

## Una riforma liberale per l'Università

Finanziare gli studenti con borse per aprire gli Atenei alla concorrenza  
 di Ugo Arrigo e Gabriele Zelioli

### 1. Introduzione e sintesi delle proposte

L'Università di stato italiana, organizzata come pubblica amministrazione, regolata dal diritto amministrativo e finanziata prevalentemente con fondi statali raccolti attraverso la fiscalità generale, risente di difetti tipici delle amministrazioni pubbliche e di altri che le sono specifici: (i) i finanziamenti ricevuti, soggetti ultimamente a problematici ridimensionamenti, sono comunque commisurati alla spesa storica, ai fattori produttivi impiegati e non alla quantità e qualità dei servizi, didattici e di ricerca, effettivamente realizzati; (ii) gli atenei statali sono regolati nei loro caratteri fondamentali da un unico ordinamento giuridico il quale è di ostacolo a processi di differenziazione tra i medesimi: le differenti sedi tendono inevitabilmente ad assomigliarsi, come i ristoranti di una medesima catena, e quasi nessuna, come prevedibile, è inclusa nelle classifiche internazionali delle eccellenze;<sup>1</sup> (iii) il funzionamento degli atenei e i processi produttivi realizzati, con particolare riferimento alla formazione, sono regolati in maniera piuttosto rigida da norme nazionali le quali identificano un modello dirigista e proceduralista: stabiliscono strettamente il sentiero da percorrere ma rinunciano a porre traguardi minimali da raggiungere; (iv) a differenza delle istituzioni di mercato la domanda non sposta risorse: se un'impresa di successo è in grado attraverso i maggiori ricavi di adeguare l'offerta, un ateneo o una facoltà che fossero oggetto di rilevante incremento di iscrizioni dovrebbero farvi fronte a parità, o quasi, di trasferimenti pubblici e di organico, subendo in conseguenza un peggioramento del rapporto iscritti/docenti e un probabile deterioramento della qualità delle prestazioni; (v) gli utenti degli atenei, gli iscritti, muovendo poche risorse (le sole tasse d'iscrizione a loro carico) hanno poca voce in capitolo e non risultano al centro del funzionamento del sistema; (vi) la sostanziale indipendenza tra risorse e *performance* fa sì che la concorrenza tra atenei sia trascurabile o inesistente.

Questi fattori comportano il rischio che i processi produttivi degli atenei possano rovesciarsi: sono ancora i professori gli input e la formazione degli iscritti è l'output oppure accade il contrario, gli iscritti diventano input utili, grazie a piani di studio stabiliti ad hoc, per la produzione di cattedre? Bisogna inoltre considerare un'altra grave anomalia del sistema italiano, che non trova equivalente nelle esperienze internazionali: agli studenti iscritti non è richiesto uno standard minimo di impegno e risultati. Possono impegnarsi molto, poco o per nulla, laurearsi in corso, dopo molto fuori corso o abbandonare

<sup>1</sup> In maniera equivalente nessun ristorante appartenente a catene standard è presente ai vertici delle classifiche internazionali né potrebbe ambire ad entrarci.

*Ugo Arrigo è Professore associato di Scienza delle finanze presso l'Università di Milano Bicocca e Senior Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.*

*Gabriele Zelioli svolge attività di ricerca e collabora ai corsi di Economia Pubblica dell'Università di Milano Bicocca.*

gli studi, non essendo soggetti a vincolo alcuno. Tuttavia nella loro attività consumano prevalentemente risorse collettive, raccolte attraverso imposte che sono pagate anche da chi non utilizza i servizi universitari, compresi i contribuenti che non possono permettersi di mandare i figli all'università.

I servizi didattici erogati dagli atenei costituiscono solo un bene intermedio rispetto a un output finale che è rappresentato dall'incremento di competenze, conoscenze e capacità degli studenti. Ai fini del 'prodotto' finale è altrettanto necessario l'impegno didattico dei docenti quanto il lavoro di studio dei discenti dato che in assenza del secondo fattore il primo non è in grado, da solo, di produrre alcun risultato. La libertà degli studenti di non impegnarsi, consumando in questa scelta risorse della collettività, sprecando risorse altrui, è fonte sia di perdita di benessere collettivo, di inefficienza, che di iniquità.

Tutti questi problemi suggeriscono che è venuto il momento di proporre un metodo più razionale, più semplice e più radicale per finanziare pubblicamente la formazione universitaria: smettiamo di finanziare gli atenei perché possano 'comperare' i professori e finanziamo invece gli studenti, a condizione che si impegnino, affinché possano comperare dagli atenei servizi formativi. La proposta consiste nel sostituire il finanziamento pubblico agli atenei con un finanziamento agli studenti, attraverso borse annuali distinte per tipologia di corso di laurea e differenziate sulla base della condizione economica familiare dei beneficiari. La riconferma della borsa verrebbe subordinata al raggiungimento di una soglia minima di risultato da parte del beneficiario in termini di crediti conseguiti rispetto ai crediti massimi previsti.

Il presente lavoro riporta al par. 8 una prima stima, passibile di affinamenti e aggiornamenti, della borsa necessaria per le differenti tipologie di corsi di laurea. Essa è basata su costi standard ottenuti dalla stima econometria, descritta al par. 7, di una funzione di costo per gli atenei pubblici sulla base dei dati di bilancio raccolti dal ministero. Per la maggior parte dei corsi di laurea, quelli riferiti alle aree umanistica, giuridica, politico-sociologica ed economico-statistica, risulterebbe sufficiente una borsa non superiore ai 3500 euro per anno di frequenza mentre per i corsi di area scientifica la borsa dovrebbe ammontare al triplo della precedente e per medicina ad oltre otto volte. Il lavoro illustra anche le possibili modalità di introduzione del nuovo metodo ed esamina i fattori di criticità che è necessario superare. Accanto al meccanismo di finanziamento della didattica attraverso borse bisognerà inoltre prevedere in relazione all'attività di ricerca degli atenei che i progetti di maggior rilevanza siano regolarmente finanziati con fondi ad hoc stanziati dallo stato, differenti da quelli destinati alle borse e assegnati su basi comparative attraverso meccanismi competitivi.

I principali vantaggi della proposta rispetto al sistema in vigore sono:

- i) Evidenziare il costo per la collettività del beneficio concesso a ogni studente (il pasto non è gratis);
- ii) Incentivare i beneficiari a un impegno di studio adeguato; se l'impegno è insufficiente gli oneri ricadono su di loro, non più sulla collettività;
- iii) Evitare che gli atenei siano finanziati, come ora, per i fattori che consumano e non per i servizi che producono;
- iv) Subordinare l'acquisizione di risorse finanziarie da parte degli atenei all'effettiva ed efficace realizzazione di processi formativi;
- v) Mettere in grado gli studenti di valutare gli atenei attraverso le loro scelte d'iscrizione;
- vi) Attivare processi competitivi tra gli atenei per l'attrazione degli studenti;

- vii) Mettere in grado gli atenei con iscritti in crescita di adeguare il corpo docente grazie ai maggiori introiti, evitando che la maggiore domanda degli studenti possa tradursi, come ora, in un peggioramento del rapporto docenti/studenti e quindi della qualità;
- viii) Segnalare agli atenei con iscritti in riduzione che stanno consumando risorse in quantità eccessiva e che dovranno procedere a scelte di riequilibrio.

Un vantaggio ulteriore derivante dal finanziare gli atenei attraverso tariffe d'iscrizione pagate dagli studenti e non più trasferimenti pubblici diretti consiste nel fatto che gli atenei statali possono essere trasformati da amministrazioni pubbliche, pur conservandone la natura giuridica pubblicistica, in entità autonome ed esterne alla pubblica amministrazione. Ai fini dell'attuazione di una riforma di questo tipo è in ogni caso necessaria l'istituzione di un'agenzia di regolazione del sistema universitario, stabilita secondo caratteristiche simili alle attuali autorità di regolazione delle *utilities*, alla quale verrebbe tuttavia affidato anche il compito di assegnare le risorse pubbliche destinate al finanziamento dell'istruzione universitaria. Essa dovrà quindi essere dotata di indiscutibile competenza tecnica e di completa autonomia e indipendenza rispetto ai governi.

## 2. Le ragioni degli insufficienti risultati del sistema universitario

Nel funzionamento del sistema universitario pubblico del nostro paese si incrociano, con effetti negativi consistenti, diverse problematiche che non sembrano essere state adeguatamente considerate nei ripetuti tentativi di riformare l'istruzione universitaria<sup>2</sup> e i suoi meccanismi di finanziamento.

In primo luogo occorre osservare che il settore pubblico finanzia le attività degli atenei pubblici, così come avviene per la generalità dei servizi della P.A. non destinati al mercato, stanziando in bilancio somme destinate ad acquisire i fattori produttivi (lavoro, immobili, attrezzature e consumi intermedi) che non sono direttamente commisurate a quantità e qualità delle specifiche unità effettivamente realizzate dei beni/servizi. Poiché tali unità, in primo luogo gli anni di formazione degli studenti, sono erogate ai beneficiari non attraverso prezzi di mercato ma gratuitamente o con una limitata partecipazione ai costi, anche la fase di erogazione ai loro utilizzatori non evidenzia quantità, qualità e costi unitari di produzione, aspetti che sono invece essenziali per effettuare valutazione sull'efficienza.<sup>3</sup>

Il secondo problema deriva dal fatto che lo stato, mentre da un lato finanzia l'acquisizione dei fattori produttivi alle organizzazioni pubbliche che producono servizi (nel nostro caso gli atenei), regola in genere in maniera rigida, attraverso corpus norma-

2 In ultimo con il d.d.l. n. 1905 «Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario», attualmente in fase di discussione parlamentare.

3 Non è quindi possibile sostenere, ad esempio, che la riforma del 3+2 abbia generato esiti peggiori rispetto al sistema previgente solo sulla base dell'osservazione che la qualità media si sarebbe abbassata. In realtà, aumentando la base degli universitari che arrivano al conseguimento del titolo, il fenomeno è prevedibile e la sola osservazione dell'abbassamento della qualità media, ammesso che sia misurabile, non è sufficiente per formulare il giudizio di valore precedente. Dimostrazione: poniamo uguale a 100 il numero di laureati annui pre riforma e a 100 anche la loro qualità media. Dopo la riforma, per ipotesi, il numero dei laureati sale a 150 e la qualità media scende a 90. Questo esito potrebbe essere determinato dal seguente mix: 100 laureati con qualità media pari a 100, come nel sistema pre riforma, più altri 50 laureati con qualità media pari a 70. Se così fosse lo stato finale post riforma sarebbe dominante e preferibile a quello precedente, salvo che si assegni, ma non appare condivisibile, un valore negativo ai 50 laureati aggiuntivi.

tivi consistenti, sia il processo produttivo, la trasformazione dei fattori in output, sia la successiva erogazione agli utenti. Le norme che vincolano i processi produttivi identificano tuttavia un modello proceduralista che si colloca agli antipodi del modello consequenzialista tipico del mercato. In quest'ultimo ogni impresa che operi in concorrenza ha un preciso vincolo di risultato: essere in grado di determinare, se vuole rimanere sul mercato, un'offerta almeno altrettanto valida, per qualità e costi, di quella dei propri competitori; la funzione di produzione che impiega è invece flessibile ed è soggetta a essere modificata al fine di ottenere il risultato desiderato. Nel caso pubblico, invece, i vincoli posti dalle norme sui processi produttivi implicano il rischio di generare risultati sub ottimali, non essendovi meccanismi correttivi paragonabili alla concorrenza in grado di porvi rimedio.

