



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA ISTITUZIONI TERRITORIO

Corso Ercole I d'Este, 44 - 44100 Ferrara

Quaderno n. 27/2005

Serie Speciale: "Seminari"

October 2005

Il finanziamento dell'Università

Piero Giarda

Quaderni deit

Editor: Giovanni Ponti (ponti@economia.unife.it)

Managing Editor: Marisa Sciutti (sciutti@economia.unife.it)

Editorial Board: Giovanni Masino
Simonetta Renga

http://deit.economia.unife.it/collana_quaderno.php

Il finanziamento dell'Università

Piero Giarda^(*)

Università Cattolica del Sacro Cuore

Abstract

Title: *The Finance of Universities.* This paper analyses the financial problem of universities. We first look at two basic theoretical models: the private and public provision. In the former case everything is decided by the market: demand, supply and equilibrium prices. In the latter case the State decides the quality and quantity of the supply, even if teaching freedom is normally guaranteed by Constitutions. A more interesting model is the one mixing the previous two. The Italian system is mixed. Its general financial rules are defined. The paper then looks at the academic situation in Italy in the beginning of the 90s and describes in detail the contents of art. 5 of the bill n.537/1993 (financial bill). This article reformed the finance of the universities, simplifying it and guaranteeing more transparency. This work analyses the implementation of the reform drawing some conclusions.

KEYWORDS: Public Finance, Economics of Education

JEL CLASSIFICATION: H4, I2.

^(*) professore di Scienza delle finanze nell'Università Cattolica di Milano. Testo rivisto della relazione presentata al 2° convegno CODAU "Quindici anni di riforme nell'Università italiana. Quali prospettive?" organizzato dall'Università degli Studi di Palermo ad Ustica il 17-19 settembre 2004.

0. Introduzione

Il sistema universitario italiano si finanzia con i contributi del settore pubblico (attraverso diversi programmi di trasferimenti di risorse a carico del bilancio dello Stato, dell'Unione Europea e degli enti locali), degli studenti (attraverso le tasse d'iscrizione) e del settore privato (attraverso donazioni, finanziamenti dell'attività di ricerca e di programmi didattici). L'evoluzione del finanziamento pubblico alle Università statali¹ non può essere studiata senza allo stesso tempo considerare la struttura e l'evoluzione del sistema universitario nelle sue due componenti dell'attività didattica e della ricerca. Finanziamenti e struttura sono tra loro interconnessi: i modelli di finanziamento influenzano la struttura di offerta; le autonome evoluzioni della struttura del sistema universitario influenzano (a volte determinano) le regole di finanziamento.

L'analisi delle regole del finanziamento pubblico si muove all'interno di due grandi temi che sono, da sempre, oggetto di discussione e di diverse valutazioni nel mondo politico e culturale: il primo è quello della adeguatezza delle risorse rispetto ai compiti, alla missione che la società assegna al sistema universitario; il secondo è quello dell'autonomia delle Università, un ruolo fissato dalla Costituzione del 1948, nei suoi diversi aspetti dell'autonomia di governo e di gestione, dell'autonomia didattica e dell'autonomia finanziaria, tutte da considerare subordinate alla affermazione del diritto individuale alla libertà di insegnamento.

Le regole di finanziamento dell'università italiana hanno avuto un importante cambiamento nel 1993 con l'art. 5 della legge n. 537 (la legge finanziaria del governo Ciampi per il 1994), ispirato da una proposta presentata dallo scrivente al congresso organizzato a Brescia dalla Conferenza dei Rettori nell'autunno del 1992 sull'autonomia dell'università². Si trattava di una riforma relativamente semplice, ispirata da alcune delle regole classiche del federalismo fiscale e dal precedente della legge n. di finanziamento delle università non statali. L'attuazione dell'art. 5 è avvenuta, come spesso succede, a velocità variabili, ora in accelerazione, ora in rallentamento, ora con ritorni verso le regole precedenti.

¹ Questo lavoro non considera il finanziamento delle università non statali.

² Si veda Piero Giarda, "L'Università italiana tra diversificazione, inefficienza e autonomia finanziaria", in *L'autonomia delle Università: un obiettivo immediato*, Atti del Convegno Nazionale organizzato dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica presso l'Università di Brescia il 18-19 dicembre 1992, pp. 26-45. Ristampato in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, Anno CI gennaio-marzo 1993, pp. 69-89; *Universitas*, Anno XIV, n. 1, gennaio-marzo 1993; *Vita e Pensiero*, n. 10, ottobre 1993, pp. 660-677. Anche Piero Giarda, "Limiti e applicabilità delle recenti norme in materia di autonomia finanziaria delle Università" in *La sfida dell'autonomia universitaria: potenzialità, regole e problemi*. Atti della Conferenza Nazionale organizzata dalla Conferenza Permanente dei Rettori e dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica presso l'Università di Padova il 16-18 giugno 1994. CLEUP Editrice, Padova 1994, pp. 79-89.

In questo lavoro l'analisi delle regole di finanziamento dell'università italiana è svolta adottando un punto di vista sostanzialmente favorevole alle innovazioni proposte dall'art. 5, accompagnandosi – in modo non sistematico – a qualche valutazione sugli aspetti strutturali dell'università italiana più rilevanti per la definizione delle regole di finanziamento. L'orientamento favorevole all'art. 5 non preclude qualche valutazione critica sul suo impianto e sul modo in cui è stato applicato nei passati dieci anni. Le valutazioni critiche sono la premessa per proposte di revisione di alcune procedure e regole attualmente utilizzate per la determinazione delle risorse statali da assegnare al sistema universitario e per il loro riparto tra le singole Università.

