle caratteristiche dei quasi-mercati nei paesi esaminati

<i>Caratteristiche dei quasi-mercati</i>	<i>Francia</i>	<i>Germania</i>	<i>Italia</i>	<i>Regno Unito</i>	<i>Spagna</i>
1) La possibilità di scelta dei produttori nella combinazione dei fattori produttivi	<i>Molto bassa</i>	<i>Media</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>	<i>Media</i>
2) L'accreditamento dei produttori, valutati tecnicamente da organismi pubblici per garantire la presenza di standard minimi del servizio	<i>Media</i>	<i>Alta</i>	<i>Media</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
3) La libertà di scelta dei consumatori (politiche di sostegno agli studenti)	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>
4) Un sistema pubblico di voucher (le risorse "seguono" i consumatori)	<i>Bassa</i>	<i>Media</i>	<i>Alta (per le risorse al margine)</i>	<i>Alta</i>	<i>Media</i>
5) Le tariffe legate alla tipologia del servizio ed alla condizione economica degli studenti	<i>Bassa</i>	<i>Molto Bassa</i>	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>	<i>Media</i>

Una tendenza particolarmente rilevante è quella della diversificazione delle università. Come si è visto, le università sono luoghi in cui si produce congiuntamente didattica e ricerca. Si è così affermata la tendenza, in alcuni paesi, a differenziare le istituzioni, prevedendo che alcune di esse producano, fondamentalmente, didattica. Accanto alle tradizionali università si sono affiancate, o esistono da tempo, istituzioni di questo tipo nei casi inglese (*colleges*), tedesco (*fachhochschulen*) e francese (*IUT, IUP*). La crescente competizione tra i produttori comporta che le strategie delle università e, conseguentemente, le loro attività, tendano a diversificarsi in misura sempre maggiore.

In particolare, essendo le università imprese multiprodotto (didattica, ricerca, servizi), ciascuna di esse tenderà a valorizzare alcune proprie attività o servizi rispetto ad altri.

Grande attenzione dovrà essere posta, in questa prospettiva, al fenomeno della concorrenza tra istituzioni pubbliche e istituzioni private, poiché tale distinzione tenderà a perdere di importanza. Si tratterà piuttosto di indagare le modalità con cui le nuove forme di mercato condizionano la *governance* e gli strumenti organizzativi e gestionali delle singole istituzioni [Azzone, Dente, 2004; Silvestri, 2004].

Tuttavia è possibile formulare una osservazione critica generale sull'implementazione del modello nei diversi paesi. La teoria economica attribuisce al settore pubblico il compito di determinare obiettivi chiari e condivisi verso i quali far tendere il sistema, attraverso il finanziamento e la regolazione. Uno dei recenti documenti di intenti della Conferenza dei Ministri europei dell'istruzione superiore [CMIS, 2003], è molto vago in relazione alla determinazione degli obiettivi: ne fissa solo alcuni, genericamente espressi (aumento della mobilità studentesca, crescita della formazione permanente e ricorrente, promozione della ricerca in ambito universitario, ecc.) senza peraltro indicare modalità di valutazione del loro conseguimento. Anche a livello nazionale non si riscontra generalmente una precisa definizione degli obiettivi e, in realtà, si registra una sostanziale uniformità relativa all'utilizzo del numero di studenti come variabile principale per l'assegnazione dei fondi pubblici.

Lo Stato non sembra, pertanto, svolgere efficacemente quel ruolo che in modelli di "concorrenza amministrata" appare, invece, indispensabile per bilanciare i rischi di autoreferenzialità insiti nelle strategie di istituzioni autonome (spesso) autogovernate [Azzone, 2003]. In molti paesi (nel nostro in particolare) si manifesta una insoddisfazione da parte dell'autorità di governo rispetto alla rilevanza del proprio ruolo ed ai risultati della crescente autonomia delle istituzioni universitarie. Senza una riappropriazione, non degli strumenti di gestione, ma di una nuova capacità di programmazione e valutazione, il rischio è il ritorno a forme più o meno esplicite ed inefficaci di centralismo [CEC, 2005; Mora, 2005].

