

Come Cameron vuole liberare le università e dare più potere agli studenti

Carlo Lottieri

Una delle principali sfide che l'Italia è chiamata ad affrontare è quella di una vera riforma universitaria, in grado di elevare la qualità della ricerca e della formazione universitaria.

Nel nostro Paese, infatti, l'università si trova in una situazione complessivamente deplorable a causa di una crescente burocratizzazione che, nel corso degli anni, ha favorito varie forme di inefficienza, nepotismo e corruzione. Se oggi nessun ateneo italiano può competere con i migliori centri di ricerca e d'insegnamento americani, questo è soprattutto conseguenza del fatto che il nostro sistema universitario è sottratto alle logiche di mercato e che, al suo interno, la selezione è spesso basata più sui rapporti personali che sulla qualità degli studiosi. Da questo discende che gli investimenti pubblici orientati verso la ricerca sono condizionati da elementi del tutto estranei, mentre mancano *incentivi* (che spingano a fare più e meglio) e *punizioni* (che penalizzino taluni comportamenti e permettano di licenziare quanti lavorano male).¹

Poiché è statizzata nella sua quasi totalità ed è in larga misura conforme alle logiche del settore pubblico anche nei suoi atenei formalmente privati, l'università italiana è vittima dell'ossessione del "ruolo". La conseguenza è che la carriera di un docente è prima dominata dalla precarietà (è abbastanza normale che fino a 40 anni uno studioso dipenda interamente dal "barone" che, solo, può costruirgli una carriera accademica) e poi, al contrario, dalla totale inamovibilità. Per tale motivo i giovani studiosi sono totalmente in balia dei maestri e chi invece è già "strutturato" (ricercatori e professori) può prendersi anche il lusso di dedicare ben poca attenzione a studio e insegnamento, concentrandosi su altre attività: la libera professione, ad esempio.

In più, ora bisogna fare i conti con il dissesto della finanza pubblica. L'esigenza di arrivare in tempi ragionevoli al pareggio di bilancio e, più in generale, la necessità di contenere spesa pubblica e tassazione al fine di promuovere lo sviluppo del Paese obbligano a ridimensionare le risorse destinate all'università. Quanti non sono vittime dell'ideologia e non vogliono assumere atteggiamenti demagogici sanno bene che questo è un dato da cui non si può prescindere: ora e negli anni a venire l'università è chiamata a ripensarsi al fine di avere bisogno di meno risorse e usarle meglio.

Il ministro Maria Stella Gelmini sta provando a muoversi in questa direzione, come attesta la volontà di ridurre il numero dei corsi di laurea e, in prospettiva, degli atenei, oltre che lo sforzo d'introdurre criteri meritocratici. Mentre nei

*Carlo Lottieri è Direttore teo-
ria Politica dell'Istituto Bru-
no Leoni*

¹ Roberto Perotti, *L'università truccata*, Torino, Einaudi, 2008.

decenni scorsi si è avuta una crescita irrazionale del numero delle sedi (e quasi ogni città ha preteso di averne una), oggi si è chiamati ad accorpate e semplificare, in modo tale da avere meno università, ma di migliore qualità; e oltre a ciò si va ampliando la quota dei finanziamenti da riservare alle università che sviluppano una didattica e una ricerca migliori.

Se alcune intenzioni appaiono lodevoli, il più resta però da fare. In particolare sarebbe importare che anche da noi si focalizzasse l'attenzione sul sistema di finanziamento delle università, che oggi è tanto barocco quanto iniquo, poiché finisce spesso per premiare gli atenei che attirano pochi studenti e non conducono studi scientifici degni di questo nome.

Negli anni Ottanta l'economista Franco Romani aveva proposto un sistema di finanziamento che – in definitiva – consegnava tutto il potere nelle mani degli studenti e delle famiglie.² Abolito il valore legale della laurea, si sarebbe dovuto finanziare gli atenei semplicemente sulla base degli iscritti, spingendo ogni università a lavorare bene, farsi un nome, attirare “clienti”. In quel quadro, le pretese dei singoli studenti (che in linea di massima vogliono docenti attenti alle loro esigenze e pronti a favorirne la crescita) sarebbero divenute centrali, mentre oggi c'è una radicale scissione tra il momento in cui la famiglia finanzia l'università e quello in cui beneficia dei servizi. L'impotenza dello studente di fronte a chi dovrebbe essere al suo servizio discende in larga misura da qui.