Il controllo giuridico dei processi produttivi pubblici è anche fonte di un ulteriore problema: se le organizzazioni produttrici, nel nostro caso gli atenei statali, sono strettamente regolati da un medesimo ordine giuridico tenderanno a essere molto simili, a comportarsi nello stesso modo e a produrre risultati equivalenti. È sbagliato in conseguenza attenderci casi di eccellenza così come sarebbe sbagliato aspettarci un menu diverso o una qualità differente frequentando un ristorante appartenente a una grande catena; esiti eccellenti, se si verificano, sono un'eccezione, un errore favorevole, non la normalità.

Uno dei problemi più rilevanti del sistema universitario pubblico consiste tuttavia nel fatto che la domanda non è in grado di orientare l'allocazione delle risorse: se le preferenze degli studenti si modificano e i nuovi immatricolati scelgono in maggior numero rispetto agli anni precedenti il corso di laurea N o l'ateneo X, essi non saranno in grado di far pervenire al corso di laurea N o all'ateneo X significative risorse finanziarie aggiuntive, in modo tale che il loro corpo docente possa essere adeguato. È invece probabile che la maggior domanda provochi un peggioramento del rapporto docenti/studenti, e quindi della qualità della formazione, mentre le risorse finanziarie pubbliche continueranno probabilmente ad essere assegnate come prima, avvantaggiando il corso di laurea M o l'ateneo Y che gli studenti non apprezzano più, e dal quale si sono spostati, penalizzando invece corsi e atenei che appaiono maggiormente in grado di soddisfare la domanda.

Il quarto problema consiste nel fatto che l'ordinamento attuale, allo stesso modo dei precedenti, non è in grado di indirizzare gli iscritti a un livello di impegno e produttività adeguati negli studi. Gli atenei producono ricerca, i cui risultati rappresentano un bene pubblico, destinato a generare effetti positivi di sistema, e servizi didattici, destinati agli studenti. Ma i servizi didattici costituiscono solo un bene intermedio rispetto a un output finale che è rappresentato dall'incremento di competenze, conoscenze e capacità degli studenti. Questo bene finale è tuttavia realizzato grazie alla cooperazione di due differenti fattori produttivi: i servizi didattici prestati dai docenti da un lato e l'impegno, il lavoro di studio dei discenti dall'altro. Senza il secondo fattore il primo non è in grado di produrre alcun risultato. Purtroppo nessun ordine giuridico del sistema universitario pubblico, e quindi nessuna riforma che lo abbia modificato nel tempo, incluso l'attuale d.d.l. in corso di approvazione in Parlamento, ha cercato di vincolare o incentivare ad un impegno, almeno minimo, degli iscritti agli atenei pubblici. Questo "vuoto" regolatorio genera quattro effetti negativi di rilievo: (i) un elevato tasso di abbandoni (studenti che si immatricolano all'università ma che non conseguono il titolo, uscendo in differenti momenti dal percorso formativo); (ii) elevati tempi medi di conseguimento del titolo (che non trovano equivalente in nessun altro paese ocse); (iii) una preparazione media degli studenti probabilmente inferiore rispetto a quella che si sarebbe avuta in presenza di un sistema diversamente regolato; (iv) minori risultati pro-

fessionali dei laureati, quanto meno in termini di reddito complessivamente percepito nell'arco della vita lavorativa.<sup>4</sup>

Il quinto problema deriva dal fatto che affidare produzioni pubbliche a insiemi di norme implica che, quando non si è soddisfatti dei risultati conseguiti e si avviano riforme di settore, come sta avvenendo ora a breve distanza da precedenti interventi, esse siano necessariamente affidate a nuove norme, chiamate a rimediare alle inefficienze permesse o create da quelle vecchie. Ma le nuove norme si riveleranno presto inadatte o insufficienti e ne richiederanno in conseguenza di ulteriori, secondo un concatenamento potenzialmente tendente all'infinito. Non viene mai il dubbio che possa essere lo strumento normativo metodologicamente sbagliato e che comportamenti volontari indirizzati da insiemi adeguati di incentivi e disincentivi, come quelli prodotti ad esempio da processi di mercato, potrebbero risultare ben più efficaci rispetto a insiemi di comandi e divieti rivolti ad attori non troppo desiderosi di rispettarli. Cambiare le regole non significa infatti garantire anche mutamenti coerenti e non opportunistici nei comportamenti dei soggetti che quelle norme vorrebbero indirizzare: i soggetti regolati potrebbero non adeguarsi alle nuove regole in presenza di un sistema di rilevazione e/o di sanzione degli inadempimenti non efficace; in alternativa potrebbero adeguarsi nella forma conservando tuttavia nella sostanza le vecchie pratiche.

### 3. Le problematiche relative al finanziamento degli atenei

Un successivo consistente problema, tra i maggiori del sistema universitario e che merita di essere trattato a parte, è rappresentato dalle scarse, e decrescenti nel tempo, risorse finanziarie messe a disposizione dal settore pubblico. La formazione, in particolare quella universitaria, «rappresenta un input strategico sia per lo sviluppo del paese nel suo complesso sia per la valorizzazione delle opportunità individuali».<sup>5</sup> Questo ruolo centrale dell'università è ovunque riconosciuto. Basti però guardare in concreto all'evoluzione normativa e ai dati di finanza pubblica italiana relativi al sistema universitario per capire come da sempre troppo poco spazio sia stato attribuito al ruolo dell'università. La spesa in Italia per il sistema di istruzione terziario, secondo stime elaborate dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) per l'ocse, ammonta a circa 17,5 miliardi di euro,<sup>6</sup> di cui poco meno del 70% di fonte pubblica. La spesa pubblica italiana per iscritto universitario è la più bassa d'Europa ed è di poco inferiore ai 7 mila euro annui, contro una media ue che supera abbondantemente i 9 mila euro.<sup>7</sup> Peraltro si può notare un persistente gap tra l'assegnazione di fondi statali agli atenei per competenza e le effettive erogazioni di cassa: sul primo versante nell'ultimo triennio per il quale si dispone dei dati (2006-08) l'importo complessivo di parte corrente si è sempre collocato attorno agli 11 miliardi di euro, mentre sul secondo versante solo attorno agli 8-8,5 miliardi di euro (in termini pro capite meno di 5 mila euro all'anno per studente iscritto).<sup>8</sup>

4 Bisognerebbe in realtà considerare anche il minor apporto alle entrate tributarie e contributive del settore pubblico generato dall'ingresso ritardato dei laureati nella vita lavorativa a causa della più elevata durata degli studi.

5 Silvestri P., "L'istruzione", *Corso di scienza delle finanze*, Bosi P. (a cura di), il Mulino.

6 Sagramora S. e Pizzella C. (a cura di), *L'università in cifre 2008*, MIUR, Sistan, p. 3.

7 Ibidem.

8 Corte dei Conti, Referto sul sistema universitario, marzo 2010, cap. 2.3.

L'Italia assegna all'istruzione, nell'insieme dei differenti livelli educativi, circa il 10% della spesa pubblica totale,<sup>9</sup> poco meno della media europea per la stessa voce di bilancio, ma solo l'1,7% della spesa pubblica è diretto all'università. La spesa pubblica per l'università corrisponde solo allo 0,8% del pil, contro una media europea dell'1,3%.<sup>10</sup> Essa è quindi decisamente bassa ma i dati precedenti non incorporano i tagli adottati negli ultimi anni i quali peggiorano notevolmente le prospettive finanziarie dell'intero sistema. Il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) degli atenei era già stato previsto in decrescita nel triennio 2009-11 dalla l. n. 244/2007 (Finanziaria per il 2008), da 7,5 a 6,9 miliardi (-8,1%), ma le l. 126 e 133 del 2008 hanno più che raddoppiato il taglio, portando lo stanziamento 2011 a 6 miliardi (-20% rispetto all'importo originario del 2009).<sup>11</sup> Le risorse complessivamente sottratte al sistema universitario ammontano nel triennio considerato a 1,8 miliardi di euro.

Ovviamente i tagli appena esaminati nei trasferimenti statali non possono trovare compensazione significativa in risparmi di costo da parte degli atenei in quanto quasi l'80% della loro spesa corrente è rappresentata da stipendi al personale e non è quindi facilmente comprimibile in breve arco di tempo. In ogni caso non è comprimibile senza conseguenze sull'attività svolta. I tagli attuati confidano in un attenuamento della spesa basato sul rallentamento degli scatti automatici di anzianità (ogni tre anni anziché due), poi congelati per un triennio nella manovra di finanza pubblica del 2010, e, soprattutto, nella limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato le quali debbono essere contenute da parte di ogni ateneo fino al 2012 entro il 20% delle cessazioni dal servizio.

È evidente come questi tagli siano del tutto indipendenti dai livelli di attività effettivamente realizzati dai diversi atenei e dalla loro differente efficienza, così come indipendenti sono stati i finanziamenti storicamente erogati. Queste caratteristiche evidenziano un ben preciso e grave errore di metodo: la gestione esclusivamente finanziaria dei conti pubblici è adeguata solo nella parte di settore pubblico che preleva e ridistribuisce risorse monetarie ma è errata nella parte che produce servizi per i cittadini (istruzione, sanità, ecc.), trasformando input in output. Lo stato che distribuisce soldi, azienda di erogazione, è assimilabile a una fondazione bancaria: se essa incassa meno dividendi dalle sue partecipazioni dovrà anche tagliare i benefici erogati. Lo stato che produce servizi è invece assimilabile a un'azienda di produzione: se la Fiat 500 ha costi di produzione troppo elevati non si potrà certo tagliare sugli acquisti di tergicristalli e pneumatici dato che il prodotto diverrebbe impresentabile.

Le produzioni pubbliche potrebbero certo tagliare costi inefficienti, ma allora i tagli dovrebbero essere indirizzati alle sole unità inefficienti, non a tutte. E inoltre: chi garantisce che tali unità taglieranno l'inefficienza e non, invece, qualità e/o quantità della loro produzione? Una funzione di produzione inefficiente di un'organizzazione produttiva implica che il prodotto ottenuto attraverso l'impiego di determinate risorse sarà sub ottimale (in quantità e/o qualità) ma la riduzione delle risorse a disposizione non raddrizzerà necessariamente la funzione di produzione verso l'efficienza, soprattutto se tale riduzione essa può essere compensata da una diminuzione nella quantità e/o qualità del prodotto.