Nel prg. 1 vengono delineati alcuni semplici modelli astratti di finanziamento dell'università caratterizzati da diverso grado di dirigismo centrale e di autonomia. Nel prg. 2 è presentata una schematica valutazione del percorso attraverso il quale lo schema astratto di finanziamento dell'Università italiana si è trasformato, nei trent'anni dal 1963 al 1993 in un modello "degenerato". Nel prg. 3 vengono ripresentati motivazioni e strumenti dell'art. 5 della legge 537/1993. Nel prg. 4 è presentata una valutazione critica dei risultati della applicazione della legge considerandone le diverse implicazioni per il sistema nel suo complesso, per la sua struttura produttiva, oltre agli effetti esercitati sul processo di bilancio nelle singole Università. Nel prg. 5 sono proposti alcuni suggerimenti diretti a focalizzare gli aspetti della legge che potrebbero essere utilmente rivisti. Nella valutazione delle critiche e dei suggerimenti, il lettore consideri che questo lavoro non svolge una analisi puntuale del susseguirsi degli interventi legislativi che hanno modificato i caratteri e le regole di finanziamento dell'università italiana. Le valutazioni critiche e le proposte contenute nei paragrafi da 2 a 5 si svolgono su un piano di generalità (e di approssimazione) come se avvenimenti, leggi e situazioni fossero "visti da lontano", per un quadro d'insieme piuttosto che per i particolari. Questo approccio giustifica le sole due auto-citazioni e il mancato riferimento, nel testo, a leggi diverse dall'articolo 5 della legge 537 del 1993 e agli atti di indirizzo del Ministro dell'Università o di altri organi di amministrazione. Il presente lavoro non è una storia degli interventi sul sistema universitario attuati nel decennio 1993-2003.

1. Modelli di finanziamento.

Dal punto di vista delle regole finanziarie, il sistema universitario presenta analogie con tutti quei servizi e attività pubbliche che sono svolte in modo diffuso sul territorio con centri di produzione di attività dirette ad essere utilizzate da cittadini-utenti; non dissimili, dal punto di vista organizzativo, da aziende sanitarie o istituti scolastici o da enti locali. Per il sistema universitario si pongono quindi i problemi tradizionali di ripartizione di compiti e poteri tra centro e periferia, di scelta delle fonti di finanziamento, di scelta sul grado di autonomia decisionale degli organismi decentrati, dei limiti all'ingerenza da parte di organi del governo centrale. Temi classici che rientrano, negli studi di economia pubblica, nel grande capitolo dei rapporti finanziari tra diversi livelli di governo o, come a volte si dice, del federalismo fiscale.

Dalla letteratura sul federalismo fiscale si traggono elementi per identificare diversi modelli normativi che si distinguono per il diverso rapporto tra autonomia degli organismi decentrati e dirigismo (o ingerenza) da parte del governo centrale e per la diversa composizione delle fonti di finanziamento. Sulla base del peso relativo attribuito a autonomia e dirigismo si possono identificare alcuni modelli astratti di finanziamento, tra i quali è utile fare riferimento a due modelli estremi e ad altri due modelli intermedi. Il caso italiano viene identificato in uno dei due modelli intermedi, del quale viene anche descritta una variante, il modello “degenerato” che ha caratterizzato il sistema italiano per quasi trent’anni, dal 1965 al 1994.

Un modello di piena autonomia. Un modello di piena autonomia delle istituzioni decentrate è caratterizzato dal fatto che esso si basa per intero sull’autofinanziamento. Esso simula situazioni di mercato: ci sono imprese, una struttura di offerta, prodotti differenziati, mobilità della domanda e dei fattori di produzione. La singola impresa finanzia la produzione con i propri ricavi. Dati i vincoli alla mobilità degli utenti sul territorio, per i servizi pubblici non ci sarà mai perfetta concorrenza. Tuttavia la domanda avrà un ruolo fondamentale nel disegnare il funzionamento del sistema. Gli utenti possono muoversi sul territorio ed esprimere una loro individuale domanda per le diverse opzioni offerte dai diversi centri di produzione. La domanda, ce lo ricorda l’economia, esprime le diverse preferenze individuali e le diverse capacità di spesa (i diversi redditi). Modelli puri di piena autonomia darebbero luogo a strutture di offerta fortemente differenziate, vuoi per scelta dei gestori di adattarsi alle diverse preferenze degli individui, vuoi perché gli utenti (studenti) più ricchi, con una maggiore disponibilità a pagare, tenderebbero a concentrarsi nelle stesse università. I più ricchi sarebbero raggiunti dagli studenti meno abbienti ma molto abili assistiti da programmi di finanziamento da parte delle stesse università.

Molte università sono nate come università private con offerta diversificata: Adam Smith nel suo ufficio dell’università di Glasgow offriva lezioni private di etica: le ore disponibili e il prezzo in sterline per ora di lezione era scritto nell’avviso appeso alla porta dell’ufficio.

Il finanziamento delle università in questo modello è quindi un prodotto derivato delle scelte degli studenti che pagano il prezzo richiesto per gli accessi. In un siffatto modello, i costi d’impianto possono essere sostenuti da privati finanziatori che, in genere, concorrono al pagamento di una quota dei costi di gestione.

Un modello statale dirigista. L’Università è dello stato, i professori sono pagati sul bilancio dello stato, lo stato fissa programmi di istruzione uniformi che valgono per tutte le università. Il governo politico del paese ha tutti i poteri di gestione: per esempio in Piemonte, dopo i moti carbonari del 1821, le università vennero chiuse, i professori sollevati dello stipendio, gli studenti diretti a completare i loro studi presso professionisti locali. In generale però, anche in questi contesti, Costituzioni e statuti affermano qualche principio di autonomia. Non è agevole dare un contenuto preciso alla nozione di autonomia in un modello dirigista. Un requisito minimo è la libertà

d'insegnamento ma, in questo modello, l'autonomia potrebbe non divenire un principio organizzativo a cui si ispirano le scelte di una istituzione collettiva non profit e limitarsi ad essere strumento per la tutela della libertà individuale.