In tempi molto recenti, una proposta dettagliata in merito è stata avanzata dall'Istituto Bruno Leoni, in un paper di Ugo Arrigo e Gabriele Zelioli.³ Tale impostazione acquista ora grande interesse, da un lato, in ragione dell'esigenza non più prorogabile di razionalizzare – cioè tagliare – il bilancio pubblico e, dall'altro, per l'attualità dell'esperimento avviato in Gran Bretagna.

Infatti, i progetti di riforma dell'università elaborati dal governo di coalizione guidato da David Cameron e composto da conservatori e liberaldemocratici sono focalizzati essenzialmente sulla questione del finanziamento. In particolare, merita di essere esaminato con attenzione il Libro Bianco intitolato *Higher Education: Students at the Heart of the System* presentato al Parlamento il 28 giugno 2001 e la cui prefazione è stata scritta dal ministro per *Business, Innovation and Skills*, l'economista *lib-dem* Vincent Cable, e dal ministro con la delega a *Universities and Science*, il conservatore David Willetts. È quest'ultimo, ad ogni modo, che ha in mano il dossier e sta gestendo il processo riformatore.⁴

Al momento attuale la tempistica sembra ben definita. Se a giugno si è avuta la pubblicazione del Libro Bianco e l'avvio delle prime consultazioni, tutto dovrà essere già sui propri binari entro il prossimo ottobre: a partire dalla definizione dei regolamenti su cui si baserà il sistema di finanziamento. La fase della consultazione pubblica e del confronto non dovrà quindi far ritardare il momento della decisioni, dato che a giudizio del governo l'università inglese ha bisogno di cambiare e di farlo alla svelta.⁵

2 Franco Romani, “Un po' di anarchia nel cuore dell'Accademia”, IBL Focus, http://brunoleoni.servingfreedom.net/OP/50_Romani.pdf.

3 Ugo Arrigo e Gabriele Zelioli, “Una riforma liberale per l'Università”, IBL, Special Report, 30 ottobre 2010.

4 Il Libro Bianco *Higher Education* è scaricabile a questo indirizzo: <http://c561635.r35.cf2.rackcdn.com/11-944-WP-students-at-heart.pdf>.

5 È necessario chiarire che il ripensamento del sistema universitario immaginato dal governo Cameron riguarda solo gli atenei inglesi, perché – a seguito della devoluzione di molti poteri che si è avuta negli scorsi anni – in Scozia, Galles e Irlanda del Nord le competenze su tali temi sono dei governi locali.

Obiettivi e linee di fondo

Il progetto Cameron riguardante l'università muove dalla constatazione che quella inglese può continuare a essere un'alta formazione di eccellenza (alcuni dei migliori atenei del mondo – Oxford e Cambridge, in particolare – sono inglesi) solo se saprà dotarsi delle risorse adeguate. Senza capitali che permettano ai centri di ricerca di disporre di strutture e laboratori di qualità e, soprattutto, senza la possibilità di offrire alte retribuzioni ai docenti e ai ricercatori di domani, è impossibile che le università inglesi reggano la concorrenza globale.

Fino a ora il modello pubblico-privato che caratterizza il sistema britannico ha funzionato piuttosto bene: certamente meglio di altri modelli europei, assai più centralizzati e statizzati. In Inghilterra le università non fanno parte del settore pubblico, ma certamente la maggior parte delle risorse di cui dispongono vengono dallo Stato. A seguito di questo, il controllo politico è cresciuto anno dopo anno, soprattutto perché chi paga (il Tesoro) ha finito per decidere il numero degli studenti che ogni singolo ateneo può accogliere ogni anno.