9 ISTAT, Spesa dell'Amministrazione pubblica per funzione, 21 gennaio 2010.

10 Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, 2010-2013, allegato.

11 Corte dei Conti cit., p. 60. Con le stesse leggi sono stati inoltre ridotti di quasi il 50% gli stanziamenti sia per il 'Piano triennale di sviluppo del sistema universitario' che per il 'Fondo integrativo per il diritto allo studio'.

L'unica via ragionevole per compensare i tagli negli stanziamenti statali era quella di chiedere una più elevata compartecipazione ai costi agli studenti caratterizzati da maggiore capacità contributiva delle famiglie. È infatti evidente che la scarsità delle risorse complessive richiede una loro destinazione prioritaria, o esclusiva, agli studenti con condizioni reddituali e patrimoniali familiari inferiori alla media. Ma questo non è stato fatto dato che è rimasta in vigore una norma assurda, risalente a molti anni fa, la quale impone che gli atenei non possano stabilire tasse e contributi il cui gettito superi il 20% del FFO (Fondo di finanziamento ordinario) a ciascuno assegnato (indipendentemente dal fatto che un ateneo operi in un'area molto ricca del paese e un altro in un'area molto povera). In tal modo, a fronte dei tagli nel FFO, gli atenei che intendano rispettarla dovranno persino prevedere una riduzione nelle tasse e contributi richiesti ai loro iscritti.

Con tale regola si completa l'analisi delle principali problematiche relative agli aspetti organizzativi ed economici del sistema universitario pubblico. È evidente che un progetto serio di riforma, avente carattere strutturale, deve essere in grado di porre adeguato rimedio ai medesimi.

#### 4. Offerta e domanda di formazione universitaria

Nel 1990 vi erano in Italia 61 università di cui 53 statali e 8 non statali; nel corso del decennio '90 il numero di università statali è rimasto stabile mentre le università non statali sono salite a 13 per arrivare alle 28 attuali, vero boom con molti risvolti critici<sup>12</sup> prodotto soprattutto dalla proliferazione delle università 'telematiche' la cui istituzione è stata resa possibile da un d.m. del 2003 relativo alla didattica online.<sup>13</sup> Attualmente il sistema universitario è composto<sup>14</sup> da 56 università statali, 3 politecnici statali,<sup>15</sup> 2 università statali per stranieri,<sup>16</sup> 17 università non statali 'normali', di cui una per stranieri,<sup>17</sup> 11 università non statali 'telematiche',<sup>18</sup> 4 scuole superiori di alta formazione,<sup>19</sup> 2 istituti di alta formazione dottorale,<sup>20</sup> per un totale di 89 istituzioni. Esse appaiono ben distribuite sul territorio: 32 al nord, 27 al centro e 30 al sud (di cui sei nelle isole).

Nel tempo vi è stata tuttavia una proliferazione di sedi distaccate, tanto che risultavano 273 comuni italiani sede di almeno un corso di studi attivo.<sup>21</sup> Un fenomeno parallelo dell'ultimo decennio è l'incremento nel numero dei corsi di laurea: secondo le statistiche del Ministero nell'anno accademico 2007-2008 vi erano oltre 5.500 corsi di studio

12 Si veda quanto sostenuto in tema di università 'telematiche' dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario nel «Decimo rapporto sullo stato del sistema universitario», dicembre 2009.

13 D. m. del 17 aprile 2003 «Criteri e procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all'art. 3 del decreto 3 novembre 1999, n. 509».

14 Fonte dei dati: Grassi M., Stefani E. *Il sistema universitario*, 2007, CEDAM; Capano G. *L'università in Italia*, Il Mulino, Bologna 2000; Ufficio Statistico del MIUR.

15 Sedi di Bari, Milano, Torino.

16 Sedi di Perugia e Siena.

17 Dante Alighieri di Reggio Calabria.

18 Di cui 9 istituite nel solo anno 2006.

19 Scuola Normale Superiore di Pisa, Scuola di Studi Superiori Universitari e di Perfezionamento «S. Anna» di Pisa, Scuola internazionale Superiore di Studi Avanzati (SISSA) di Trieste, Istituto Universitario di Studi Superiori (IUSS) di Pavia.

20 Istituto Italiano di Scienze Umane di Firenze e Scuola IMT (Istituzioni, Mercati e Tecnologie) di Lucca.

21 Fonte MIUR: <http://statistica.miur.it/scripts/InfoAtenei/prima.asp>

attivi in Italia, mille in più rispetto a quattro anni prima. La Corte dei Conti in un suo recente referto<sup>22</sup> ha evidenziato come dall'anno accademico 1999-2000 all'anno 2007-08 il numero dei corsi di studio attivi sia aumentato del 27%. Gli interventi normativi degli ultimi anni hanno tuttavia cercato di porre dei limiti al fenomeno, stabilendo dei requisiti minimi di organico docenti per corso di laurea.

Per quanto riguarda la domanda di formazione universitaria, un primo aspetto da considerare riguarda il passaggio dalle scuole superiori all'università, la propensione dei maturati, e più in generale dei diciannovenni, a proseguire gli studi. Nell'anno accademico 2007-08<sup>23</sup> hanno superato l'esame di maturità circa 450 mila studenti, corrispondenti a poco meno del 75% della popolazione diciannovenne. Si tratta di un buon risultato, pari a quasi il doppio rispetto a quanto si verificava nella prima metà degli anni '80 e in linea col dato medio dei paesi ocse.<sup>24</sup> Il 68% di coloro che hanno conseguito la maturità, corrispondente a poco più del 50% dei diciannovenni, ha deciso di proseguire gli studi iscrivendosi all'università. L'ultimo rapporto ocse sull'educazione,<sup>25</sup> il quale utilizza dati riferiti all'anno 2007, evidenzia per l'Italia un tasso di immatricolazioni su popolazione diplomabile pari al 53%, mentre la media ocse è solo di poco superiore e pari al 56%.

La propensione a proseguire gli è tuttavia molto differenziata sulla base della tipologia di diploma conseguito: il 98% degli studenti che ha terminato il liceo prosegue la propria formazione mentre questo si verifica solo per un maturato su due degli istituti tecnici e per meno di uno su tre tra chi ha studiato negli istituti professionali.<sup>26</sup> È interessante esaminare anche l'andamento temporale dei tassi relativi al conseguimento del diploma e all'immatricolazioni universitaria: mentre sino ai primi anni '90 i maturi rappresentavano una percentuale limitata dei diciannovenni (sino al 50%) ma decidevano di proseguire in massa gli studi (tre su quattro all'inizio del decennio '80; quattro su cinque all'inizio del decennio '90), nel corso degli anni '90 il sensibile incremento della quota di maturi sui diciannovenni (dal 50% a oltre il 70%) si è accompagnato ad una riduzione della propensione a proseguire gli studi a livello universitario (scesa nel corso del decennio '90 dall'80 al 60%). In sostanza il decennio '90 ha prodotto molti più maturi che non hanno tuttavia continuato gli studi e il rapporto immatricolati/diciannovenni è cresciuto in misura molto contenuta (Figura 1 alla pagina seguente).

Solo con la riforma degli ordinamenti didattici dell'inizio del nuovo decennio,<sup>27</sup> la cosiddetta riforma del "3+2", si evidenzia un incremento rilevante della quota di immatricolati sia rispetto ai maturi che ai diciannovenni, sulla quale potrebbero tuttavia aver influito scelte tardive di maturati di anni precedenti i quali avevano dapprima deciso di non proseguire e hanno poi cambiato idea avendo la possibilità di iscriversi a un corso di durata più breve. Tuttavia la quota di immatricolati a tre anni o più dal conseguimento della maturità è in costante flessione dopo il picco raggiunto nell'anno accademico 2002-03 e oggi lo standard degli immatricolati è rappresentato da studenti che decidono di iscriversi nello stesso anno in cui hanno conseguito il diploma.

22 L'incremento è relativo ai corsi aperti alle immatricolazioni.

23 Fonte: Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU), «Decimo rapporto sullo stato del sistema universitario», dicembre 2009, p.21.

24 OECD, «Education at a glance 2009».

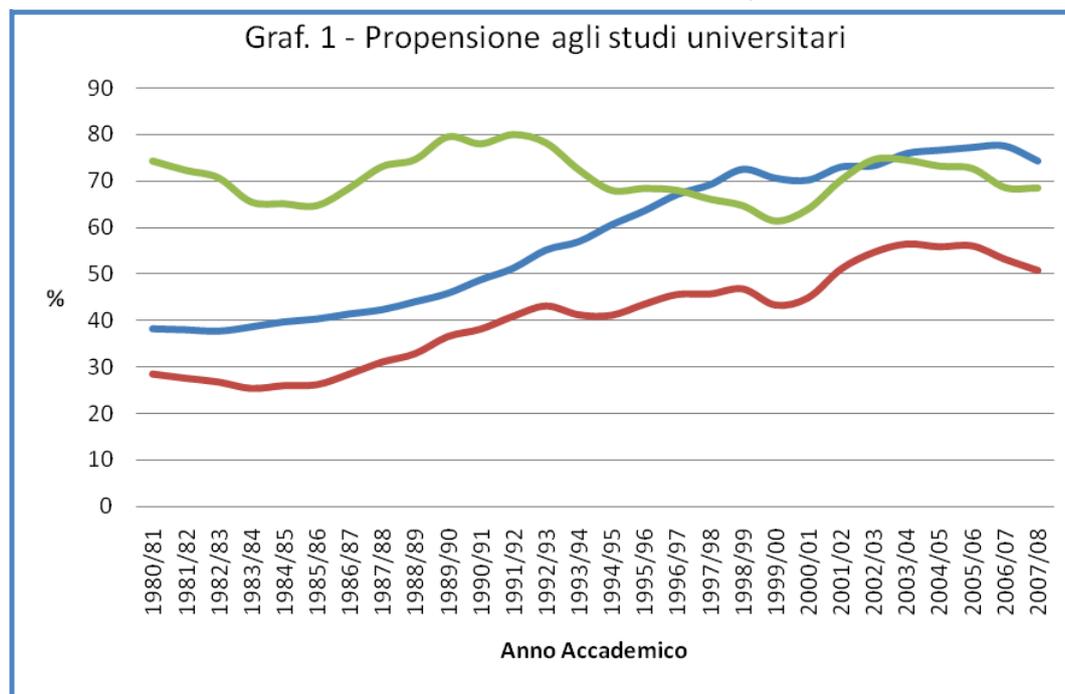
25 OECD cit.

26 Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario «Decimo rapporto sullo stato del sistema universitario», dicembre 2009.

27 L. n. 509 del 1999.

FIGURA 1

## Propensione agli studi universitari



Fonte: elab. dati CNVSU «Decimo rapporto sullo stato del sistema universitario».