In questo modello il finanziamento, lo sviluppo e la dinamica dell'offerta universitaria sono il frutto di decisioni pianificate dal legislatore nazionale. Non è necessario che lo Stato persegua obiettivi di uniformità di offerta sul territorio; potrebbe anzi favorire una offerta differenziata sul territorio: lo stato potrebbe scegliere mix di profili disciplinari diversi in diverse università, in una fisica e scienze, nell'altra letteratura, ecc. Quanta diversificazione, in questo schema, è funzione degli obiettivi assegnati al sistema universitario. La diversificazione sarà maggiore se ci si orienta verso una università di élite, per pochi; sarà minore se ci si orienta verso una università di massa, nel qual caso si tenderà a un modello di uniformità del mix produttivo nelle diverse università. I salari medi dei professori (non necessariamente i salari individuali) sarebbero gli stessi in tutte le università. Nel modello, dunque, lo Stato ha il compito di governare lo sviluppo del sistema in tutti i suoi aspetti, di definire le nuove sedi universitarie, i nuovi programmi e così via. Il governo del sistema richiede una forte integrazione delle decisioni produttive con le decisioni finanziarie: denari e risorse fisiche (uomini e mezzi di produzione) andrebbero trattati congiuntamente. Le risorse per l'Università devono competere con la produttività di impieghi alternativi nelle decisioni annuali sul bilancio pubblico.

Il modello intermedio italiano. Tra i due modelli polari, l'esperienza dei sistemi universitari concreti é andata a definirsi con il trascorrere del tempo su forme intermedie. Due modelli intermedi possono essere individuati, con riferimento alla situazione degli Stati Uniti e dell'Italia. Il modello USA si caratterizza per un misto di strutture private, con tasse elevate, forte selezione agli ingressi, finanziamento agli studenti e di strutture pubbliche, dipendenti da governi decentrati, tasse relativamente basse e libertà d'accesso. Il Modello Italia si caratterizza per una struttura prevalentemente pubblica con tanta programmazione centrale, autonomia delle singole sedi, poche tasse d'iscrizione e libertà d'accesso.

Per ciascuno dei due modelli si possono definire diverse regole generali di finanziamento. Per il modello Italia, considerato nei aspetti astratti, se si esclude il riferimento a modelli di finanziamento diretto degli studenti, tipo bonus individuale generalizzato, le regole di finanziamento si possono segmentare su almeno tre diversi aspetti dell'attività di una università: (i) il finanziamento dello sviluppo; (ii) gli incentivi agli aggiustamenti strutturali; (iii) il finanziamento della gestione. Per quanto riguarda il primo punto, l'analisi che segue si concentra solo sulla cosiddetta "crescita interna", considerando solo lo sviluppo di un sistema i cui centri di produzione sono definiti e fissi; non si occupa, in particolare, della creazione di nuove sedi universitarie.

Lo sviluppo per crescita interna. In un regime rispettoso dell'autonomia universitaria, lo sviluppo per crescita interna si deve basare sulla valutazione ex-ante delle nuove proposte di ricerca e di attività formativa presentate dalle singole sedi. In questo schema c'è spazio per indicazioni da parte

del governo centrale sulle direzioni di sviluppo del sistema universitario e sui caratteri che tale sviluppo potrebbe avere. Non sono necessarie, ma possibili. Per gli aspetti finanziari le proposte potrebbero indicare anche le possibili quote di finanziamento non pubblico (tasse universitarie, concorso dei privati, ecc.). Il centro esamina le proposte e – dati i vincoli di bilancio generali – accoglie quelle ritenute più meritevoli. Le singole sedi universitarie non avrebbero vincoli nel disegno delle proposte. Storia, reputazione, credibilità (oltre al merito relativo della proposta) sarebbero gli elementi che determinano la accettazione e il finanziamento della proposta.

Il modello richiede l'esistenza di una struttura centrale capace di valutare e con i poteri di indirizzare. Valutare sia gli aspetti di ricerca scientifica, sia di attività formativa. Questa dicotomia (tra ricerca e didattica) ritornerà a più riprese nella mia trattazione; essa costituisce un problema chiave per il disegno delle regole finanziarie. Forse nel lontano passato, con piccoli numeri, didattica e ricerca erano internalizzate nell'attività di singoli professori. Oggi, è preferibile pensare che le Università producono – come avveniva per la carne e la lana delle pecore australiane di Marshalliana memoria – due beni diversi in regime di produzione congiunta: la formazione degli studenti e l'avanzamento delle conoscenze attraverso la ricerca. I nuovi investimenti, l'efficienza dei processi produttivi e l'efficacia dell'attività svolta devono essere valutate (dal mercato, dagli studenti, dal governo, dagli organi di valutazione esterni, ecc.) con riferimento a due outputs, uno dei quali l'avanzamento della ricerca, particolarmente difficile da misurare.

Le regole decisionali potrebbero essere di tipo generale: tutte le proposte con un rapporto benefici-costi superiore a un certo valore sono automaticamente approvate. Potrebbero anche essere costruite attorno a una preventiva allocazione di risorse a singoli settori di ricerca, individuando poi, per ogni settore, i progetti migliori. L'autonomia ha quindi un ruolo importante nella gestione della crescita interna del sistema anche se è vincolata, a livello aggregato, dalla disponibilità di risorse finanziarie. C'è un criterio pratico che deve essere seguito: la crescita interna deve essere programmata ex-ante anche per i suoi costi di gestione futuri (non basta e fa, anzi, molti danni la sola copertura finanziaria dei maggiori costi su base triennale).

Incentivi e adattamenti dell'offerta. L'adattamento della produzione ai mutamenti dei bisogni e della domanda non può avvenire solo attraverso programmi di crescita. Le decisioni di ieri possono non essere più valide oggi. Occorre quindi decidere dove devono essere collocate le responsabilità dell'adattamento dell'offerta, se a livello di singole sedi o a livello nazionale e decidere su chi valuta le eccedenze (le carenze) di offerta in un particolare settore disciplinare o in una facoltà o in una sede. E' una questione molto complessa che incide sui contenuti dell'autonomia e che deve essere affrontata in modo esplicito. E' possibile che questo compito non possa che essere svolto al centro, essendo difficile che strutture rette da sistemi di governance quali quelli tradizionali dell'Università, anche se capaci di leggere nella realtà sociale le ragioni e le direzioni del cambiamento, riescano a gestire il cambiamento dal proprio interno. E' necessario che il centro emetta segnali, suggerimenti o comandi, la scelta di quale di questi ha a che fare ancora con i contenuti dell'autonomia.