L'esigenza di cambiare rotta è quindi evidente, soprattutto per ottenere due risultati che a prima vista possono sembrare incompatibili, ma che sono egualmente cruciali: una maggiore disponibilità di risorse per le università e un minor onere a carico delle casse pubbliche.

Questa è la scommessa che sta al cuore della proposta di riforma avanzata dal governo britannico, che considera egualmente urgente favorire pure una più ampia mobilità sociale, permettendo a qualunque studente meritevole – quali che siano le disponibilità della famiglia – di accedere alle migliori università.

In sintesi, ecco come il governo sostenuto da conservatori e liberal-democratici descrive le proprie intenzioni:

la nostra riforma si propone tre obiettivi. In primo luogo, mettere il sistema universitario su basi finanziarie solide. Abbiamo ereditato il maggiore deficit del dopoguerra, che ora ci impone significativi tagli della spesa pubblica. Spostando la spesa pubblica dai fondi attribuiti alle università ai prestiti d'onore destinati agli studenti, abbiamo assicurato che l'alta istruzione riceva le risorse di cui necessita e che si abbiano pure significativi risparmi per la spesa pubblica. In secondo luogo, le istituzioni devono offrire una migliore esperienza di studio, elevando la qualità dell'insegnamento, della valutazione, della comprensione di quanto viene fatto e della preparazione per il mondo del lavoro. In terzo luogo, esse devono prendere più a cuore un aumento della mobilità sociale (*Higher Education*, p. 4).

Ma come riuscire a conseguire, al tempo stesso, tutti questi obiettivi?

Dal finanziamento delle università al prestito agli studenti

L'idea base consiste nell'offrire agli studenti un piano di aiuti personali molto più corposo di quello esistente in precedenza, puntando però su prestiti d'onore. In tal modo, le università saranno aiutate solo in modo indiretto, dando soldi agli studenti: "il denaro pubblico che finanzia i corsi universitari viene prevalentemente da prestiti attribuiti a studenti in corso, in modo tale che scelgano l'istituto che preferiscono, invece che da fondi distribuiti da una comitato di finanziamento centrale" (*Higher Education*, p. 18). Il governo distribuisce insomma meno soldi alle università e offre molti più prestiti agli

studenti, con il risultato che il bilancio degli atenei dipende sempre più dalle scelte degli iscritti e sempre meno dai piani del ministero.⁶

Sul piano politico, il varo di questo massiccio piano di crediti ha permesso al governo Cameron di ottenere, nonostante le dure proteste degli studenti e a dispetto di forti opposizioni interne alla stessa maggioranza, i voti necessari a innalzare le rette universitarie: che saliranno quindi da un minimo di 6 mila sterline a un massimo di 9 mila. Si tratta di rette che restano molto inferiori a quelle delle università americane (e non solo di quelle migliori), ma che pure sono certo superiori a quelle delle università europee, in generale, e italiane, in particolare.

L'innalzamento delle rette universitarie, come detto, ha suscitato reazioni e contrasti. La maggiore opposizione è venuta dal mondo universitario, dagli studenti e anche da alcuni settori della maggioranza, che nell'occasione del voto parlamentare ha visto il proprio vantaggio sull'opposizione passare da 83 voti a solo 21.

Anche se è sempre lo Stato a finanziare le università, mettendo a disposizione il capitale necessario per i prestiti d'onore, sul piano finanziario la situazione cambia in maniera significativa, poiché i laureati inglesi dovranno un po' alla volta restituire quanto ricevuto dallo Stato. Questo si verificherà quando, entrati nel mondo del lavoro, inizieranno a disporre di un reddito superiore a una soglia minima. Nel dettaglio, lo schema – detto *pay as you earn* (paghi quando guadagni) – prevede che il laureato inizi a versare il 9% del proprio reddito, fino alla completa copertura del debito accumulato, nel momento in cui il suo reddito annuale supera le 21 mila sterline annue.⁷