Secondo l'ultimo dato disponibile vi sono poco più di 1 milione e 800 mila studenti iscritti negli atenei italiani,<sup>28</sup> di cui poco meno di 310 mila matricole. Si tratta tuttavia di studenti poco mobili dato che quattro su cinque di essi si iscrivono in una università della propria regione di residenza.<sup>29</sup> Questo fenomeno è sicuramente aiutato dalla molteplicità di sedi universitarie e dalla capillare diffusione di sedi distaccate, discussa in precedenza, ma anche indotto da insufficienti politiche di diritto allo studio, non in grado di coprire adeguatamente, neppure per i meno abbienti, gli oneri che uno studente fuori sede deve sostenere.<sup>30</sup> È anche probabile che gli studenti non percepiscano significative differenze di qualità tra gli atenei, tali da giustificare i costi della mobilità. La tabella 1 evidenzia la crescita nel tempo della popolazione universitaria, particolarmente evidente a partire dagli anni '70 grazie alla liberalizzato degli accessi al sistema universitario.<sup>31</sup>

## 5. Le performance del sistema universitario

Sino al momento dell'immatricolazione all'università gli studenti italiani che escono dalle scuole superiori manifestano risultati e comportamenti molto simili ai loro coe-

28 Il dato si riferisce all'anno accademico 2007/08.

29 Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario «Decimo rapporto sullo stato del sistema universitario», dicembre 2009.

30 Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario «Decimo rapporto sullo stato del sistema universitario», dicembre 2009, p. 69 ss.

31 L. 11 Dicembre 1969 n. 910: «Provvedimenti urgenti per l'università». Tale legge andava a modificare la «Riforma Gentile» che limitava fortemente gli accessi all'università. Solo la maturità classica permetteva di poter accedere a tutte le facoltà, mentre quella scientifica permetteva l'iscrizione a facoltà a carattere strettamente scientifico. Per tutti gli altri diplomati l'accesso all'università non era invece possibile.

TABELLA 1

## Iscritti al sistema universitario nazionale

Anno	Totale	% immatricolati su 19enni
1931/32	47.614	n.d.
1941/42	145.793	n.d.
1951/52	226.793	n.d.
1961/62	287.975	10,3
1971/72	759.872	24,6
1981/82	1.024.681	27,0
1991/92	1.574.719	41,1
2001/02	1.722.457	51,1
2007/08	1.809.192	50,8

Fonte: G. Capano *L'università in Italia* p. 65 e Decimo rapporto CNVSU

tanei dei paesi maggiormente sviluppati: conseguono la maturità e si iscrivono all'università in percentuali molto simili. Differenze notevoli di risultato emergono invece durante gli studi universitari e portano a tassi di successo molto inferiori rispetto all'area ocse. I due fenomeni negativi di maggiore rilievo sono gli abbandoni e gli elevati tempi di conseguimento del titolo, ben oltre la durata legale del ciclo di studi.

Un immatricolato su cinque abbandona dopo il primo anno e questo dato conferma i valori precedenti la riforma degli ordinamenti.<sup>32</sup> Il dato più allarmante tuttavia è rappresentato dal 'tasso di insuccesso' complessivo, dalla quota di immatricolati che non riesce neppure a conseguire il titolo di primo livello. Secondo l'ocse<sup>33</sup> l'Italia registra il peggior dato tra tutti i paesi sviluppati grazie al suo 55% di abbandoni: su cento studenti che iniziano l'università 55 si arrendono e solo 45 conseguono il titolo. Questi dati comportano che, nonostante gli immatricolati in rapporto ai diciannovenni siano sostanzialmente in linea con la media ocse, altrettanto non si verifica col tasso di partecipazione a percorsi universitari, il quale risulta essere inferiore, nell'età compresa tra i 20 e i 29 anni, agli standard internazionali, nonostante il contributo dei nostri fuori corso.<sup>34</sup> Anche il numero dei laureati, nonostante sia aumentato sensibilmente dopo la riforma, permane rispetto alla popolazione in 'età laureabile' notevolmente inferiore alla media internazionale.

Per quanto riguarda i ritardi negli studi, considerando solo le lauree di primo livello, si evidenzia che solo il 22% dei laureati totali, corrispondente a uno studente ogni dieci immatricolati all'inizio del ciclo, conclude entro la durata regolare del corso mentre il 30% si laurea entro il primo anno di fuori corso e quasi un laureato su due con un ritardo superiore all'anno.<sup>35</sup> Inoltre il numero dei laureati è in lieve calo negli ultimi anni, dopo la crescita notevole del periodo post riforma, mentre è in aumento il numero dei laureati già in possesso di un precedente titolo, per il fatto che stanno completando molti studenti che hanno continuato gli studi dopo la laurea triennale.

Per quanto riguarda il corpo docente, tra il 1998 e il 2009 si è assistito a un incremento nelle università statali pari al 25,6%, prodotto dalle figure degli ordinari e dei ricercato-

32 Il dato è relativo ai soli cicli di primo livello.

33 oecd, «Education at a glance 2009».

34 ibidem.

35 CNVSU cit, p 60.

ri (gli associati sono invece diminuiti),<sup>36</sup> che non è stato tuttavia sufficiente a colmare il divario rispetto allo standard europeo. L'Italia risulta infatti sottodimensionata rispetto al resto d'Europa dal punto di vista dell'organico, avendo un rapporto di 20 studenti per docente contro una media internazionale di 16 studenti per docente.<sup>37</sup> Tuttavia nelle nostre analisi effettuate su dati dettagliati 2005 e riferite alle sole università statali<sup>38</sup> il rapporto studenti-docente è di quasi 30, dato che si riduce a 18 se si considerano solo gli studenti regolari. Il rapporto tra laureati e docenti è invece pari a 5.

Questi dati evidenziano come il “meccanismo produttivo” del sistema universitario appaia non funzionare adeguatamente: sono eccessivi gli studenti fuori corso, così come gli abbandoni, mentre il rapporto studenti-docenti risulta più elevato rispetto ai valori internazionali e questo aspetto è certamente in grado di influire sui due fenomeni precedenti.

## 6. Le regole del finanziamento agli atenei statali e le loro riforme

Negli ultimi vent'anni l'ordine legislativo del sistema universitario italiano è stato ampiamente modificato non solo dal punto di vista dei cicli di studio, come mostrato in precedenza, ma anche nelle regole relative ai suoi aspetti finanziari. L'esigenza di riformare i meccanismi di finanziamento delle università è emersa agli inizi degli anni '90, periodo nel quale lo stato copriva in maniera poco efficiente una quota altissima, circa il 90% dei costi dell'intero sistema, e poco compatibile con i consistenti problemi di finanza pubblica dell'epoca. Anche se i primi passi in materia di autonomia finanziaria sono stati fatti con la l. n. 168 del 1989,<sup>39</sup> il provvedimento che ha modificato radicalmente il finanziamento del sistema universitario è la l. n. 537 del 1993.<sup>40</sup> All'art. 5, in particolare, essa introduce per l'università tre principali fondi di finanziamento, i quali sostituiscono la molteplicità delle preesistenti voci relative all'università nel bilancio del ministero, ognuna delle quali stabiliva trasferimenti con vincolo di destinazione: (1) Fondo di finanziamento ordinario (FFO), (2) Fondo per l'edilizia e per le grandi attrezzature scientifiche; (3) Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

Il primo fondo è destinato da allora alla copertura delle spese di funzionamento degli atenei congiuntamente alla contribuzione degli studenti; copre in particolare i costi del personale, i consumi intermedi, le locazioni, i costi della manutenzione ordinaria delle strutture, voci che includono le spese correnti sostenute anche per l'ordinaria attività di ricerca. Invece specifici progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale sono finanziati, al di fuori dei tre fondi precedenti, attraverso specifiche assegnazioni progettuali effettuate su base concorsuale attraverso i bandi prin (Programmi di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale).

Il radicale cambiamento che si verifica con l'introduzione di questa legge è che le università non ricevono più somme dallo stato vincolate a specifici utilizzi, bensì un unico fondo che in piena autonomia viene allocato tra le proprie voci di spesa. Il legisla-

36 CNVSU cit., p.105. Si evidenzia anche un'età media piuttosto elevata del corpo docente: per gli ordinari è di quasi 60 anni, per gli associati di 53, per i ricercatori di 45 anni.

37 Ufficio statistico MIUR.

38 Sono state escluse le istituzioni di alta formazione (IUSS-Pavia, SISSA-Trieste, S.Anna-Pisa, Normale-Superiore di Pisa) e le Università per Stranieri di Perugia e Siena.

39 Art. 7 comma 1 della l. del 9 maggio 1989 n.168: «Istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica».

40 Art. 5 l. del 24 dicembre 1993 n. 537.

tore, inoltre, aveva previsto che il FFO fosse composto da due parti, una quota base e una di riequilibrio, la prima assegnata sulla base del trasferimento storico all'ateneo, la seconda, invece, basata su costi standard di produzione. Nel disegno originario della riforma la prima componente avrebbe dovuto essere pesata in maniere decrescente nel tempo al fine di far spazio ad una quota crescente del fondo totale assegnata sulla base della seconda componente.

Questo sistema è stato in vigore sino al 2003 mentre a partire dal 2004 il MIUR ha adottato un modello, proposto dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (cnvsu), che ha modificato i criteri di calcolo della quota di riequilibrio. Il nuovo metodo ha basato il calcolo di questa quota su un insieme di indicatori, ognuno con uno specifico peso ponderale, finalizzati a misurare i risultati conseguiti dagli atenei sia nei processi formativi, quindi nella didattica, sia nelle attività di ricerca. Purtroppo la quota di riequilibrio attribuita col modello è sempre rimasta di piccola entità rispetto all'ammontare dell'intero FFO dato che nel corso degli anni non ha mai superato il 4%. Il FFO, in pratica, è stato sempre erogato nella sua quasi totalità sulla base dei trasferimenti storici i quali erano a loro volta finalizzati a coprire la spesa storica. Nel tempo esso è stato inoltre incrementato per tener conto della dinamica inflattiva e, soprattutto, di quella relativa agli stipendi del personale; tuttavia, come evidenziato dalla Corte dei Conti<sup>41</sup>, negli anni più vicini a noi la dinamica è stata inferiore sia alla crescita del livello dei prezzi che a quella degli stipendi del personale (rivalutazioni periodiche e scatti di anzianità) sino a pervenire alla recente politica di tagli consistenti, analizzata al par. 2.