Peraltro, legato a tale aspetto è la mancanza, nei paesi esaminati, di un fattore considerato essenziale per il funzionamento dei quasi-mercati: lo "*sponsor*". Ci si riferisce al ruolo che organismi intermedi potrebbero assumere nel contrattare con i singoli produttori i prezzi e le caratteristiche dei servizi, agendo come interpreti e garanti delle esigenze dei consumatori.

Verificata una tendenza dei sistemi universitari europei verso i quasi-mercati, appare interessante valutare la capacità di questa forma di mercato di migliorarne l'efficienza e

l'efficacia, con un riferimento temporale adeguato per l'implementazione di tali sistemi e la loro entrata a regime. Si potrebbero, ad esempio, definire alcuni indicatori di efficienza e di efficacia, quali ad esempio la riduzione del numero di abbandoni (*non completion rates*) [Johnes, Taylor, 1990], l'aumento del numero di iscritti e di laureati, l'avvicinamento del tempo reale di laurea a quello legale, ecc., confrontando le *performances* dei sistemi con le risorse impiegate. Le recenti valutazioni dell'efficienza nel settore dell'istruzione superiore sono però ancora largamente incentrate sulle singole istituzioni universitarie, comparate (tramite meccanismi di *benchmarking*) sulla base delle *performances* ottenute e dei fattori produttivi utilizzati [Johnes, Taylor, 1990]¹⁶.

Non sono invece disponibili in letteratura confronti di efficienza e di efficacia delle prestazioni dei *sistemi* di istruzione superiore nei diversi paesi, le cui peculiari caratteristiche siano interpretate alla luce delle forme di mercato. In primo luogo, è difficile definire *set* di indicatori omogenei ed affidabili per un confronto generale a livello di sistema, nonché una adeguata comparabilità dei dati. Ad esempio, basti ricordare come nel sistema di istruzione superiore inglese esistano diverse tipologie di istituzioni, mentre nel sistema italiano la quasi totalità delle istituzioni operanti nel settore dell'istruzione superiore presentano caratteristiche almeno formalmente simili. Sarebbe dunque necessario selezionare i dati in modo da ottenere un confronto omogeneo. Esso deve essere ricercato mediante adeguati strumenti statistici, che permettano di confrontare gli *output* ottenuti dai singoli sistemi tenendo conto delle differenze negli *input*. Infine (e questo rappresenta la criticità maggiore), occorre considerare le differenze esistenti anche sotto il profilo dell'“architettura” dei diversi sistemi di istruzione superiore¹⁷.

Al fine di realizzare una comparazione tra i sistemi universitari europei, appare necessario anche monitorare le possibili evoluzioni verso un sistema europeo integrato della formazione superiore. Tale traguardo appare oggi ancora lontano, mentre è sempre più forte la tendenza a comparare i risultati dei diversi sistemi nazionali. Una ulteriore opzione sembra essere quella di una crescente competizione tra le istituzioni più prestigiose dei singoli paesi, in una sorta di mercato europeo delle università “d'eccellenza”.

¹⁶ Negli ultimi anni numerosi studi sull'efficienza delle istituzioni universitarie sono stati condotti, in vari settori disciplinari e in diversi paesi utilizzando molteplici tecniche statistiche ed econometriche [McMillan, Datta, 1998; Kocher, Luptàcik, Sutter, 2001; Stevens, 2001; Priest et al., 2002; Abbott, Douculiagos, 2003; Salerno, 2003, Catalano, 2004]. Un recente contributo [Tavenas, 2003] ha invece consentito una rassegna delle principali banche dati esistenti e degli indicatori di *performances* utilizzati più di frequente.

¹⁷ Alla luce di tali criticità, è interessante notare che la banca dati più autorevole del settore, quella annuale dell'OECD, utilizza una molteplicità di indicatori relativi all'istruzione superiore, lasciando aperta agli studiosi la loro combinazione e le valutazioni complessive [OECD, 2003a; 2004, 2005].