L'aggiustamento dell'offerta è una necessità logica in un sistema universitario di massa. Servono forme e criteri appropriati, ma non se ne può fare a meno. L'accertamento degli eccessi di offerta può essere fatto in base a parametri (regole di standardizzazione) o in base a valutazioni su casi singoli. L'efficacia della presenza delle università nella società si misura sulla capacità di adattarsi e accompagnare i cambiamenti (più che non sulle campagne pubblicitarie per attrarre studenti). Inoltre, i proventi (riduzione dei costi) associati alle ristrutturazioni possono diventare potenti strumenti di finanziamento dei progetti di crescita interna.

Il finanziamento della gestione. Si parta dalla constatazione che il sistema universitario esista e che si vogliano introdurre regole di finanziamento dei costi di gestione da oggi in avanti. La regola di partenza è il finanziamento della spesa storica. Può sembrare questo un requisito ovvio, ma non lo è. Per costruire un buon sistema di finanziamento basato sul principio di autonomia bisogna iniziare dal finanziamento dei costi economici effettivi e non dal finanziamento della spesa (il costo finanziario). Finanziare i costi economici è fondamentale per evitare che, in prospettiva dinamica, si verifichino quegli andamenti irregolari che sono propri dell'andamento di aggregati finanziari. Solo un esempio per sottolineare il problema, quello del costo del personale, il cui costo economico deve includere anche i costi presunti delle ricostruzioni di carriera, un tema che ha dato luogo a interminabili discussioni nel passato.

Il secondo passo è la valutazione dei proventi delle entrate proprie dell'ente. La differenza tra costi storici e gettito delle entrate proprie è il primo indicatore per il computo del finanziamento statale. Come trasformare questo indicatore in una decisione sul concorso statale al finanziamento della spesa storica. Occorre decidere se i costi e le entrate storicamente rilevati sono buoni indicatori rispettivamente della produzione e del concorso degli studenti alla copertura dei costi; se il finanziamento storico è legittimato o no o in che misura dagli indicatori di produzione; se l'attività didattica svolta e i risultati ottenuti nella formazione, se l'attività di ricerca svolta e gli output della ricerca scientifica sono, a parità di risorse finanziarie assegnate, equivalenti nelle diverse sedi. Non ci sono formule magiche per le decisioni: il compito è difficile e deve essere svolto in un continuum di affinamenti tecnici, diretti a svolgerlo meglio dell'anno scorso o meglio di dieci anni fa.

La valutazione dell'output o la standardizzazione dei costi – due facce della stessa questione – può essere fatta con diversi criteri. Non può diventare l'elemento esclusivo per il finanziamento perché non sarà mai possibile trasformare in quintali o in chilometri il prodotto di una università. Non si può però passare all'estremo opposto di pensare che il prodotto o i costi di due università siano tra di loro logicamente incommensurabili.

La standardizzazione del prodotto o dei costi di produzione dovrà essere mischiata con la spesa storica, l'indicatore delle individualità che devono essere rispettate. Però non si può pensare che la spesa storica possa essere sempre il criterio unico di finanziamento.

E' più difficile standardizzare output e costi dell'attività di ricerca che non output e costi dell'attività didattica. Dal confronto tra spesa standardizzata e spesa storica nasce inevitabilmente un criterio di finanziamento: se la prima è minore della seconda i trasferimenti statali devono essere ridotti

rispetto a quelli assegnati nell'anno base. Il criterio è corretto ma anche pericoloso: se l'indicatore di prodotto è imperfetto (per esempio se nel valutare l'attività didattica si considerano solo il numero degli studenti o il numero dei laureati) si possono mettere in moto gli incentivi sbagliati. Professori o rettori con scarse motivazioni etiche possono determinare o indulgere in abbassamenti dei requisiti di formazione o in aumenti ingiustificati delle valutazioni. E' certo che il numero degli studenti o dei laureati è una componente del prodotto, ma non può essere l'unica.

La standardizzazione, in sintesi, può diventare una misura dell'inefficienza e un incentivo all'avvio di ristrutturazioni dell'offerta, ma deve essere generata e utilizzata con cautela.

2. Dai modelli alla realtà italiana

In un qualche distante anno zero dell'Università italiana, le regole di finanziamento erano espressione di un ordinamento fortemente dirigista: erano il sotto-prodotto di una politica di governo dell'università concentrata soprattutto sul controllo del numero dei professori di ruolo. L'Università era per pochi e il centro riusciva a controllare lo sviluppo e la struttura del sistema universitario. I professori erano ben pagati, le loro carriere selezionate, gli incentivi e la reputazione molto forti.

Per effetto dell'aumento delle immatricolazioni connesso all'aumento del reddito medio degli italiani e all'onda demografica del baby-boom del 1947-49, si avvia un processo che trasforma l'università italiana da università per pochi in università di massa. Una trasformazione non prevista e non governata dal centro. Già prima del 1966, l'Università italiana aveva però iniziato a svilupparsi in modo disordinato: la crescita era dominata dallo sviluppo, tutto spinto dall'offerta, delle facoltà di medicina. Si presentava quindi una prima degenerazione del modello italiano astratto: la carenza di dirigismo e di esercizio del potere centrale. Lasciato all'iniziativa di singole sedi o di settori disciplinari divenuti forti per ragioni esterne all'università (lo sviluppo del sistema ospedaliero), il sistema di autonomia assume caratteri di anarchia. Un modello con forti elementi teorici di dirigismo non dovrebbe svilupparsi solo in base a sollecitazioni dal basso, dovrebbe in particolare evitare che l'autonomia diventi in strumento di affermazione e crescita delle corporazioni. Lo sviluppo accompagnato da ristrutturazioni sregolate dell'offerta ha avuto conseguenze le più diverse: in qualche circostanza gli studenti si sono diretti verso i settori dove l'offerta era elevata ed in aumento ratificando così gli autonomi aumenti dell'offerta. In altri casi, la domanda non ha seguito l'offerta creando situazioni di eccesso di offerta di formazione (spreco di risorse). In altri ancora all'aumento della domanda non ha corrisposto un aumento dell'offerta: ai grandi numeri si è accompagnato un abbassamento della qualità del prodotto. Nel complesso, un assetto produttivo inefficiente.

Un modello degenerato si caratterizza anche per l'assenza di regole finanziarie. Il numero dei professori cresce liberamente, il governo risparmia sulle spese per le strutture e sui mezzi di produzione. Si avvia il processo di degrado: grandi numeri di studenti e aumento della domanda

ottengono dal sistema una risposta caotica. Le regole di finanziamento non ci sono più. Nessuno controlla veramente l'espansione dell'offerta: il costo si scarica direttamente sul bilancio pubblico.