Il più recente intervento sul FFO è quello operato in sede di assegnazione del fondo per l'anno 2009: in tale occasione il nuovo ministro ha introdotto un meccanismo, detto del "7%", consistente nel sottrarre risorse pari al 7% del FFO complessivo per l'anno e nel riassegnarle sulla base di una valutazione sia della bontà della didattica che della ricerca<sup>42</sup>. Trattandosi di finalità identiche a quelle perseguite attraverso il modello introdotto nel 2004, non si comprende perché non sia preferito provvedere al cambiamento delle variabili utilizzate nel medesimo e alla modifica dei pesi ponderali<sup>43</sup>, violando il principio del "rasoio di Ockham": «Pluralitas non est ponenda sine necessitate». Invece il nuovo meccanismo "meritocratico" si è sovrapposto al precedente senza sostituirlo e senza chiarire se si tratterà di un criterio di ripartizione permanente o solo "una tantum". Esso, inoltre, è stato oggetto di numerose critiche, che hanno toccato diversi aspetti:

- 1) La scarsa capacità, per diverse variabili utilizzate, di rappresentare correttamente gli aspetti di merito che si intendevano considerare: come è possibile, ad esempio, approssimare la qualità della didattica col successo occupazionale dei laureati (dato che il mercato del lavoro dei filosofi non è esattamente quello degli ingegneri e, in generale, il mercato del lavoro di Catanzaro non è quello di Milano)?
- 2) L'uso per alcune variabili di dati risalenti a diversi anni prima (in particolare una vecchia valutazione della ricerca).

<sup>41</sup> Corte dei Conti cit., p. 58.

<sup>42</sup> Art. 2 della l. 9 gennaio 2009 n. 1 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca».

<sup>43</sup> Il modello del cnvsu pesava i risultati della didattica per 2/3 e quelli della ricerca per 1/3 mentre il modello Gelmini scambia i due pesi: 2/3 alla ricerca e 1/3 alla didattica.

- 3) Il fatto che per alcune variabili sarebbe andata smarrita nell'algoritmo di calcolo la dimensione dell'ateneo.<sup>44</sup> Poiché il 7% di risorse è stato ricavato decurtando l'assegnazione storica, i grandi atenei hanno contribuito alla dotazione del medesimo per importi consistenti, pari a multipli dei contributi degli atenei minori. Ipotizzando che un ateneo A sia grande 10 volte un ateneo B, e abbia contribuito al fondo del 7% per un ammontare pari a 10 volte il secondo (quindi l'ateneo B ha contribuito per un decimo rispetto ad A), cosa succede sull'assegnazione del fondo se la qualità della didattica e della ricerca dell'ateneo B viene misurata pari a 1,5 volte quella dell'ateneo A? Dobbiamo dargli una quota di riequilibrio pari a 1,5 volte quella di A? È evidente che una soluzione di questo genere è errata: è vero che B vale 1,5 volte A per qualità ma solo 0,1 volte per dimensioni. Risulta quindi ragionevole dargli una quota 'meritocratica' pari a 0,15 volte quella di A ( $1,5 * 0,1 = 0,15$ ), non a 1,5 (così come sarebbe stato ragionevole dargli una quota pari a 0,1 volte quella di A se il livello qualitativo fosse risultato identico).

È dunque evidente che un'eventuale commissione meritocratica istituita per valutare la bontà di questo metodo di assegnazione 'meritocratica' dei fondi lo avrebbe sicuramente bocciato. Nello stesso tempo si deve constatare che tutti i tentativi condotti nell'ultimo ventennio di superare il criterio di finanziamento degli atenei basato su quanto essi hanno storicamente speso è fallito. Si è semplicemente passati, a cause della avverse fortune delle risorse pubbliche in epoca di recessione, da una fase di finanziamenti agli atenei indipendenti dai risultati da essi conseguiti a una fase di segno contrario di tagli, tuttavia egualmente indipendenti dai risultati conseguiti. Sembra quindi venuto il tempo di proporre un metodo più razionale, più semplice e più radicale: smettiamo di finanziare gli atenei e finanziamo gli studenti affinché studino e se studiano; prendiamo atto che il settore pubblico ha fallito nel valutare i suoi atenei e affidiamo il compito, senza oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche, a 1,8 milioni di studenti. Riusciranno certo meglio nell'operazione perché è nel loro interesse non sbagliarsi.

## 7. Stima di una funzione di costo per gli atenei statali

La stima di una funzione di costo per gli atenei statali incontra due ordini di difficoltà<sup>45</sup>. Il primo riguarda la quantificazione stessa dei costi di produzione dato che la contabilità degli atenei, di tipo finanziario e non economico, non evidenzia i costi economici delle attività realizzate ma solo le spese sostenute, le uscite finanziarie, distinte per tipologia. Occorre quindi in primo luogo ottenere un'aggregazione di voci di uscite finanziarie che approssimino nel modo migliore possibile i costi di funzionamento. A tal fine sono stati utilizzati i dati di rendiconto finanziario degli atenei statali italiani, disponibili per i soli anni dal 2001 al 2005 sul sito del CNVSU. L'analisi è stata svolta su cinquantotto atenei, escludendo per le loro specificità le Università per stranieri di Siena e Perugia e le Scuole sissa di Trieste, Superiore Normale e S'Anna di Pisa.

Si è ritenuto di identificare i "costi operativi" degli atenei nella somma delle spese per il personale e delle spese di funzionamento. Sono stati utilizzati i valori indicati come "impegni", privilegiando quindi il criterio di competenza rispetto al criterio di cassa; tuttavia nei pochi casi in cui il dato relativo agli "impegni" risultava mancante, si è pre-

<sup>44</sup> Il condizionale è d'obbligo dato che il MIUR non ha pubblicato i fogli di calcolo relativi alla componente della ricerca nell'attribuzione della quota del 7%.

<sup>45</sup> Il presente esercizio ha come riferimento il lavoro di Giarda, Petretto, Catalano e Silvestri "La standardizzazione dei costi nel sistema universitario italiano" in *Politica Economica* n. 1/1996.

ferito includere il valore relativo ai “pagamenti” piuttosto che rinunciare alla specifica osservazione nell’analisi<sup>46</sup>. Le “spese del personale” comprendono le diverse voci relative alle risorse umane: spese per il personale a tempo determinato e indeterminato, oneri previdenziali a carico dell’amministrazione, irap e altri oneri. Le spese di funzionamento includono invece le spese per attività istituzionali, per l’acquisto di beni di consumo e servizi, i costi delle utenze e dei canoni, gli oneri per la gestione e manutenzione ordinaria delle strutture, le locazioni passive.

I costi così identificati sorgono da tre diverse tipologie di ‘produzione’ degli atenei: (i) servizi didattici rivolti agli studenti; (ii) attività di ricerca; (iii) servizi richiesti da committenti esterni, pubblici e privati. I primi sono finanziati per una quota ridotta dagli studenti, attraverso le tasse e i contributi, e per la rimanente parte dal Fondo di finanziamento ordinario (FFO) proveniente dal ministero, i secondi sempre dal FFO, i terzi sono a carico dei committenti esterni. Ai fini della presente analisi sono stati imputati alle prime due attività i costi, come in precedenza definiti, al netto dei proventi derivanti dalle attività svolte per committenti esterni. I costi totali sono stati quindi diminuiti delle entrate proprie degli atenei, identificate nelle seguenti voci di bilancio: le entrate finalizzate, derivanti da contratti e accordi con enti esterni, pubblici o privati, generalmente per prestazioni svolte in favore dei medesimi, e le entrate derivanti da vendita di beni e servizi. Per entrambe sono stati adottati i valori relativi agli “accertamenti” mentre nei pochi casi in cui mancavano sono state utilizzate le “riscossioni”.<sup>47</sup>

Il costo totale di ogni ateneo al netto delle entrate proprie è ragionevolmente ipotizzato essere funzione della numerosità degli studenti iscritti e di alcune loro caratteristiche qualitative, quali la tipologia di corso di laurea e l’essere in corso o meno. Il numero degli studenti iscritti, considerato al 31 gennaio dell’anno di riferimento del bilancio, è stato quindi utilizzato come variabile esplicativa principale.<sup>48</sup> Al fine di valutare la differente onerosità tra iscritti a corsi di laurea di aree differenti sono state inoltre considerate le quote percentuali degli iscritti relative a diversi corsi, raggruppati secondo logiche di affinità. Le variabili utilizzate nella regressione sono le seguenti:

- STOTNET, variabile dipendente, è il costo totale netto di funzionamento<sup>49</sup> dell’ateneo i-esimo all’anno t;
- STUD è numero totale degli studenti iscritti nell’ateneo i-esimo al 31 gennaio dell’anno t;
- ING rappresenta la percentuale degli studenti iscritti a ingegneria e architettura nell’ateneo i-esimo all’anno t;
- SCIENT rappresenta la percentuale di studenti iscritti a corsi di laurea scientifici;<sup>50</sup>
- MED rappresenta la percentuale di studenti iscritti a medicina;
- AGR rappresenta la percentuale di studenti iscritti ad agraria;
- ISEF rappresenta la percentuale di studenti iscritti a educazione fisica;

46 Si è utilizzata la voce pagamenti per quanto riguarda le seguenti casi: Cagliari, Camerino, Firenze, Parthenope di Napoli, Pisa e Trento.

47 Per le entrate finalizzate il valore delle riscossioni è stata utilizzato nei seguenti casi: Camerino, Firenze, Messina, Pisa e Trento. Per la vendita di beni e servizi è stato invece adottato nei seguenti casi: Cagliari, Camerino, Firenze, Messina, Salerno e Trento.

48 La fonte dei dati è l’Ufficio statistico del MIUR;

49 Spese per il personale più spese di funzionamento meno entrate finalizzate e vendite di beni e servizi.

50 Corsi di laurea dei raggruppamenti chimico-farmaceutico, geo-biologico e scientifico in generale.

- TREND rappresenta il trend temporale per il quinquennio considerato (2001-05).

Le funzioni stimate sono semilogaritmiche, essendo le variabili STOTNET e STUD espresse in logaritmi naturali, e riferite a un panel di 58 atenei per cinque anni, per un totale di 290 osservazioni. Nelle numerose stime effettuate si è anche verificata la possibilità di una differente onerosità tra iscritti in corso e fuori corso, utilizzando come variabile esplicativa la quota dei fuori corso sul totale. Tale variabile non è tuttavia mai risultata significativa allo stesso modo di variabili finalizzate a valutare gli effetti sui costi di un differente mix tra professori ordinari, associati, ricercatori o di un differente costo medio del personale negli atenei considerati. Non sono risultate significative neppure variabili *dummies* finalizzate a identificare eventuali differenziali di costo su base territoriale.<sup>51</sup> La regressione migliore stimata è infine risultata la seguente:<sup>52</sup>

$$\begin{aligned} STOTNET = & 0.51369 + 1.034566 * STUD + 0.00539 * ING + 0.009251 \\ & * ISEF + 0.021447 * MED + 0.011264 * SCIENT + 0.012931 * AGR + \\ & 0.039308 * TREND \end{aligned}$$

$$R^2 = 0,9171; R^2_{adj} = 0,9150; F_{stat.} = 445,42$$

L'equazione precedente permette di differenziare il costo annuo di funzionamento degli atenei in funzione di un maggior peso degli iscritti a corso di laurea più costosi (quali scienze, medicina, ecc.). Nelle numerose stime effettuate si sono considerate disaggregazioni più ampie tra corsi di laurea, tuttavia tra quelli di area umanistica, giuridico-economico-statistica e politico-sociale non sono state riscontrate differenze di costo significative. Sulla base della regressione precedente si sono calcolati costi standard per un ateneo di dimensioni medie, corrispondente a 29 mila iscritti, e per il più recente tra gli anni considerati, il 2005. Il costo standard è il costo medio per studente, coperto in parte dal finanziamento statale e in parte dalle tasse universitarie pagate da ciascun iscritto. I risultati ottenuti sono riportati nella tabella 2.