Infine, di particolare interesse potrà essere un confronto delle forme di mercato dell'istruzione universitaria nei paesi europei con quelle di altre realtà, quali in particolare quelle statunitense, canadese, australiana e giapponese, che sembrano presentare, negli ultimi anni, una maggiore dinamicità degli indicatori di *performances*.

C'è ancora molto da fare per definire modelli di *policy* per il settore dell'istruzione superiore: l'analisi delle esperienze realizzate negli ultimi anni, e dei loro effetti, può costituire un contributo utile per gli sviluppi futuri.

Riferimenti bibliografici

- Abbot M., Doucouliagos C., [2003], "The Efficiency of Australian Universities: a Data Envelopment Analysis", *Economics of Education Review*, n. 22, pp. 89-97.
- Agasisti, T., Catalano, G., [2005], "Il finanziamento pubblico delle università con modelli *formula-based*: aspetti metodologici ed esperienze applicative in alcuni paesi europei", paper presentato alla *XVII Conferenza Annuale della Società Italiana di Economia Pubblica*, Pavia, 15-16 Settembre 2005.
- ANECA, [2003], *Accreditation Programme (PA), 2003 – 2004 Pilot Projects*, Aneca, Madrid.
- Antonelli, C., [1995], *Economia dell'innovazione*, Laterza, Bari.
- Arrow K., [1973], "Higher Education as a Filter", *Journal of Public Economics*, n. 28, pp. 193-216.
- Azzone G., [2003], "Università: una autonomia difficile", *LaVoce.info*, 18.09.2003.
- Azzone G., Dente B., [2004], "Dall'autonomia alla *governance*. Il caso del Politecnico di Milano", *Il Mulino*, n. 3, pp.479-488.
- Balassone F., [1994], "Finanziamento e produzione dei servizi pubblici: il sistema dei quasi-mercati", *Economia Pubblica*, a. XXIV, n. 6, pp. 259-272.
- Bartlett W., Le Grand J., (a cura di), [1993], *Quasi-Markets and Social Policy*, The MacMillan Press, London.
- Blaug M., [1987], *The Economics of Education and the Education of an Economist*, Edward Elgar, Aldershot.
- Braun D., Merrien F-X., [1999], *Towards a New Model of Governance for Universities? A comparative View*, Jessica Kingsley Publishers, London and Philadelphia.
- Brunello G., Checchi D., Comi S., [2003], *Qualità della formazione scolastica, scelte formative ed esiti sul mercato del lavoro*, Banca d'Italia, Roma.
- Buratti C., [1995], "Autonomia scolastica e quasi-mercati dell'istruzione", *Politica Economica*, a. XI, n. 1, pp. 129-148.
- Calero J., [1998], "Quasi-Markets Reforms and Equity in the Financing of Higher Education" *European Journal of Education*, vol. 33, n. 1, pp. 11-20.
- Catalano G., [2000], "Regolamentazione e competizione nel sistema universitario. L'esperienza italiana negli anni novanta", Atti del *Convegno AiIG "Tecnologia, Organizzazione e Fattore Umano"*, AIIG, Torino.
- Catalano, G., (a cura di), [2004], *Valutare le attività amministrative delle università. Aspetti metodologici e buone pratiche*, Il Mulino, Bologna.