L'iniziativa dell'espansione della spesa è nelle mani dei singoli atenei, degli operatori periferici del sistema universitario. Al centro ci si preoccupa delle carriere dei professori; poi si opera con blocchi (sui numeri e sulle remunerazioni). In periferia, lo sviluppo è anarchico e selvaggio. Si moltiplicano le iniziative locali per le nuove sedi universitarie. L'espansione della domanda produce risposte a livello locale che non hanno nei fatti nessun filtro di governo dal centro. La crescita assume caratteri peculiari, il sistema non opera più secondo nessuno dei suoi connotati teorici.

Il risultato di questo processo è, all'inizio degli anni Novanta, un sistema universitario con troppi professori medici, con retribuzioni in calo, con università non caratterizzate per aree di eccellenza specifica che tendono a riprodursi per l'intero spettro della conoscenze, da lingue a economia a matematica, senza riguardo alla qualità. Un servizio pubblico di massa con mega centri di produzione e grandi numeri di studenti.

Non necessariamente dallo sviluppo tumultuoso ed anarchico dell'offerta derivano assetti produttivi o sbagliati. La trasformazione dell'Università italiana da una università per pochi ad una università di molti, in un modo o nell'altro è avvenuta trascinando, questa è la parola, il finanziamento come variabile passiva. Le risorse finanziarie sono andate a chi ha chiesto senza riguardo per cosa si produceva.

3. Origine ed obiettivi dell'art. 5

I precedenti paragrafi 1 e 2 riassumono brevemente sia gli schemi di ragionamento sui rapporti tra centro e periferia rilevanti per il sistema universitario italiano, sia gli aspetti sintetici della lettura sullo stato dell'Università italiana che erano alla base del mio intervento al Convegno di Brescia del 1992 che conteneva una proposta di revisione del finanziamento dell'università italiana. La presenza di Sabino Cassese a quel Convegno e la sua successiva nomina a Ministro della funzione pubblica nel governo Ciampi del 1993-94 si sono tradotti nel 1993, con l'assenso di Umberto Colombo ministro per l'università in quello stesso governo, in una proposta di legge che sarebbe divenuta poi, con qualche modifica nell'esame parlamentare, l'art. 5 della legge n.537/1993 (la legge finanziaria per il 1994).

L'articolo 5 della legge 537 del 1993 in sintesi disponeva:

1. la eliminazione della segmentazione dei canali di finanziamento delle università statali con la contestuale definizione di un fondo unico di finanziamento dell'attività corrente delle università, costruito assorbendo numerosi capitoli del bilancio statale, incluso quello delle remunerazioni dei professori universitari;
2. l'introduzione di un principio di riequilibrio delle dotazioni finanziarie, da attuarsi molto gradualmente nel tempo e diretto ad eliminare alcune delle punte – di eccesso o di carenze di finanziamento – che si rilevavano nelle dotazioni delle singole sedi.

3. la esclusione del sistema universitario dal regime allora vigente dei blocchi alle assunzioni.

Quindi:

- rendeva più trasparente il flusso di risorse finanziarie alle singole sedi, fino ad allora confuso nell'indistinto capitolo delle remunerazioni dei professori;
- dava autonomia alle università sui modi di utilizzo della quota di fondo unico ad essa assegnata;
- introduceva segnali che indicavano come la spesa storica dell'anno precedente non sarebbe più stata l'unica guida nei finanziamenti statali alle singole università.

L'art. 5 intendeva, nel lungo periodo, rimuovere o perlomeno ridurre gli spazi di discrezionalità nelle assegnazioni di nuovi posti di ruolo alle singole sedi universitarie, facoltà o discipline, discrezionalità che era stata, nel passato, l'elemento motore della crescita disordinata del sistema.

Sviluppava un'idea semplice: introdurre una regola di finanziamento che aumentava il grado di autonomia alle università nella gestione delle loro risorse umane e finanziarie, inducendole a gestire unitariamente le risorse disponibili, inclusive quindi del costo finanziario degli stipendi dei professori, delle spese di gestione e delle spese per la ricerca. Si passava da tanti fondi e tante regole di finanziamento a un fondo unico. Con l'aggiunta che il fondo unico sarebbe stato ripartito tra le singole sedi non più solo in base alla spesa storica ma tenendo conto anche, inizialmente in misura molto modesta e crescente nel tempo, di indicatori dell'attività svolta dalle singole sedi. In sintesi, una riforma in apparenza di pura razionalizzazione e riordino delle procedure esistenti.

Si inseriva in un contesto favorevole al potenziamento dell'autonomia universitaria, nei suoi diversi aspetti di autonomia statutaria, didattica e finanziaria. Un contesto però che necessitava di un riordino di alcune patologie del sistema, da attuarsi con una ripresa di direzione da parte del governo centrale, tanto più necessaria quando, proprio a partire dal 1992-93 il bilancio pubblico italiano entrava in una rotta caratterizzata dalle esigenze del rientro e recupero degli equilibri finanziari.

L'art. 5 si accompagnava ad una visione per la quale era opportuno che l'accesso ai servizi pubblici di massa dovesse essere accompagnato da significativi contributi degli utenti, nella speranza che l'occhio dell'utente e le opzioni di scelta delle sedi migliori potesse introdurre nel sistema elementi di confronto e anche di concorrenzialità tra istituzioni. Alte tasse di iscrizione avrebbero dovuto essere accompagnate da adeguati programmi di borse di studio.