Con i prestiti d'onore, infatti, lo Stato si limita ad anticipare un capitale che, come abbiamo visto, il beneficiario dovrà poi restituire. E il governo inglese ritiene che il sistema possa essenzialmente autofinanziarsi, diversamente da quanto accadeva in precedenza. Nelle sue congetture sulle ricadute della riforma sui conti dello Stato, il Libro Bianco stima che “ci sarà un aumento del finanziamento dell'istruzione universitaria di circa il 10% nel periodo 2014-15, ma la maggior parte delle uscite saranno alla fine recuperate dai contributi provenienti dai laureati” (*Higher Education*, p. 5). Sul piano degli equilibri dei conti dello Stato, insomma, si tratta di una complessiva riduzione delle uscite:

stimiamo che, in totale, circa il 70% dell'onere complessivo del Tesoro conseguente al finanziamento dei prestiti sarà ripagato in un periodo massimo di trent'anni. Lo Stato coprirà il costo del rimanente 30% al fine di mantenere gli elementi progressivi dello schema. Questo include il fatto di non richiedere il rimborso a persone incapaci di lavorare; o a quanti lavorano, ma guadagnano meno di 21 mila sterline; o a quanti non sono riusciti a pagare il debito dopo trent'anni (*Higher Education*, p. 18).⁸

A giudizio di Cameron, questa trasformazione del sistema di finanziamento delle università punta anche a superare un'ingiusta sperequazione, ossia il fatto che in un sistema educativo sostenuto dalla fiscalità generale – e quindi con il contributo di tutti – si

6 Oltre a questi prestiti, sono previsti anche finanziamenti a fondo perduto per quanti vengano da famiglie con redditi inferiori alle 25 mila sterline annue, che vedranno salire le borse di studio da 2.900 sterline a 3.250. Pure altri studenti, le cui famiglie hanno redditi inferiori alle 42.600 sterline, potranno ricevere borse di studio, sebbene di entità più modesta (*Higher Education*, p. 16).

7 Abbiamo qui il *rovesciamento* della logica pensionistica, ma al tempo stesso la sua *replica*: se nel sistema previdenziale “paghi prima” (durante la vita lavorativa) per “ricevere dopo” (quando non lavori più), in questo caso “ricevi prima” (quando sei iscritto all'università) per “pagare dopo” (quando sei attivo nel mondo del lavoro).

8 Chi vorrà liberarsi prima dell'onere del debito, ovviamente, potrà farlo prima e in tal modo aiuterà il sistema a stare in piedi sulle proprie gambe (*Higher Education*, p. 18).

ha una redistribuzione regressiva delle risorse: si toglie ai ceti più poveri, che frequentano molto meno di gli istituti superiori e le università, per dare a quelli più ricchi.⁹ Per questo motivo la maggioranza liberal-conservatrice ha ritenuto ingiusto che le risorse necessarie per rilanciare le università non fossero reperite con la fiscalità generale, ma invece grazie a un aumento delle rette di iscrizione.

Alcuni mesi fa lo stesso premier britannico aveva difeso le ragioni della riforma sottolineando proprio quanto sia “semplicemente inaccettabile” chiedere denaro per l’università usando la leva fiscale e quindi domandando soldi alle famiglie a basso reddito:

se non possiamo aumentare la spesa, dobbiamo aumentare le tasse? Questo significherebbe chiedere alle persone con un basso reddito, molte delle quali stanno lottando per tirare avanti, di sovvenzionare l’istruzione superiore di più di quanto non facciano già. Io dico che è semplicemente inaccettabile. Non dovremmo chiedere alle persone povere di pagare le imposte per sostenere un’università di cui essi stessi non beneficiano direttamente. Nel corso della vita, un laureato guadagna in media oltre 100.000 sterline più di chi non ha frequentato l’università. Non è forse giusto che i laureati contribuiscano al sistema per i vantaggi di cui hanno goduto? Non abbiamo scelta: dobbiamo cambiare, abbiamo bisogno di finanziare le nostre università con una base sostenibile ed è giusto che i laureati di successo paghino la loro parte.¹⁰

La riflessione di Cameron sottende l’idea che l’istruzione universitaria sia essenzialmente un bene “privato” e che se qualcuno si laurea a Oxford, il primo beneficiario sarà il laureato stesso, che vede aprirsi dinanzi a sé una carriera prestigiosa e ben remunerata. Nulla di strano, quindi, se una parte del suo reddito futuro servirà a ripagare le spese sostenute dal governo per finanziare l’ateneo.