- Catalano G. *et al.*, [1993], *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Catalano G., Silvestri P., [1996], *La quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: l'aggiornamento del modello per ateneo*, Ricerche n.12, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Roma.
- Catalano G., Silvestri P., [1999], "Regolamentazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento" in D. Fabbri e G. Fiorentini (a cura di), *Regolamentazione dei servizi pubblici*, Carrocci Editore, Roma, pp.143-185.
- CEC - Commission of the European Communities, [2005], *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon strategy*, Communication of 20th April 2005.
- CHEPS – Centre for Higher Education Policy Studies, [1999], *Market Type Mechanisms in Higher Education: a Comparative Analysis of Their Occurrence and Discussions on the Issue in Five Higher Education Systems*, Thematic Report VI, Enschede.
- CHEPS – Centre for Higher Education Policy Studies, [2001], *Higher Education in France, Country Reports*, Enschede.
- CHEPS – Centre for Higher Education Policy Studies, [2003a], *Higher Education in Germany, Country Reports*, Enschede.
- CHEPS – Centre for Higher Education Policy Studies, [2003b], *Higher Education in the United Kingdom, Country Reports*, Enschede.
- CHEPS – Centre for Higher Education Policy Studies, [2003c], *Higher Education policy issues and trends, Higher Education Monitor*, Enschede.
- Chevallier, T., [1998], "Moving Away from Central Planning: Using Contracts to Steer Higher Education in France", *European Journal of Education*, Vol. 33, n. 1.
- Clark, B.R., [1983], *The Higher Education System: Academic Organizations in Cross National Perspective*, University of California Press, Berkeley.
- CMIS – Conferenza dei Ministri europei dell'Istruzione Superiore, [2003], *Realizzare lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore*, Berlino, 19 settembre 2003.
- CNVSU - 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 03/03, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Roma.
- CNVSU - 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 01/04, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Roma.
- CNVSU - Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, [2005], *Il modello per la ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) all'interno del sistema universitario: riflessioni a valle dell'applicazione sperimentale prevista dal DM 28 luglio 2004*, DOC 04/05, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Roma.
- De Groof J., Neave G., Svèc J., [1998], *Democracy and governance in HE*, Kluwer Law International, The Netherlands.
- Dill. D. D., [1997], "Higher Education markets and public policy", *Higher Education Policy*, vol. 10, n. 3/4, pp.167-185.
- DfES, Secretary of State for Education and Skills, [2003], *The Future of Higher Education*, Department for Education and Skills, London.
- Eurydice, [2003], *Focus on the Structure of Higher Education in Europe – 2003/04. National Trends in the Bologna Process*, Brussels.
- Eurostat, [2003], *Education Across Europe 2003*, Office for Official Publications of the European Communities.
- Giarda P., [1993], "L'università italiana tra diversificazione, inefficienza e autonomia finanziaria", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 1, pp. 69-90.
- Giarda P., [1999], "L'insegnamento universitario in Italia: l'autonomia finanziaria", relazione presentata al Convegno "L'insegnamento universitario in Italia", Accademia dei Lincei, 21 gennaio 1999, Roma.
- Giarda P., [2005], "Il finanziamento dell'università italiana", in AA.VV. *Quindici anni di riforme nell'Università italiana. Quali prospettive?*, pp. 75-106, ETS Edizioni, Pisa.
- Giarda P., Petretto A., Catalano G., Silvestri P., [1996], "La standardizzazione dei costi nel sistema universitario italiano", *Politica Economica*, n. 12, pp. 3-48.
- Glennerster, H., [1991], "Quasi-Markets for Education?", *The Economic Journal*, vol.101, n.408, pp.1268-1276.
- GUNI – Global University Network for Innovation, [2005], *Higher Education in the World 2006 – The Financing of Universities*, Palgrave MacMillan, New York.
- Hansmann H., [1998], "Higher Education as an associative good", paper for the 1998 *Symposium of the Forum for the Future of Higher Education*, Aspen, Colorado, 28/29 September.
- Hansmann H., [1999], "Proprietà e concorrenza nell'istruzione universitaria", *Mercato Concorrenza e Regole*, n. 3, pp. 471-492.

