

Ri-fondazioni

La riforma dell'università e il ruolo delle fondazioni

di Filippo Cavazzoni

In questi giorni di forti polemiche, il bersaglio da colpire e abbattere è rappresentato dal cosiddetto “decreto Gelmini”, oramai convertito in legge con il parere favorevole dei due rami del Parlamento. In realtà, le novità a nostro avviso più interessanti sono contenute in un altro atto legislativo. Senza nulla togliere all'importanza di provvedimenti che riguardano grembiolini, voti di condotta e maestri unici, un testo che è già divenuto legge dello Stato da alcuni mesi rende possibile la trasformazioni delle nostre università in fondazioni. A dire il vero, nelle piazze e nei dibattiti televisivi si sente sempre parlare dei tagli all'istruzione e, molto spesso, della volontà dell'attuale governo di privatizzare le università. Si sa che, nella maggior parte dei casi, nelle manifestazioni e nei talk show si parla per slogan o frasi ad effetto. Ma approssimazioni e semplificazioni hanno un fondo di verità. Che trova conferma nella legge n. 133 del 6 agosto 2008.

Tale provvedimento reca infatti due articoli che sono corresponsabili del caos che stiamo vivendo in questi giorni. Da una parte, come detto, si consente la trasformazione in senso privatistico degli atenei, dall'altra si riducono gli stanziamenti verso le università per gli anni 2009-2013.

L'articolo 66 stabilisce che, oltre a limiti posti alle assunzioni, per gli anni a venire e fino al 2013 vi sarà un taglio progressivo del fondo di finanziamento ordinario delle università. Messa nero su bianco e diventata legge dello Stato, tale norma viene vista come il definitivo tentativo di affossamento dell'università pubblica da parte del governo Berlusconi.

Che ogni singolo Paese tragga beneficio dal buon funzionamento del proprio sistema universitario è evidente. Lavoratori più preparati e qualificati sono essenziali per la crescita economica di ogni società e persone maggiormente istruite e capaci elevano la produttività di tutti gli altri lavoratori. Ma se l'istruzione, soprattutto universitaria, migliora la produttività economica degli individui, questi ultimi possono trarne benefici attraverso guadagni più elevati. La relazione dunque è biunivoca: da un parte un sistema scolastico ben funzionante crea importanti benefici sociali per l'intero Paese, dall'altra un'elevata istruzione comporta vantaggi individuali sotto il profilo della retribuzione. Le persone sono dunque incentivate ad acquisire quella preparazione. Come hanno messo in evidenza Milton e Rose Friedman nel loro libro *Liberi di scegliere*, siamo di fronte all'applicazione pratica della mano invisibile teorizzata da Adam Smith: gli interessi privati degli individui concorrono a determinare l'interesse sociale. Ovviamente, tutto ciò non implica che necessariamente lo Stato debba finanziare per intero l'istruzione dei membri della comunità.

Filippo Cavazzoni è laureato in Lettere moderne all'Università degli studi di Parma. Ha frequentato il Master di secondo livello in Parlamento e politiche pubbliche alla Luiss Guido Carli di Roma. Lavora stabilmente per l'Istituto Bruno Leoni.

Appurato che è nell'interesse di tutti avere un sistema universitario che funziona, occorre stabilire se vi sia una relazione tra la quantità di risorse economiche elargite dallo Stato e la qualità dell'insegnamento. Dopo un primo sguardo dei dati in nostro possesso dovremmo convenire preliminarmente con una evidenza: in Italia si spende poco per l'istruzione terziaria. Addirittura, considerando la spesa per studente, l'Italia sarebbe negli ultimi posti tra i Paesi più industrializzati. Roberto Perotti, nel suo recente *L'università truccata*, riporta i dati divulgati dall'Ocse. Per il 2004, la classifica della spesa per studente ci ha visto dietro il Portogallo e appena più avanti dell'Ungheria, della Corea e della Repubblica Ceca. Una posizione non certo di vertice. Ma il dato va meglio analizzato, e allora si scopre che la cifra dalla quale si è partiti per formulare tale classifica si riferisce per tutti i Paesi, eccetto che per l'Italia, alla spesa per studente "equivalente a tempo pieno". È ben noto che da noi circa il 50 per cento degli iscritti sono fuori corso e il 20 per cento non ha superato un esame. Perotti allora, rimodulando il dato per l'Italia, mostra come, alla luce delle peculiarità del nostro sistema, la spesa per studente equivalente a tempo pieno sia la quarta per consistenza, inferiore solamente a quella fornita da Usa, Svizzera e Svezia.

Nel suo libro, Perotti porta anche altri dati per avvalorare la sua tesi, tesi secondo la quale in Italia non si spende affatto poco per l'istruzione terziaria. Si rimanda dunque alla lettura del volume per una disamina convincente su questo punto. Se i finanziamenti possono essere definiti adeguati, anche la quantità del nostro personale docente non è per nulla sottodimensionata. Un Paese come la Gran Bretagna, che gode di un sistema universitario ben funzionante, ha un numero di studenti per professore inferiore a quello del caso italiano (25 a 33).¹ Sarebbe però scorretto non tenere conto, anche questa volta, degli studenti equivalenti a tempo pieno. Ed è sempre Perotti a dirci che Italia e Gran Bretagna totalizzano esattamente lo stesso valore: 17,5 studenti equivalenti a tempo pieno per docente.