TABELLA 2

**Stima del costo medio per tipologia di corso**

Costi standard per un ateneo di dimensioni medie (Anno 2005)

Tipologia di corso	Euro annui per iscritto	Indice Altri CdL=1
Altri Corsi di Laurea	2.902	1,00
Ingegneria-Architettura	4.976	1,71
Isef	7.320	2,52
Medicina	24.786	8,54
Scienze	8.953	3,08
Agraria	10.577	3,64

Sulla base degli importi precedenti si è provveduto a calcolare quali sarebbero state le entrate per i 58 atenei statali se essi avessero ricevuto nell'anno 2005 al posto del FFO e delle tasse universitarie esattamente l'importo unitario sopra riportato per ogni

51 Dummy SUD e dummy CENTRO.

52 Sono state effettuate stime panel col metodo dei minimi quadrati ordinari (OLS). I valori del t-stat. per le differenti variabili sono i seguenti: C 2,33; STUD 47,41; ING 7,56; ISEF 6,69; MED 9,20; SCIENT 4,44; AGR 3,34; TREND 3,59.

studente iscritto, in sostanza se i valori sopra indicati si fossero trasformati in borse per studente. Per buona parte degli atenei considerati il risultato è molto soddisfacente dato che il valore così calcolato risulta molto vicino alla somma del FFO e delle tasse studentesche.

Per un numero limitato di atenei si osservano invece discrepanze anche consistenti tra valore così ottenuto e valore effettivo. Tali differenze, le cui cause specifiche debbono essere approfondite, possono dipendere da una molteplicità di fattori, come: (i) anomalie ed errori presenti nel database utilizzato relativo ai bilanci; (ii) presenza di atenei di recente istituzione per i quali il corpo docente e i costi non sono ancora a regime mentre gli studenti iscritti si sono accresciuti più rapidamente delle risorse; (iii) presenza di atenei che hanno subito riduzioni di studenti e quindi un abbassamento del rapporto studenti/docenti o che operano comunque con rapporti anomali rispetto alla molteplicità dei rimanenti.

La domanda se il costo standard ricavato dalle stime econometriche possa costituire base solida per la definizione dell'importo delle borse deve essere posta in maniera esplicita e richiede di controllare, se possibile, i risultati della stima econometrica con una metodologia differente, di più immediata applicazione e comprensione, che abbia come riferimento esplicito i fattori in grado di spiegare i differenziali di costo per studente tra i corsi di laurea. Uno di questi fattori è sicuramente dato dall'uso di laboratori e grandi attrezzature scientifiche; non stupisce, in conseguenza, che medicina possa essere più onerosa dei corsi scientifici e questi, a loro volta, più di quelli umanistici. Tuttavia se consideriamo che i costi di funzionamento degli atenei sono prevalentemente costi del personale, e in particolare del personale docente, il fattore di maggior rilievo in grado di differenziare il costo unitario tra corsi di laurea è il diverso rapporto tra docenti e studenti.

### TABELLA 3

#### Rapporto docenti/studenti anno 2005

*Docenti di ruolo in rapporto agli studenti iscritti (Anno 2005)*

Tipologia di corso di laurea	Numero docenti per mille studenti	Indice Altri Corsi di Laurea = 1
Altri Corsi di Laurea	19,7	1,00
Ingegneria-Architettura	33,9	1,73
Isef	10,8	0,55
Medicina	108,3	5,50
Scienze	57,7	2,93
Agraria	53,7	2,73

Fonte MIUR

La tabella 3 riporta, per il medesimo anno al quale è riferita la precedente tabella 2, il numero di docenti di ruolo per ogni mille studenti iscritti. Se poniamo uguale a uno il rapporto docenti/studenti per i corsi di laurea del gruppo meno costoso, osserviamo che esso diviene 1,7 per il gruppo ingegneristico e 2,9 per quello scientifico, valori praticamente identici ai rapporti tra costi standard della tabella 2. Una piccola discrepanza emerge per agraria: il costo unitario sarebbe pari a 3,6 volte quello base mentre il rapporto docenti/studenti solo 2,7. Una discrepanza maggiore riguarda invece medicina: il costo unitario sarebbe pari a 8,5 volte quello base mentre il rapporto docenti/studenti solo 5,5. In entrambi i casi le differenze potrebbero essere ragionevolmente imputabili ai costi derivanti dalle attrezzature scientifiche. Ove invece la discrepanza è notevole e all'apparenza non giustificabile è l'Isef: qui il rapporto docenti/studenti è molto infe-

riore al gruppo meno costoso, mentre per il costo unitario si verifica l'opposto. Sui costi unitari degli iscritti all'Isef, i quali rappresentano tuttavia solo degli iscritti complessivi agli atenei italiani, occorrerà quindi elaborare ulteriori approfondimenti.

## 8. Un nuovo modello di finanziamento basato su borse agli studenti

Il costo standard unitario, stimato per le distinte aree disciplinari di appartenenza dei diversi corsi di laurea, può essere utilizzato per ipotizzare modalità di finanziamento degli atenei pubblici italiani alternative rispetto a quelle vigenti. L'importo indicato nella tabella 2 rappresenta una stima dell'effettivo costo all'interno dell'ateneo di dimensioni corrispondenti a quelle medie; tale valore si può ipotizzare identico su tutto il territorio nazionale; infatti, non essendo mai risultate significative nelle numerose stime effettuate dummies di tipo geografico, non sembra ragionevole ipotizzare differenze di costo basate sulla differente collocazione geografica degli atenei. Inoltre, dato che la stima effettuata non rileva consistenti effetti connessi alla scala dimensionale delle realtà universitarie considerate, il costo standard calcolato sull'ateneo di dimensioni medie può essere preso a riferimento per gli atenei di qualsivoglia dimensione senza che si commetta un errore di rilievo. La ricerca eccedente i normali programmi realizzati dai docenti, che qui non è considerata, richiede opportuni finanziamenti ad hoc che dovrebbero seguire logiche differenti rispetto a quelle del finanziamento ordinario degli atenei, studiato e ripensato in questo articolo; ad esempio una procedura simile a quella dei progetti prin, caratterizzata da finanziamenti specifici basati su una valutazione comparativa di progetti.

Il costo standard individuato potrebbe servire per un ripensamento dei meccanismi di finanziamento degli atenei pubblici. Dal sistema attuale, nel quale l'importo assegnato ogni anno ai diversi atenei differiva e differisce dal trasferimento dell'anno precedente prevalentemente per rivalutazioni uniformi (in passato) o per tagli uniformi (negli anni più recenti) e solo in misura limitata per l'adozione di meccanismi di riequilibrio associati ad aspetti di merito (quali la qualità della ricerca e i risultati della didattica), si potrebbe pervenire a un meccanismo dipendente più direttamente dai livelli di "output" prodotto.

Sono immaginabili al riguardo due ipotesi: nella prima il FFO attuale è ricalcolato come una sommatoria, per le diverse aree disciplinari di appartenenza dei CdL, del numero degli studenti iscritti (o, in ipotesi alternativa, degli iscritti in corso) moltiplicato per uno specifico importo unitario, desunto dai costi standard stimati; nella seconda, invece, si potrebbe arrivare a un sistema molto più prossimo al libero mercato in cui l'ateneo verrebbe finanziato solo attraverso le quote di iscrizione degli studenti (ora aventi natura economica di tasse e contributi, in futuro di tariffe) mentre il settore pubblico assegnerebbe agli studenti delle borse, differenziate sulla base dell'indicatore di condizione economica della famiglia di appartenenza e corrispondenti, nell'ipotesi più elevata, al costo standard stimato per un'annualità dello specifico corso di studi. Le borse potrebbero essere erogate dall'istituzione pubblica incaricata (ad esempio gli attuali enti regionali per il diritto allo studio) direttamente agli studenti beneficiari e da essi utilizzate per integrare la tariffa d'iscrizione, oppure indirettamente, versando l'importo della borsa nelle casse dell'ateneo al quale lo studente è iscritto.

Nelle due ipotesi alternative, FFO calcolato sulla base del numero degli studenti e della quota individuale, oppure borsa di studio individuale, si produrrebbero alcuni effetti identici e altri differenziati. Iniziamo ad analizzare i primi: (i) in ambedue le ipotesi si entrerebbe in una logica concorrenziale, attraverso l'introduzione di meccanismi di competizione tra gli atenei per attrarre gli studenti; (ii) si ridurrebbe l'influsso dei de-

cisori politici nelle scelte universitarie e nel loro finanziamento;<sup>53</sup> (iii) sarebbero le preferenze degli studenti, cioè la domanda di formazione universitaria, a guidare l'allocazione delle risorse nel sistema; (iv) verrebbe indicato ai beneficiari il costo effettivo del servizio per la collettività (rispetto all'attuale solo apparente gratuità) ed esso fungerebbe anche da segnalatore di valore, potendo in tal modo contribuire a ridurre comportamenti inefficienti degli studenti; (v) il finanziatore pubblico del sistema smetterebbe di pagare l'acquisizione da parte degli atenei dei fattori produttivi e inizierebbe a compensare solo il prodotto effettivamente erogato; (vi) la funzione svolta al centro del sistema universitario, attualmente dal MIUR, diventerebbe prevalentemente regolatoria e non più di stretto controllo e indirizzo, perdendo in dirigismo ordinamentale e acquisendo in efficacia.