- HEFCE – Higher Education Funding Council for England, [2003], *Funding Higher Education in England – How HEFCE Allocates its Funds*, London.
- HEFCE – Higher Education Funding Council for England, [2004a], *Higher Education in United Kingdom*, London.
- HEFCE – Higher Education Funding Council for England, [2004b], *Funding Higher Education in England – How HEFCE Allocates its Funds*, London.
- HESA - Higher Education Statistics Agency, [2002], *Finance Definitions 2001/02*, London.
- Hood C., [1991], “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, n. 69, pp. 3-19.
- Hood C., [1995], “The New Public Management in the 1980s: Variation on a Theme”, *Accounting, Organizations and Society*, n. 20, pp. 93-109.
- Kocher M.G., Luptàcik M., Sutter M., [2001], “Measuring productivity of research in economics. A cross country using DEA”, *Department of Economics Working Paper Series*, Working Paper n. 77, Vienna University of Economics & B.A.
- Johnes G., [1993], *The Economics of Education*, The MacMillan Press, London.
- Johnes J. and Taylor J., [1990], *Performance Indicators in Higher Education*, Open University Press, Buckingham.
- Johnstone D.B., [2003], “The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: a Comparative Perspectives”, *Economics of Education Review*, n. 23, pp. 403-410.
- Jongbloed, B., [2003], “Marketisation in Higher Education, Clark’s Triangle and the Essential Ingredients of Markets”, *Higher Education Quarterly*, vol. 57, n. 2, pp. 110-135.
- Liefner I., [2003], “Funding, Resource Allocation, and Performance in Higher Education Systems”, *Higher Education*, n. 46, pp. 469-489.
- Mas-Colell, A., [2004], “L’area europea dell’istruzione universitaria: incentivi e governance”, *Rivista di Politica Economica*, nov.-dic., pp. 11-31.
- McDaniel O., [1996], “The Paradigms of Governance in Higher Education Systems”, *Higher Education Policy*, vol. 9, n. 2, pp. 137-158.
- McMillan M., Datta D., [1998], “The Relative Efficiencies of Canadian Universities: a DEA Perspective”, *Canadian Public Policy, Analyse de Politiques*, vol. 24, n. 4, pp. 485-511.
- MEC - Ministerio de Educacion, Cultura y Deporte, [2003], *National Report*, Madrid.
- MENRT - Ministère de l’éducation nationale, de la recherche et de la technologie, [1999], *Le compte de l’éducation et le compte de l’éducation supérieure*, Collection Les Dossiers, n. 118, Direction de la Programmation et du Développement, Vanves.

- MENRT - Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, [2003a], *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Paris.
- MENRT - Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, [2003b], *L'éducation Nationale en chiffres*, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Paris.
- Modell S., [2003], "Goals Versus Institutions: the Development of Performance Measurement in the Swedish University Sector", *Management Accounting Research*, n.14, pp. 333 – 359.
- Mora J.G., [1997], "Markets Trends in Spanish Higher Education", *Higher Education Policy*, n. 3/4, pp. 187-198.
- Mora J.G., [1999], "Two decades of change in Spanish Higher Education", *International Higher Education*, 17/12.
- Mora J.G., [2001], *Breaking Down Structural Barriers to Innovation in Traditional Universities*, paper presented at *IMHE General Conference*, Paris.
- Mora J.G., [2002], "A new framework for Higher Education in Spain", *International Higher Education*, 28/7.
- Mora, J-G., [2005], "The Impact of Funding Gap on European Higher Education and Means for Closing It", paper presented at the European Union Conference *Enabling European higher education to make its full contribution to the knowledge economy and society*, 10th February 2005.
- OECD, [2003a], *Education at a Glance 2003*, OECD, Paris.
- OECD, [2003b], *Education Policy Analysis*, OECD, Paris.
- OECD, [2004], *Education at a Glance 2004*, OECD, Paris.
- OECD, [2005], *Education at a Glance 2005*, OECD, Paris.
- Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario, [1998], *University Funding Mechanism and Related Issues*, RDR 3/98, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, Roma.
- Poterba J., [1994], *Government Intervention in the Market for Education and Health Care: How and Why?*, in "Working Paper NBER", n. 4916.
- Praussello F., Marengo M., [1996], *Economia dell'istruzione e del capitale umano*, Laterza, Bari.
- Priest D.M., Becker W.E., Hossler D., St. John E.P., [2002], *Incentive-based Budgeting Systems in Public Universities*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton.