Detto questo, sono due i punti che vanno ora affrontati. Se fino ad oggi gli stanziamenti potevano definirsi adeguati, dal 2009 e fino al 2013 le risorse saranno destinate a calare. Mentre, seppur con risorse sufficienti e personale tutt'altro che sottodimensionato, va anche spiegato perché fino ad oggi le nostre università non sono fra le migliori al mondo, occupando le retrovie delle classifiche.

Sul problema dei finanziamenti si può intervenire in due modi. Da una parte abbiamo visto come negli ultimi anni siano esplosi sia il numero dei corsi che degli atenei. Una razionalizzazione ed un contenimento di questo fenomeno non potrà che dare benefici ai conti pubblici. Dall'altra l'articolo 16 della legge 133 del 2008 offre la possibilità agli atenei di diventare fondazioni, aprendosi così ai contributi e alle erogazioni liberali dei privati.

Dal sito Cercauniversità del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (Miur) si è appreso come, tra il 2000 e il 2007, i corsi di laurea siano aumentati da 2444 a 5517. Una prima domanda potrebbe allora essere: siamo veramente sicuri dell'indispensabilità di un corso di laurea in "Scienza dell'allevamento, dell'igiene e del benessere del cane e del gatto"? Inoltre, è cresciuto nel tempo il numero delle università. Le sedi distaccate hanno raggiunto un numero assai elevato di Comuni, con il paradosso di trovare nella sede distaccata di Tempio Pausania 5 studenti iscritti o di averne 8 in quella di Colle Val d'Elsa.² Insomma, volendo, per risparmiare soldi si potrebbe tagliare cominciando proprio da qui.

1 I dati si riferiscono all'anno accademico 2005/2006.

2 Anche in questo caso i dati sono reperibili sul sito del Miur.

Molto importante è la norma che consente il passaggio facoltativo ad una gestione privatistica degli atenei. Una deliberazione a maggioranza assoluta del Senato accademico potrebbe aprire la strada a questa eventualità, permettendo alle fondazioni di rilevare il patrimonio dell'università, ricevere finanziamenti esterni esenti da tasse e imposte indirette (e interamente deducibili dal reddito di chi eroga il contributo), vedere l'ingresso nella fondazione universitaria di nuovi soggetti pubblici o privati, godere di autonomia gestionale, organizzativa e contabile. In realtà, la norma così come è stata approvata, presenta molti tratti di genericità e lacunosità da rendere assai difficile la sua applicazione.

Proprio sul sistema dei finanziamenti si presentano alcune criticità. Non è affatto specificato come si realizzerà l'equilibrio fra le due fonti di finanziamento: quella pubblica e quella privata. In un primo tempo si sostiene la perpetuazione dell'erogazione pubblica di risorse, mentre in un secondo tempo viene affermato che gli stanziamenti dello Stato terranno in considerazione, a fini perequativi, i fondi privati ricevuti dalla fondazione. Nell'incertezza della norma sembra di capire che, chi meno riuscirà a reperire nel settore privato, più avrà dal pubblico. Sicuramente non un incentivo a comportamenti "indipendenti" rispetto al finanziamento statale, bensì un disincentivo a reperire fondi "sul mercato".

Comunque, la motivazione di base rimane valida. Come nella maggior parte dei Paesi europei ed Ocse, anche in Italia occorre avviare riforme tendenti a prevedere la partecipazione di privati, imprese ed enti locali nell'offerta di istruzione. In generale, nei Paesi più industrializzati le università vengono finanziate con sistemi che contemplano, a fianco dell'intervento pubblico, un importante intervento privato. Negli Stati Uniti, in Canada, Giappone, Nuova Zelanda e Australia, ovvero in Paesi in cui i sistemi universitari sono particolarmente avanzati, l'intervento privato è maggiore di quello pubblico.

Ma l'apertura a capitali privati può portare di per sé a un miglioramento dell'istruzione terziaria in Italia? Come hanno evidenziato Alberto Alesina e Francesco Giavazzi nel loro *Goodbye Europa*, l'università italiana sconta diversi problemi. Tra questi, i più evidenti sono le norme e le procedure troppo rigide e centralizzate, e il livello qualitativo dell'insegnamento e della ricerca tenuto volontariamente omogeneo nei vari atenei. Più che legati alla insufficienza di risorse – che come abbiamo visto rappresenta un falso mito – l'arretramento del nostro sistema universitario è dovuto a regole che lo hanno penalizzato. Ad esempio, allo stato attuale la qualità dell'insegnamento non è incentivata dalle vigenti procedure che determinano il livello retributivo dei docenti. Se lo stipendio di un professore è solamente legato all'anzianità di servizio, ciò non stimola la voglia del docente di eccellere. E questo fenomeno, oltre a ripercuotersi negativamente sulla qualità dell'insegnamento può avere conseguenze anche sulle capacità della futura fondazione universitaria di attirare risorse private. Infatti, la rimozione di regole rigide e centralistiche attraverso la concessione di maggiori spazi di autonomia per gli atenei (come nella scelta delle retribuzioni dei propri docenti) può ingenerare processi competitivi e una maggior facilità dei capitali privati a dirigersi dove esistono situazioni di eccellenza.