Una breve digressione, prima di entrare in una valutazione degli esiti e dei problemi aperti, per segnalare che il sistema universitario ha fatto propri almeno due caratteri o contraddizioni del sistema pubblico italiano. L'Università è infatti esempio di un sistema di relazioni finanziario tra centro e periferia che incorpora buone intenzioni, cattiva applicazione di norme esistenti, mancato rispetto delle regole; con gestori periferici delle strutture di produzione poco attenti alle regole finanziarie e con un governo che non applica le regole di controllo e di programmazione definite dalle leggi. E' però anche esempio di una grande contraddizione endemica, connaturale, del sistema pubblico italiano (ma non solo), quella che punta alla coesistenza – sul piano politico, organizzativo e di costume – di due valori sempre in contrasto tra di loro: il dirigismo e

l'autonomia, l'ingerenza e la libertà. Poiché nelle università, nella didattica e nella ricerca, si esprime un interesse regolato dal Parlamento nazionale e un finanziamento che proviene quasi per intero dal gettito tributario, le disposizioni costituzionali e le tradizioni in materia di autonomia, si stagliano contro il dirigismo implicito nelle strutture di decisione politica. Sarà quindi sempre difficile costruire definizioni astratte della nozione di autonomia universitaria finché rimane il potere permanente del legislatore nazionale di intervenire sul *modus operandi* dell'università. E' anche l'emblema di un'idea – chimera irrealizzabile – che l'autonomia, premessa della diversità e della differenziazione, possa coesistere con uniformità di prestazioni e parità di trattamento.

4. Quali risultati ?

Dieci anni di vita di un provvedimento legislativo sono forse sufficienti per una valutazione complessiva dei suoi effetti. In verità l'attuazione dell'art. 5 ha avuto un andamento, dopo i suoi primi tre anni di vita, con fermate e riprese. Esso è stato accompagnato da una varietà di interventi sul funzionamento del sistema universitario non sempre coordinati con le regole di finanziamento. Senza pretesa di avviare una valutazione puntuale della sua attuazione, si possono considerare separatamente gli aspetti macro, relativi all'operare delle regole di finanziamento sul sistema nel suo complesso, gli aspetti di struttura relativi agli effetti sulle posizioni relative dei singoli atenei ed infine gli aspetti micro, relativi agli effetti sui processi decisionali delle singole sedi o università. Il paragrafo tratta anche della questione, invero mal risolta, delle tasse universitarie e propone anche una rilettura complessiva dei rapporti tra regole di finanziamento e governance del sistema universitario.

In quanto segue viene privilegiata una lettura critica dei vari problemi emersi nella attuazione del provvedimento dietro la quale c'è lo sforzo di fare emergere, in modo più o meno esplicito, le soluzioni che potrebbero essere individuate per i diversi fattori di criticità.

A – Gli aspetti macro

La determinazione dell'importo aggregato del fondo unico e le sue regole di crescita. Il fondo unico di finanziamento dell'università è stato fonte di tante tribolazioni fin dal suo incedere. Un problema, che ho già richiamato, è legato al fatto che inizialmente non venne ben calcolato il costo economico del personale. Ci si basò inizialmente sugli importi stanziati sui capitoli soppressi, pensando di regolarne poi la crescita sulla base dell'andamento dei prezzi o del PIL, corretto per tenere conto della dinamica delle retribuzioni dei professori di ruolo. Nei fatti è successo che il Ministero dell'economia ha quasi sempre accettato di ponderare le variabili macro con l'andamento delle retribuzioni contrattuali, ma ha fatto molta fatica ad accettare di incorporare nella dinamica di queste le ricostruzioni di carriera e gli effetti retributivi, anche se ritardati, degli esiti dei concorsi per posti di ruolo. Il costo dei nuovi ingressi nei ruoli avrebbe dovuto essere coperto con gli

incrementi ordinari del fondo unico e con i risparmi per le uscite dai ruoli. La questione è resa ulteriormente complessa dal “fuori ruolo” e dal vincolo giuridico che un professore, ancora a carico del bilancio dell’Università, non possa più insegnare.³ Su molti di questi aspetti la dialettica tra CRUI, Ministero dell’Università e Ministero dell’economia non ha mai trovato una ordinata soluzione. Si sono invece sviluppate disordinate patologie, discusse più avanti.

Sua integrazione con il finanziamento dello sviluppo e dei programmi speciali. Ci sono state e permangono difficoltà nella integrazione dei finanziamenti del fondo unico con i finanziamenti diretti a finanziare lo sviluppo, sia dei programmi di ricerca, delle nuove attivazioni di programmi didattici, nell’edilizia. Tutti questi programmi, per quanto è noto, non contengono le proiezioni sugli incrementi permanenti di spesa che essi determinano. In genere vengono definiti su basi triennali, senza però considerare che molti dei nuovi programmi hanno implicazioni permanenti di incremento dei costi e della spesa. E’ questo un tema che potrebbe trovare una adeguata sistemazione solo con un buon sistema informativo e con l’utilizzo di pratiche standard di controllo di gestione (del sistema universitario nel suo complesso) da parte del Ministero dell’Università.

Le ragioni dell’ingerenza. Quali fonti di finanziamento pubblico dovrebbero restare legittimamente esterne al fondo di finanziamento unico? Abbiamo già ricordato edilizia, nuovi programmi didattici, programmi di ricerca. Però con qualche non semplice problema di classificazione.

Mentre non c’è dubbio che il finanziamento dell’edilizia debba restare fuori dal fondo unico, per quanto riguarda i nuovi programmi didattici, si devono considerare due diverse circostanze. Nel caso di una riforma generale dell’ordinamento didattico, i costi aggiuntivi dovrebbero essere integrati fin da subito nel fondo unico di finanziamento e gestiti all’interno del fondo di riequilibrio. Nel caso di interventi selettivi sul finanziamento di nuove iniziative didattiche in specifiche sedi universitarie, un evento che è certamente compatibile con il modello italiano, le risorse aggiuntive potrebbero, nelle fasi di avvio, essere gestite separatamente dal fondo unico ma dovrebbero confluire il più rapidamente possibile. L’importo del fondo unico dovrebbe quindi aumentare, oltre che per le ragioni sopra descritte, anche per la confluenza in esso delle risorse associate alle nuove iniziative. Un processo che, nel passato, non è mai avvenuto in modo esplicito. Anche per quanto riguarda la ricerca si pongono considerazioni differenziate. Una parte della ricerca dovrebbe essere finanziata all’interno del fondo unico con regole di generalità. Una parte dovrebbe invece essere finanziata sulla base di programmi speciali, con regole di selettività. L’elemento distintivo è la ripetitività del finanziamento. Bisogna realizzare una difficile separazione