- Propper C., [1993], “Quasi-Markets and Regulation”, in Le Grand, Bartlett, [1993], pp. 183-201.
- Rizzi D., Silvestri P., [2001], “Mercato, concorrenza e regole nel sistema universitario italiano” in *Mercato Concorrenza e Regole*, a. III, n. 1, pp. 163 – 190.
- Sadlak, J., de Miguel, J.M., [2005], “Regional Perspectives: Europe”, in GUNI – Global University Network for Innovation, *Higher Education in the World 2006 – The Financing of Universities*, pp. 198-231, Palgrave MacMillan, New York.
- Salerno, C., [2003], *What we Know About the Efficiency of Higher Education Institutions: the Best Evidence*, Ministerie Van Onderwijs, Netherlands.
- Salmi, J., Hauptman, A.M., [2005], “Resource Allocation Mechanisms in Tertiary Education: A Typology and an Assessment”, in GUNI – Global University Network for Innovation, *Higher Education in the World 2006 – The Financing of Universities*, pp. 60-83, Palgrave MacMillan, New York.
- Sanyal, B.C., Martin, M., [2005], “Financing Higher Education: International Perspectives”, in GUNI – Global University Network for Innovation, *Higher Education in the World 2006 – The Financing of Universities*, pp. 3-23, Palgrave MacMillan, New York.
- Silvestri, P., [2003], “L’istruzione”, in P. Bosi (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, pp. 416-435, Il Mulino, Bologna.
- Silvestri P., [2004], “Governare e autogovernare delle università: un equilibrio difficile”, in A. Zanardi, M.C. Guerra (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2004*, pp. 107-128, Il Mulino, Bologna.
- Smith, P., Rice, N., Carr-Hill, R., [2001], “Capitation Funding in the Public Sector”, *Journal of Royal Statistical Society*, n.164, pp.217-257.
- Spence M., [1973], “Job Market Signalling”, *Quarterly Journal of Economics*, n. 8, pp. 355-374.
- Swenden W., [2001], “Comparative Federalism and Higher Education: Some Thoughts for Reflections”, *European Journal for Education Law and Policy*, n. 5, pp. 153-158.
- Stevens P.A., [2001], *The Determinants of Economic Efficiency in English and Welsh Universities*, National Institute of Economic and Social Research, Discussion Paper n. 185, London.
- Stiglitz, J., [1989], *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Oxford.
- Stiglitz, J., [2000], *Economics of the Public Sector*, (3rd Edition), W.W.Norton & Company, Inc. New York (versione italiana: *Economia del Settore Pubblico – seconda edizione*, Hoepli Editore, 2003, Milano).

Tavenas F., [2003], *Quality Assurance: a Reference System for Indicators and Evaluation Procedures*, EUA (European University Association).

Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D., Amaral, A., [2004], *Markets in Higher Education. Rhetoric or Reality?*, Dordrecht, Boston, London, Kluwer Academic Publishers.

Tessitore, F., (a cura di) [1970], *W. Von Humboldt: Università e Umanità*, Guida Editori, Napoli.

Williams, G., [1991], "Markets and Higher Education", *Higher Education Management*, n. 3, pp. 214-225.

Principali siti web consultati

CHEPS (www.utwente.nl/cheps)

Eurydice (www.eurydice.org)

OECD (www.oecd.org)

WENR – WES (www.wes.org)

Francia

Comité National d'Evaluation (CNE) (<http://www.cne-evaluation.fr/versions/anglais.htm>)

Ministère dell'éducation nationale (MENRT) (<http://www.education.gouv.fr/index.php>)

Germania

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (www.bmbf.de)

Statistisches Bundesamt Deutschland (www.destatis.de)

Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) (www.zvs.de)

Italia

Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) (www.cnvsu.it)
(<http://nuclei.cnvsu.it/>)

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) (www.miur.it)

Regno Unito

Department for Education and Skills (DfES) (<http://www.dfes.gov.uk/index.htm>)

Higher Education Funding Council for England (HEFCE) (<http://www.hefce.ac.uk/>)

Higher Education Statistics Agency (HESA) (<http://www.hesa.ac.uk/>)

Spagna

Agencia Nacional de Evaluacion de la Calidad y Accreditation (ANECA) (www.aneca.es)

Ministerio de Educacion (MEC) (www.mec.es)