Non rappresenta un caso allora vedere professori e studenti alleati nel protestare contro le nuove norme per l'università. Come ha evidenziato un protagonista del cosiddetto "movimento del Sessantotto" come Guido Viale in un'intervista sul quotidiano "La Stampa", ciò che distingue la ribellione da lui vissuta in gioventù da quella attuale riguarda proprio l'odierna alleanza di studenti e corpo docente. La possibilità che norme come quella presente all'articolo 16 della legge n. 133 del 2008 possano dare l'avvio a processi concorrenziali nelle università è vista come una minaccia alla statica situa-

zione dei nostri giorni, dove privilegi e scarsa trasparenza regnano, e gli incentivi per aumentare la produttività dei professori mancano.

Come detto, il governo ha fatto un passo in avanti per ingenerare comportamenti virtuosi e più efficienti negli atenei. Le creazione delle fondazioni universitarie deve essere la premessa perché esse possano darsi regole di comportamento e modalità di organizzazione autonome, potendo in tal modo fissare il livello di tasse universitarie che gli studenti devono pagare oppure definire i percorsi didattici con maggiore libertà. La speranza è che ripensamenti, regolamenti e provvedimenti di attuazione possano permettere di seguire questa strada. Gli atenei dovranno essere liberi di assumere i propri professori, rispondendo anche in termini economici dei risultati delle proprie scelte. Sicuramente un sistema basato sulle fondazioni universitarie non è compatibile con la peculiarità tutta italiana dei concorsi nazionali. Al momento però il comma 14 dell'articolo 16 stabilisce che alle fondazioni universitarie si continuino ad applicare tutte le disposizioni vigenti per le Università statali.³

Già nella XIV legislatura l'allora deputato Nicola Rossi aveva depositato una proposta di legge per consentire ai soli atenei che lo avessero desiderato di trasformarsi in fondazioni autonome di diritto privato. Purtroppo l'esito non fu felice. Oggi si ha nuovamente la possibilità di strutturare la nostra istruzione terziaria intorno all'autonomia dei singoli atenei. Autonomia come condizione essenziale per definire la propria organizzazione interna nel miglior modo possibile, ingenerando processi concorrenziali e creando le premesse per attrarre finanziamenti privati.

È infatti evidente come lo spostamento di denaro dai privati alle università avverrà solamente con la responsabilizzazione degli atenei nell'uso dei fondi ricevuti. Per arrivare a questo occorre allora cambiare molto dell'esistente, rendendo possibile la completa libertà di reclutamento e la liberalizzazione degli stipendi e della didattica. In tal modo, si garantirebbero processi meritocratici all'interno delle università, superando l'attuale situazione caratterizzata da iniquità e immobile conservazione di posizioni acquisite: nel settore pubblico delle nostre facoltà regna il cosiddetto "sistema binario" (presente, a dire il vero, nell'intero panorama lavorativo di oggi), dove vi è un totale precariato per tutti i docenti e ricercatori "non strutturati" (che non siano ricercatori, associati e ordinari "di ruolo") e completa inamovibilità per gli altri.

Il fatto che, per passare alla creazione delle fondazioni, ci sia da affidarsi alla deliberazione del Senato accademico può rappresentare un ostacolo. Vista la composizione di tale organo e la resistenza di buona parte di docenti e studenti ai provvedimenti portati avanti dall'attuale governo non sarà facile vedere la nascita di nuove fondazioni. Inoltre, come già detto, l'attuale quadro normativo è molto carente per dare efficacia pratica al buon funzionamento dei nuovi enti di diritto privato.

Non trascurabile, potrebbe essere anche l'opportunità di far nascere le fondazioni non solo dalle università esistenti, ma dalla libera iniziativa di imprese, gruppi di professori o di studenti, associazioni, ecc. Nel Medioevo, l'università di Parigi era un'associazione di docenti, mentre quella di Bologna era un'associazione di studenti, che si sceglievano e pagavano i propri professori.

3 È proprio il parere della VII Commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione) della Camera dei Deputati a stabilire che "in ordine alle disposizioni di cui all'articolo 16, considerato che gli effetti della manovra sul sistema appaiono non sufficientemente definiti, atteso che il comma 14 non scioglie il nodo della applicazione - e in che misura - ai nuovi soggetti giuridici (Fondazioni) delle norme dell'ordinamento universitario, appare necessario che la norma trovi attuazione mediante lo strumento regolamentare predisposto dal Ministero competente da adottarsi previa intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti la CRUI e il CUN".

Sicuramente bisogna convincersi che l'apertura al finanziamento dei privati e all'autonomia gestionale degli atenei sono tappe obbligatorie per vedere finalmente le nostre università primeggiare nelle classifiche che premiano la loro qualità.

IBL Focus

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.