³ Nel 1995 il periodo del “fuori ruolo” venne ridotto da 5 a 3 anni con la finanziaria del governo Dini, anche a seguito di accese discussioni in Senato dove la proposta originaria di riduzione da 3 a 2 anni venne attenuata per addolcire l’ostilità di molti senatori universitari. E’ evidente che il “fuori ruolo” ha alternative pratiche: sarebbe sufficiente favorire la permanenza, come già peraltro avviene, dopo il pensionamento dei professori che ancora svolgono attività di ricerca o che potrebbero essere coinvolti in attività amministrative (rettori inclusi).

tra finanziamento generale delle ricerca in università e progetti veramente temporanei, pure di lunga durata ma dichiaratamente temporanei. L'ingerenza (intesa come il sistema degli interventi discrezionali e degli interventi finanziari finalizzati) è legittima, ma non deve essere pervasiva. Sulla questione del finanziamento statale della ricerca si tornerà ancora, più avanti.

I finanziamenti privati alla ricerca. Nelle discussioni tra professori si pone spesso la questione se le assegnazioni statali per la ricerca debbano tenere conto dei finanziamenti privati ottenuti e anche dei finanziamenti pubblici a istituzioni non universitarie di ricerca. Il tema è di grande rilievo. Lo cito senza tuttavia trattarlo in questa sede.

B – Gli aspetti strutturali (regole di assegnazione e riequilibrio)

Come si è ricordato, l'articolo 5 introduceva nel nostro ordinamento l'idea che il finanziamento delle università dovesse rispondere anche a qualche criterio o parametro oggettivo. L'idea non era, ovviamente, del tutto nuova per il nostro ordinamento ma si era persa nel corso del tumultuoso processo di sviluppo dell'università italiana iniziato nella metà degli anni Sessanta. Il fondo e i parametri di riequilibrio sono stati un elemento di grande novità e di grande impatto sui protagonisti e gestori del sistema universitario italiano per almeno 5 anni, dal 1995 al 1999. Non voglio entrare nel dettaglio delle prime applicazioni del principio del riequilibrio e nemmeno nelle evoluzioni che ha avuto negli anni successivi⁴. L'idea originaria era semplice: in presenza di risorse scarse, non aumentabili a richiesta, il finanziamento non doveva basarsi solo sulla spesa storica, in considerazione del fatto che il rapporto docenti/studenti era molto diverso nelle diverse sedi. Rinunciammo quindi ad entrare nel merito delle differenze di costo riconducibili alle diversità nelle strutture per facoltà delle diverse sedi, concentrandoci sulle diversità di costo per studente delle stesse facoltà o di raggruppamenti di facoltà nelle diverse sedi. Venivano quindi salvaguardate, dal punto di vista statistico, le necessità di finanziamento di facoltà quali medicina e scienze che presentavano costi per studente mediamente molto più elevati delle altre facoltà.

La procedura di standardizzazione nelle sue prime applicazioni era molto semplice, l'idea generale essendo che a parità di studenti, le sedi che avevano un numero molto elevato di professori dovessero, in via dinamica ricevere un po' meno soldi delle altre università. In qualcuno dei dibattiti iniziali, il meccanismo venne erroneamente letto come un principio generale di assegnazione di risorse in relazione al numero degli studenti. Non era così perché il criterio si applicava solo a quote marginali del finanziamento complessivo, con l'obiettivo di rimuovere le punte, gli "outliers" della distribuzione. Il numero degli studenti non poteva essere considerato come l'unico indicatore di output perché avrebbe potuto indurre a forme di concorrenza verso il

⁴ Non posso non ricordare le prime stime di un modellino interpretativo della spesa per studente nelle diverse università che ho ancora sul portatile e che si è poi trasformato in un lungo articolo. Si veda P. Giarda, A. Petretto, G. Catalano, P. Silvestri "La standardizzazione dei costi nel sistema universitario italiano", in *Politica Economica*, Anno XII, n. 1 aprile 1996, pp. 3-48.

basso. Non conosco le modifiche introdotte negli anni più recenti. La regola di finanziamento non può però prescindere da una valutazione dei risultati dei processi di insegnamento. Questi risultati possono essere misurati in via indiretta da indicatori e la scelta degli indicatori non deve incorporare incentivi perversi.

Il finanziamento della ricerca. Restava inesplorata, nelle fasi iniziali di applicazione dell'art. 5, la questione del finanziamento della ricerca nelle Università. Su questo tema mi sia consentita una digressione. Nel nostro paese, forse anche in relazione allo stato di disordine in cui si è trovata l'Università italiana, si è coltivato il teorema, derivante da una lettura errata della realtà nord-americana, secondo la quale non necessariamente la ricerca scientifica "utile" si farebbe in università e che c'è bisogno di una "politica della ricerca" che non transiti dall'università. E' vero che negli Stati Uniti non tutta la ricerca utile è finanziata in università: una parte di essa è (o era) finanziata sui programmi della difesa e dello spazio e una parte di essa è finanziata presso le grandi imprese. E' anche vero però che gran parte della ricerca scientifica è svolta nelle università o da professori universitari in organismi para-universitari, anche con finanziamenti specifici (in qualche caso a destinazione vincolata) provenienti dal mondo dell'impresa, delle fondazioni o degli enti pubblici. Il carattere fondamentale di questi finanziamenti, sia quelli privati, sia quelli pubblici è la selettività: si basano sugli individui o su gruppi di individui piuttosto sulle sedi. Molte università USA non ricevono un dollaro per fini di ricerca scientifica, diversamente dall'Italia dove è difficile prescindere dalla "sede" per una politica di finanziamento. In Italia poi, diversamente dagli USA, si cercano garanzie di controllo ex-ante (ricordo il caso dei fondi CNR che non possono essere utilizzati per compensi ai professori che li richiedono e che gestiscono i progetti) invece di utilizzare le valutazioni ex-post. E' vero che l'abuso può sempre esistere, ma l'idea di fondare una politica della ricerca sul presupposto che il mondo sia degli imbrogliatori anziché delle persone per bene distingue l'Italia dagli Stati Uniti.