Quello che è più importante è che, per un’altra via rispetto al progetto immaginato dal professor Romani, anche con lo “schema Cameron” lo studente diventa comunque assai più forte di fronte all’università, che è chiamata ad attrarre iscrizione e a soddisfare quanto più sia possibile le esigenze di formazione dei giovani. Lo stesso vale per il progetto Arrigo-Zelioli dell’IBL, che peraltro include una serie di correttivi per finanziare le attività di ricerca (che, di per sé, non collimano con quelle didattiche) e per evitare che il meccanismo scateni una *race to the bottom* tale da trasformare le università in “laureifici”. Il punto fondamentale, però, è che il correttivo principale è il sistema stesso: una laurea ottenuta in un’accademia screditata ha, sul mercato, ben poco valore. Semmai il sistema dovrebbe trovare un parallelo anche nel settore pubblico, con l’abolizione del valore legale del titolo di studio.

Ampliare la competizione tra gli atenei

Il progetto riformatore inglese non mira soltanto a fare affluire più soldi alle università, ma si propone anche di accrescere la competizione tra i vari istituti. Un risultato che si

9 Nella teoria economica, questa situazione è descritta dal teorema Alchian-Allen, così definito a seguito della pubblicazione di: Armen A. Alchian – Albert W. Allen, *Exchange and Production: Competition, Coordination and Control*, Belmont CA, Wadsworth, 1983. Di Alchian si veda in particolare: “Economic and Social Impact of Free Tuition”, *New Individualist Review*, 1968, ora in: *Economic Forces at Work*, Indianapolis, Liberty Fund, 1977, pp. 203-226.

10 David Cameron, “The future of higher education funding”, CentreForum di Londra, 8 dicembre 2010, http://www.centreforum.org/index.php?option=com_content&view=article&id=221:david-cameron-&catid=35:recent-events&Itemid=59.

punta a ottenere facendo sempre più pesare la scelta dello studente,¹¹ che d'ora in poi porterà ogni anno nelle casse della sua università una cifra tra le 6 e le 9 mila sterline:

per avere successo, le istituzioni universitarie dovranno favorire le prospettive degli studenti ed essere rispettate da quanti assumono. Mettere il potere finanziario nelle mani dei discenti fa sì che la scelta dello studente sia indirizzata al meglio (*Higher Education*, p. 5).

Oltre a ciò la maggioranza parlamentare composta da conservatori e liberaldemocratici intende aprire il sistema inglese all'arrivo di nuove università, stimolando l'iniziativa imprenditoriale e, di conseguenza, la stessa innovazione. Con la riforma, come afferma il Libro Bianco, "sarà più facile per nuovi soggetti entrare nel settore dell'insegnamento universitario" (*Higher Education*, p. 5).

L'apertura del mercato avverrà attraverso una serie di passaggi ben precisi.

In primo luogo, si tratterà di liberalizzare l'accesso alle università, togliendo al ministero il controllo sui posti disponibili nei vari atenei, e favorendo la nascita di nuove realtà. In effetti, "le principali barriere che si pongono dinanzi alle istituzioni che cercano di crescere e alle nuove imprese educative che vogliono entrare nel mercato sono i controlli governativi sui numeri degli studenti e le lentezze procedurali nel concedere il titolo di università e il potere di attribuire titoli. Per aiutare gli studenti a frequentare gli atenei che essi vogliono e a guidare la competizione e l'innovazione in questo settore, libereremo il tetto del numero degli studenti e modificheremo i criteri di accreditamento delle università" (*Higher Education*, p. 53).¹²

Oltre a questo, il governo sta studiando la possibilità di eliminare, nel sistema educativo, gli oneri rappresentati dell'imposizione indiretta, in modo da togliere questa barriera agli investimenti nel settore. Si vuole inoltre far crescere l'entità delle risorse che affluiscono alle università grazie a donazioni liberali: "solo l'1,2 per cento dei laureati britannici ha fatto donazioni alla propria *alma mater* nell'anno accademico 2009-2010, mentre negli Stati Uniti la percentuale è del 10 per cento". A tale scopo, "il bilancio del 2011 contiene molte misure che aiuteranno la filantropia nel settore dell'istruzione universitaria. In particolare, è previsto un taglio del 10 per cento dell'imposta sull'eredità per capitali che lascino almeno il 10 per cento a istituzioni benefiche" (*Higher Education*, p. 22).