Le due ipotesi, FFO su basi capitarie da un lato, borsa di studio dall'altro, avrebbero effetti molto simili sugli atenei interessati, creando una relativa incertezza sulle fonti di finanziamento, strettamente legate alla capacità degli atenei di attrarre studenti. Essi avrebbero il pregio maggiore di indirizzare gli atenei verso la cura del loro prodotto, i servizi formativi erogati agli studenti, e verso un'adeguata soddisfazione della domanda, alla pari di normali imprese operanti in mercati di concorrenza. Le due ipotesi avrebbero, invece, conseguenze molto differenti sugli iscritti agli atenei: (i) la ridefinizione del FFO su basi capitarie modificherebbe i rapporti tra finanziatore pubblico e ateneo beneficiario ma non impatterebbe sullo studente iscritto e non avrebbe la capacità di influenzarne positivamente l'impegno; (ii) l'assegnazione di una borsa individuale per la copertura parziale o totale dei costi d'iscrizione avrebbe invece il vantaggio di poter essere subordinata a precisi risultati richiesti agli studenti beneficiari, ad esempio una soglia minima di crediti da conseguirsi entro una determinata scadenza per ottenere la conferma della borsa anche nel successivo anno accademico. Ovviamente la soglia minima dovrebbe essere differenziata tra studenti a tempo pieno e studenti lavoratori a tempo parziale, per i quali il relativo status dovrebbe essere accertabile oggettivamente e dar luogo a un percorso di studio più diluito nel tempo già previsto al momento dell'iscrizione. La borsa, inoltre, non potrebbe protrarsi indefinitamente nel periodo del fuori corso ma limitarsi, meglio se in misura ridotta, alla sola prima annualità dopo la conclusione della durata legale degli studi.

Il passaggio dal sistema attuale a un sistema di borse individuali agli studenti genererebbe due vantaggi principali: (i) gli atenei non potrebbero più contare su finanziamenti pubblici per compensare i fattori produttivi, in primo luogo il personale, se non nella misura in cui essi siano effettivamente ed efficacemente impiegati per realizzare servizi formativi; (ii) gli iscritti non potrebbero più contare sul fatto di porre a carico della collettività i costi derivanti da una loro scarsa produttività e tempestività rispetto alla normale durata del corso di studio dato che un allungamento, non giustificato da condizione lavorativa, dei tempi di conseguimento del titolo farebbe decadere la borsa e porre a loro carico i costi d'iscrizione. Gli atenei si troverebbero a dover affrontare l'incertezza economico-finanziaria sulle entrate, adottando efficaci scelte in termini di offerta formativa, organizzazione della didattica, tutoring, attraverso meccanismi di programmazione pluriennale, di riorganizzazione interna e di maggior chiarezza nell'identificazione della *mission* che l'ateneo intende perseguire.<sup>54</sup> Inoltre, le università pubbliche analogamente a quanto già avviene per le private, potrebbero avere la libertà (even-

53 Arrigo U. "Ecco perché è necessaria una diversa riforma degli atenei nazionali" in [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net), 1 novembre 2008.

54 A questo proposito si può far riferimento a: Pelanda Carlo *Spazio al territorio: la terza missione* e Tommaso Agasisti – Vittadini Giorgio "Autonomia, responsabile e diversificata" in *Atlantide*, Anno VI 1.2010 n.19.

tualmente soggetta a vincoli) di chiedere tariffe d'iscrizione superiori al massimo valore della borsa standard, proposta nel presente articolo, ove siano in grado di fornire una qualità della formazione di livello più elevato e quindi in grado di giustificare razionalmente una maggiore spesa da parte dello studente per la quale si potrebbe pensare, per gli studenti più meritevoli e non in grado di farvi fronte con risorse familiari, a una copertura con fondi pubblici all'interno delle politiche di diritto allo studio. Ad esempio, per le università con CdL di "qualità" più elevata, che dovrebbe essere confermata da una valutazione indipendente, gli studenti potrebbero concorrere per borse di studio di ammontare superiore a quello ordinario.

La borsa di studio erogata, ordinaria e non, e sempre soggetta a vincoli meritocratici, dovrebbe essere integrata per i "meritevoli ma privi di mezzi"<sup>55</sup> di un importo aggiuntivo adeguato (in alternativa, o a complemento, con servizi in natura) per la copertura delle spese accessorie quali alloggi per i fuori sede, libri, mense; tali sostegni potrebbero essere definiti attraverso una riorganizzazione delle attuali politiche di diritto allo studio, finalizzata al raggiungimento di una maggiore efficacia ed efficienza e in grado di superare le attuali notevoli differenze a livello risultati conseguiti dalle singole regioni.

A quanto dovrebbe ammontare la borsa ordinaria, non maggiorata per fattori qualitativi degli atenei e per componenti integrative di sostegno allo studio? I costi standard stimati possono essere utilizzati per definire borse individuali da assegnare agli studenti. Occorre tuttavia procedere a una rivalutazione all'anno corrente essendo le stime riferite al 2005. La rivalutazione può essere effettuata utilizzando la stessa equazione stimata: è sufficiente sostituire  $TREND=10$  (anno 2010) rispetto a  $TREND=5$  (anno 2005). Con tale metodo la borsa rivalutata per i corsi di laurea meno costosi ammonterebbe a circa 3.500 euro. Si tratta tuttavia di una rivalutazione più consistente rispetto all'inflazione che si è verificata nel periodo e chi gestisce la finanza pubblica potrebbe non trovarsi d'accordo sul metodo. Si è preferito in conseguenza rivalutare le borse sulla base della semi somma tra il tasso di crescita del livello dei prezzi al consumo nel quinquennio e il tasso calcolato col metodo precedente. In tal modo la borsa dovrebbe essere posta per i corsi di laurea meno costosi pari a 3.300 euro e per i rimanenti sulla base dei valori, arrotondati, riportati nella tabella 4.<sup>56</sup>

TABELLA 4

**Stima dell'ammontare della borsa per tipologia di corso**  
*Ipotesi di borse individuali per l'a.a 2009/10*

Tipologia di corso di laurea	Euro annui per studente iscritto	Indice Altri Corsi di Laurea = 1
Altri Corsi di Laurea	3.300	1,0
Ingegneria-Architettura	5.600	1,7
Scienze	9.900	3,0
Agraria	11.500	3,5
Medicina	28.000	8,5

I valori indicati nella tabella precedente esprimono importi massimi, di cui dovrebbero beneficiare solo gli studenti ai quali la borsa viene assegnata per intero. Per gli stu-

<sup>55</sup> Come previsto già dalla nostra Costituzione all'articolo 34 comma 3: «I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi».

<sup>56</sup> La tabella 4 non presenta per ragioni prudenziali il valore della borsa Isef, dati i dubbi sulle stime effettuate che sono stati espressi in precedenza. La sua determinazione richiede approfondimenti ulteriori.

denti con indicatore di situazione economica della famiglia elevato (ad esempio il doppio, o 1,5 volte, la media nazionale) la borsa potrebbe essere azzerata, almeno per chi si iscrive a corsi di laurea appartenenti alle aree con costi unitari di produzione più ridotti. Per gli studenti con indicatore di situazione economica della famiglia prossimo a quello medio, pari al medio e superiore alla media, ma inferiore al limite precedentemente utilizzato, la borsa potrebbe essere concessa per una quota limitata, differenziata sulla base dell'indicatore economico. La tabella 5 rappresenta solo un'ipotesi in tale direzione.

**TABELLA 5****Quota assegnata della borsa sulla base della condizione economica familiare***Ipotesi articolazione delle borse*

Indicatore della situazione economica familiare (I) rispetto a quello medio (M)	Borsa concessa in % del suo valore massimo
$I < 60\% M$	100%
$60\% M < I < 80\% M$	75%
$80\% M < I < 100\% M$	50%
$100\% M < I < 150\% M$	25%
$I > 150\% M$	0

In alternativa, la quota assegnata della borsa piena prevista potrebbe decrescere linearmente all'aumentare del rapporto tra l'indicatore familiare e quello medio; ad esempio la borsa assegnata (Bass) agli iscritti ai corsi di laurea meno costosi (area umanistica, politologica-sociale ed economico-statistica) potrebbe essere calcolata in questo modo a partire dalla borsa piena prevista (Bmax):

$$Bass = Bmax * (1,5 - I/M) \text{ (con Bass non superiore a Bmax).}$$

Applicando la formula precedente lo studente avrebbe diritto alla borsa intera sino alla presenza di un rapporto tra indicatore economico della famiglia e indicatore medio pari a 0,5. Per valori più elevati del rapporto, la borsa verrebbe decurtata di un punto percentuale per ogni punto percentuale in più nel rapporto I/M. Ovviamente la quota di costo d'iscrizione non coperta dalla borsa rimarrebbe a carico dello studente e andrebbe a svolgere la stessa funzione ricoperta dalla attuali tasse e contributi universitari.

Un secondo problema riguarda il fatto che le borse indicate nella tabella 3 sono proposte a partire dalla stima di costi standard per studente, riferiti alla totalità della popolazione studentesca e non solo agli studenti con percorso di studi regolare (in corso), dato che nella stima econometria la distinzione tra le due categorie di studenti non è apparsa significativa. Ipotizzando il nuovo sistema a regime, non risulterebbe tuttavia condivisibile assegnare la borsa indistintamente a studenti in corso e fuori corso, a causa degli effetti di disincentivo all'impegno allo studio che tale modalità produrrebbe sugli studenti e il rischio di lievitazione dei costi del sistema. Nello stesso tempo potrebbe risultare troppo drastico interromperla per intero alla fine della durata legale degli studi mentre potrebbe essere consigliabile limitarsi a decurtarla. Se invece la borsa fosse assegnata solo agli studenti regolari essa dovrebbe risultare sensibilmente più alta rispetto agli importi indicati nella tabella 3.

Un terzo problema riguarda il calcolo dell'importo delle borse per gli iscritti ai corsi di laurea a più elevato costo unitario e quindi la ripartizione del costo dell'anno formativo tra studente e finanza pubblica per questi CdL: se un anno di corso di ingegneria ha un

costo superiore del 70% a un anno di corso in materie umanistiche e lo studente è coperto dalla borsa, per effetto della sua condizione economica familiare, solo al 50%, è razionale fargli pagare il 70% in più di tasse universitarie rispetto al suo collega di materie umanistiche che si trova nelle stessa condizione economica? Un criterio guida per risolverlo potrebbe essere quello di osservare i redditi attesi dai laureati nelle diverse discipline: se l'ingegnere nella sua vita lavorativa guadagna, ad esempio, il 40% in più di un laureato in area umanistica, allora potrebbe essere corretto incrementare del 40% l'importo a suo carico nell'ipotesi di iscrizione a ingegneria rispetto all'ipotesi di iscrizione a laurea umanistica, e ponendo la differenza a carico della finanza pubblica attraverso una borsa più elevata.

Un quarto problema riguarda le modalità di implementazione del nuovo sistema: qualora dovesse essere adottato, è meglio una modalità "one shot" oppure una graduale? Nella prima ipotesi a partire da un determinato anno accademico il nuovo sistema entrerebbe in vigore per tutti gli studenti iscritti agli atenei pubblici italiani. Poiché si tratta di una modalità di complessa attuazione e che cambierebbe le regole del gioco per gli studenti già presenti nel sistema, a essa appare preferibile la seconda, consistente nell'attivazione del sistema delle borse per i soli immatricolati (sia a lauree triennali che magistrali) dell'anno accademico in cui entrerebbe in vigore. In un periodo transitorio, di conseguenza, gli atenei continuerebbero a essere finanziati pro quota sulla base del metodo previgente per quanto riguarda la componente relativa agli studenti immatricolati in anni precedenti.

Accanto agli interrogativi sul come gestire la fase di transizione vi sono ovviamente anche interrogativi, di portata anche maggiore, sugli effetti del nuovo sistema visto 'a regime'. Quelli di maggior rilievo appaiono cinque: (i) cosa succede dal punto di vista economico-finanziario agli atenei con più elevato rapporto studenti/docenti? (ii) e a quelli con minor rapporto studenti/docenti? (iii) e se cambiano le preferenze degli studenti in relazione agli atenei? (iv) se, invece, cambiano le preferenze circa i corsi di studio? (v) come evitare che il nuovo sistema penalizzi l'impegno dei docenti sul fronte della ricerca (o come fare in modo che lo incentivi), visto che le borse coprono i servizi della didattica?

Di seguito le risposte, in sintesi, ai cinque quesiti. In primo luogo, se un ateneo ha un rapporto studenti/docenti superiore alla media, avrà probabilmente, grazie all'applicazione del sistema di finanziamento proposto, anche entrate superiori ai suoi costi di funzionamento che gli permetteranno di finanziare un incremento del suo corpo docente.

Nel caso opposto l'insufficiente numero di studenti rispetto al personale docente creerà difficoltà a coprire i costi attraverso le entrate. In tal caso o l'ateneo riesce ad attuare rapidamente provvedimenti in grado di attrarre un maggior numero di studenti oppure occorrerà adottare meccanismi per la mobilità dei docenti tra atenei. Una soluzione potrebbe essere rappresentata dall'uso dello strumento della chiamata per trasferimento dei docenti delle facoltà/atenei sovradimensionati da parte delle facoltà/atenei sottodimensionati. Nella fase iniziale di introduzione del nuovo sistema si ravvisa tuttavia l'opportunità di introdurre anche un meccanismo, destinato a progressiva attenuazione nel tempo, di copertura degli extracosti del personale docente degli atenei sovradimensionati, i quali potrebbero registrare serie difficoltà di bilancio in conseguenza della riforma proposta. Si tratterebbe in sostanza di un fondo di compensazione il quale deve tuttavia rappresentare un "paracadute" solo temporaneo, destinato a essere sostituito da processi di aggiustamento.

Il caso di cambio di preferenze degli studenti verso gli atenei riconduce alle due ipotesi esaminate in precedenza: la prima nel caso di incremento di 'domanda', la seconda nel caso di calo. Se invece le preferenze cambiano ma tra corsi di laurea di differente onerosità è evidente che cambiano anche i costi pro capite e che l'organismo incaricato della regolazione del sistema universitario dovrà valutare se ricalcolare o meno gli importi delle borse. Ad esempio, gli studenti si spostano verso corsi a più alto costo unitario: in questo caso sarebbe forse opportuno lasciare invariate le borse per tali corsi in modo che essi dispongano dei mezzi finanziari per aumentare le risorse di docenza. Lo si può fare mettendo a disposizione più risorse pubbliche oppure riducendo le borse per i corsi a domanda decrescente se essi possono farvi fronte agendo sull'organico (ad esempio fermando o rallentando il *turnover*).

La ricerca, infine, rappresenta un aspetto delicato. Come facciamo a incentivarla nel nuovo sistema se i finanziamenti arrivano attraverso le borse le quali coprono i servizi della didattica? Al riguardo riteniamo che per programmi specifici di ricerca sia opportuno un loro finanziamento ad hoc sulla base di una competizione tra idee progettuali mentre la normale attività di ricerca dei docenti possa essere finanziata congiuntamente ai servizi didattici attraverso il sistema delle borse. In entrambi i casi la ricerca va ovviamente valutata: nel primo caso se un progetto non è buono non sarà finanziato mentre nel secondo, se il livello medio della ricerca di una facoltà/ateneo è insoddisfacente, si potrebbe contrastare attraverso un meccanismo di attenuazione delle borse spendibili nella facoltà/ateneo specifico rispetto a quelle definite in maniera uniforme a livello nazionale (viceversa nel caso di livello di ricerca particolarmente apprezzabile). In ogni caso meccanismi che colleghino i finanziamenti ordinari alla qualità della ricerca di una facoltà/ateneo non sembrano avere molto senso se non trovano corrispondenza in meccanismi analoghi che colleghino una parte della remunerazione dei docenti alla qualità della loro ricerca. Infatti, se la bassa qualità della ricerca di una istituzione le sottrae fondi a parità di remunerazione contrattuale del suo personale addetto alla ricerca, a farne le spese non saranno i docenti in organico poco produttivi ma quelli che non potranno essere chiamati per la scarsità di fondi dell'istituzione, potenzialmente migliori di quelli già in organico.

Tutti questi aspetti, assieme alla corretta e aggiornata definizione degli importi delle borse nonché dei meccanismi della loro rivalutazione nel tempo, dovrebbero essere affidati ad un'apposita agenzia di regolazione del sistema universitario, operante su basi tecniche e indipendente dal governo. Sono evidenti i parallelismi tra un'agenzia di questo tipo e le autorità di regolazione delle *utilities*, istituite in Italia attraverso la legge n. 481 del 1995. Anche le problematiche relative alla definizione dei criteri di adeguamento delle "tariffe" del servizio nel tempo e all'inclusione di aspetti di produttività e qualità evidenziano analogie con le questioni regolatorie affrontate, spesso attraverso il metodo del *price-cap*, nelle *public utilities*. Un'autorità di regolazione del sistema universitario costruita sulla base di quel modello sarebbe particolarmente efficace e differirebbe da quelle esistenti principalmente per il compito non solo di regolare i prezzi ma anche la quota dei medesimi a carico della finanza pubblica sulla base dei fondi complessivi che essa vorrà anche in futuro mettere a disposizione del sistema universitario.

## 9. Conclusioni

Il presente studio ha analizzato il sistema universitario italiano con particolare riferimento al tema del finanziamento agli atenei statali, delle regole che l'hanno guidato e delle riforme attuate nelle medesime. Sulla base dei dati di bilancio degli atenei statali, disponibili tuttavia solo per gli anni dal 2000 al 2005, è stata inoltre realizzata una stima econometrica di costi standard, distinti per aree disciplinari di appartenenza dei differenti corsi di laurea, e sulla base di essi è stata valutata la possibilità di trasformare in borse agli studenti il meccanismo di finanziamento ordinario degli atenei statali tuttora in vigore, basato prevalentemente sui trasferimenti storici e solo in parte corretto sulla base di indicatori di *performance*.

La proposta consiste nel sostituire il finanziamento pubblico agli atenei con un finanziamento agli studenti, attraverso borse annuali distinte per tipologia di corso di laurea e differenziate sulla base della condizione economica familiare dei beneficiari. La riconferma della borsa sarebbe ovviamente subordinata al raggiungimento di una soglia minima di risultato da parte del beneficiario (crediti conseguiti sui crediti massimi previsti). I principali vantaggi del sistema proposto sono, rispetto a quello in vigore:

- i) Evidenziare il costo per la collettività del beneficio concesso a ogni studente (il pasto non è gratis);
- ii) Incentivare i beneficiari a un impegno di studio adeguato (se l'impegno è insufficiente gli oneri ricadono su di loro, non più sulla collettività);
- iii) Evitare che gli atenei siano finanziati, come ora, per i fattori che consumano e non per i servizi che producono;
- iv) Subordinare l'acquisizione di risorse finanziarie da parte degli atenei all'effettiva ed efficace realizzazione di processi formativi;
- v) Mettere in grado gli studenti di valutare gli atenei attraverso le loro scelte d'iscrizione;
- vi) Attivare processi competitivi tra gli atenei per l'attrazione degli studenti;
- vii) Mettere in grado gli atenei con iscritti in crescita di adeguare il corpo docente grazie ai maggiori introiti, evitando che la maggiore domanda degli studenti possa tradursi, come ora, in un peggioramento del rapporto docenti/studenti e quindi della qualità;
- viii) Segnalare agli atenei con iscritti in riduzione che stanno consumando risorse in quantità eccessiva e che dovranno procedere a scelte di riequilibrio.

Un vantaggio ulteriore, di grande rilievo, derivante dal finanziare gli atenei attraverso tariffe e non più trasferimenti pubblici, consiste nel fatto che gli atenei statali possono essere riformati nell'attuale natura giuridica e trasformati da amministrazioni pubbliche in entità giuridiche autonome ed esterne alla P.A., siano esse di diritto pubblico o di diritto privato.

La proposta formulata ha, invece, due principali controindicazioni:

- 1) Che gli studenti siano tentati di spendere la borsa presso sedi universitarie meno impegnative, nelle quali risulti più facile rispettare i requisiti minimi di risultato richiesti per la riconferma del beneficio nell'anno successivo.
- 2) Che, pervenendo le risorse agli atenei prevalentemente attraverso l'iscrizione degli studenti, essi non siano incentivati a perseguire adeguati obiettivi di ricerca. (In ogni caso la proposta formulata prevede che i progetti di ricerca di maggior rilievo siano finanziati *ad hoc* e su basi comparative al di fuori di questo meccanismo).

In realtà i due rischi, comunque di portata complessiva molto minore rispetto ai vantaggi, dovrebbero essere neutralizzati o almeno consistentemente attenuati attraverso due fattori automatici:

- 1) Il minor valore, percepito dal mercato del lavoro, del titolo conseguito in sedi “facili” e le conseguenti minori prospettive in termini di qualità dell’occupazione e remunerazione per gli studenti che si lasciassero tentare da una simile strategia.
- 2) Il maggior valore, anch’esso percepito dal mercato del lavoro, del titolo conseguito in sedi che si caratterizzano per un’elevata qualità della ricerca e le conseguenti migliori prospettive per i loro laureati.

Le considerazioni precedenti sono frutto di una fiducia nella capacità di valutazione del mercato: è difficile che i datori di lavoro soffrano di asimmetrie informative circa la qualità della formazione delle persone che valutano. Se questi fattori automatici non dovessero essere ritenuti sufficienti, nulla impedisce che le borse individuali siano corrette verso l’alto e verso il basso da coefficienti proporzionati alla qualità relativa di una sede universitaria, misurata da valutatori indipendenti in base alla qualità della ricerca realizzata e alla bontà dei suoi processi formativi. In ogni caso è richiesta, per l’attuazione di una riforma di questo tipo, l’istituzione di un’agenzia di regolazione del sistema universitario.<sup>57</sup> caratterizzata da indiscutibile competenza tecnica e da totale autonomia e indipendenza rispetto ai governi e alla quale affidare anche l’assegnazione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento dell’istruzione universitaria.

---

<sup>57</sup> È attualmente in fase di attivazione l’Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (anvur), la quale è prevista tuttavia come semplice agenzia di valutazione e non avrà compiti regolatori. Non corrisponde per tanto alle esigenze ravvisate.



### *CHI SIAMO*

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### *COSA VOGLIAMO*

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.