Questo progetto volto a rafforzare la concorrenza tra atenei non esclude, comunque, alcune contraddizioni. Perché se da un lato si elimina il tetto ministeriale del numero degli iscritti e si afferma questa volontà di liberalizzare l'università, d'altro lato si enfatizza il ruolo del sistema regolatorio: a partire dall'Higher Education Funding Council for England (Hefce).¹³ Una parte rilevante dell'esito di tale processo dipenderà proprio, allora, da come verrà concretamente disegnato il ruolo di questa agenzia statale.

11 Per facilitare la scelta dei nuovi studenti universitari e aiutarli a spingere l'intero sistema verso prestazioni migliori, s'intendono creare spazi su internet e regole di autorappresentazione degli atenei che permettano ai potenziali iscritti alle diverse università di valutare con facilità i differenti punti di forza e debolezza degli atenei, in modo da compiere una scelta consapevole.

12 Un elemento importante del progetto, poi, è la volontà di permettere e favorire una maggiore integrazione tra università e imprese (*Higher Education*, p. 39).

13 Tutto il sesto capitolo del Libro Bianco, intitolato "A new, fit-for purpose regulatory framework" (*Higher Education*, pp. 66-73), è esattamente su questo tema.

Conclusioni

Nel contrastare le tesi di quanti avversano la riforma, Cameron e Willetts sottolineano a più riprese che l'unica alternativa a questo cambio di sistema – che smette di finanziare gli atenei per sostenere direttamente gli studenti – sarebbe stata una riduzione del numero degli iscritti ai vari corsi o, in termini più realistici, un minore afflusso di risorse al sistema universitario. Per evitare agli atenei europei di declinare anno dopo anno e per permettere al mondo universitario di ottenere le risorse necessarie, è difficile immaginare altre strade.

Nonostante questo e anche se si tratta di un passo importante e nella giusta direzione, la riforma non è priva di limiti e manchevolezze. In particolare, come ha rilevato Mark Littlewood (direttore generale dell'Institute of Economic Affairs di Londra), "David Willetts ha certamente ragione a sottolineare l'esigenza che le università dispongano di una maggiore flessibilità, tale da permettere loro di innovare e di creare insieme agli studenti nuovi modelli. Tuttavia al cuore della riforma deve esserci la rimozione degli attuali tetti posti alle rette universitarie. Gli studenti sono i principali beneficiari dell'alta istruzione e quindi dovrebbero essere loro a sostenerne il costo". La conclusione è che "senza una radicale riforma del sistema di finanziamento dell'università che dia maggiore libertà agli atenei, vi sarà poca innovazione e la qualità del sistema continuerà a soffrirne".¹⁴

In altre parole, Littlewood riconosce quanto sia importante spostare il centro decisionale da Whitehall ai singoli studenti, ma denuncia l'errore compiuto da una riforma che continua a pensare che si possano finanziare le università con rette stabilite per via politica.

Esaminate dall'Italia, però, queste critiche di taglio liberale dirette verso la riforma Cameron dell'università appaiono un lusso da inglesi: frammenti di una controversia che vede confrontarsi chi, comunque, ha compreso quali siano i problemi fondamentali da affrontare e sta già individuando soluzioni molto efficaci.

¹⁴ La dichiarazione di Littlewood è tratta da comunicato stampa, ora disponibile all'indirizzo: <http://www.iea.org.uk/in-the-media/press-release/radical-reform-of-university-funding-is-long-overdue>.

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.