La necessità di un approccio selettivo nel finanziamento della ricerca non deve oscurare tuttavia il fatto che una parte rilevante della ricerca scientifica è necessariamente legata alla presenza nelle università di professori qualificati. Una parte importante della ricerca universitaria è un prodotto diffuso che si accompagna in modo indissolubile ai docenti, alle loro carriere, agli incentivi che le determinano. Il finanziamento della ricerca deve adattarsi a questa realtà. Con quali implicazioni? Ci sono facoltà e aree disciplinari, in Italia, per le quali vale la presunzione che siano in grado di produrre scienza migliore rispetto ad altre facoltà o aree disciplinari. La presunzione è il frutto della reputazione conquistata sul campo nel passato ed è perfettamente giustificata. Resta però la questione se le facoltà scientifiche, molto costose dal punto di vista dell'assorbimento di risorse finanziarie, debbano necessariamente essere presenti in tutte le sedi o se non debbano invece essere concentrate in alcune sedi élite, scelte per garantire la continuità della presenza scientifica della ricerca italiana in quelle discipline.

Regole di finanziamento e struttura produttiva. C'è poi la questione, rilevante per la formazione almeno quanto per la ricerca, che le regole di finanziamento non sono indipendenti

dalla “struttura produttiva” dell’università che si vuole realizzare. I centri di eccellenza sono molto costosi, come ci insegna l’esperienza di molte università americane. Nei centri di eccellenza il carico didattico dei professori deve essere relativamente basso. I professori devono essere esposti a studenti di dottorato più che a studenti del triennio. Ma quale è il disegno strategico dell’Università italiana? Non ci sono centri di eccellenza definiti o finanziati in quanto tali. Ci sono tante università che – nel rispetto di regole di uniformità e di parità di trattamento – si sono sviluppate in modo molto diverso. Il sistema universitario non si è ancora oggi interamente adattato alla nozione di università di massa. Il numero di laureati è ancora molto basso e il numero degli studenti delle lauree triennali che hanno finito gli studi entro la sessione di luglio – come dovrebbe valere per gran parte di essi – è molto basso. Abbiamo tanti studenti, tante matricole ma pochi finiscono il triennio entro luglio. Quasi tutte le università italiane si presentano, per quasi tutte le loro facoltà, come un miscuglio di studenti assortiti e di diversa qualità, con diversi interessi e propensioni; un miscuglio che non consente di generare centri di eccellenza riconosciuti come tali dalla comunità scientifica internazionale. Torneremo nel paragrafo conclusivo su questi e temi collegati. Bisogna dire, in conclusione però che l’art. 5 della legge 537/93 non aveva affrontato, se non in modo marginale, la questione complessa della compresenza, nelle università, dei due distinti prodotti: formazione generale (nei vari livelli) e ricerca (con programmi di dottorato).

C – Gli aspetti micro

Il fondo unico ha avuto conseguenze positive di rilievo all’interno delle singole sedi. Rettori, professori e direttori amministrativi sono stati messi di fronte al più affascinante dei processi decisionali: come allocare risorse finanziarie scarse tra possibili impieghi alternativi. Per canto suo, Il Ministero rinunciava a programmare dal centro i mezzi di produzione che dovevano essere utilizzati nelle singole università, per le singole attività.

I Rettori e i responsabili amministrativi, per i primi anni, sorpresi dalla novità, hanno fatto un po’ di fatica ad adattarsi. Qualcuno la fece propria, altri fecero buon viso a cattiva sorte pensando, prima o poi passerà. L’idea di dover fare i conti con sé stessi e con i propri colleghi con una ridotta possibilità di ricorrere direttamente al Ministero per risolvere i problemi sul numero delle cattedre per un po’ ha incuriosito tutti. Poi, Rettori e professori, di fronte ai fastidi relazionali imposti dalle scelte di bilancio, hanno iniziato a sviluppare nei confronti del fondo unico quel tipo di insofferenza che spesso i matematici nutrono nei confronti dei teoremi degli economisti.

Non ci sono, che io conosca, informazioni che consentano di valutare se e quanto siano oggi mutati rispetto al 1993 e in che direzione i comportamenti degli organi decisionali a livello periferico. Ci sono posizioni di singoli rettori o direttori amministrativi che darebbero un giudizio tutto positivo, altri con riserva. Più di un Rettore tornerebbe volentieri allo status quo ante.

Autonomia e responsabilizzazione si scontrano, a livello di singola sede, con i caratteri della governance in università. Ogni sede universitaria ha i caratteri di una federazione di facoltà, con

alcuni tratti propri di uno stato federale. Il rettore è eletto da una constituency popolare, ma il governo è fatto dal Senato (una facoltà un voto). Le università statali – diverso è forse il caso di qualche università non statale – sono delle “loose federations”, nella quale gli interessi degli stati federati (le facoltà) tendono a prevalere su quelli dell’Università nel suo insieme. Molte sedi sono poi dominate dai numeri della facoltà di medicina. Il peso della componente federale (one state one vote) è bilanciato dal peso dei voti elettorali dei singoli Presidi nella elezione del Rettore. Spesso, quindi, i rettori (che rappresentano l’interesse dell’istituzione) sono ostaggio dei numeri dei professori. Una buona federazione avrebbe invece bisogno di un potere centrale di governo sufficientemente forte, capace di “mischiare” gli interessi delle singole facoltà con quelli dell’università e dei suoi rapporti con il mondo esterno.

Fondo unico con più autonomia hanno prodotto maggiore efficienza gestionale e generato un output più qualificato? Una domanda difficile per rispondere alla quale bisognerebbe valutare anzitutto se e in che misura i vincoli di bilancio definiti dal fondo unico sono stati rispettati. Come abbiamo già richiamato ci sono stati numerosi episodi di “disubbidienza finanziaria”. Nel complesso però si può ritenere che la eliminazione dei segmenti di finanziamento ha prodotto una maggiore attenzione al nesso tra risorse finanziarie, risorse produttive e risultati da ottenere.

D – la questione delle tasse universitarie

L’art. 5 non ha risolto la questione dell’autonomia in materia di contribuzioni degli studenti. Come ricordato, la libertà di fissazione delle tasse d’iscrizione, era tra i presupposti del potenziamento dell’autonomia finanziaria incorporata nell’art. 5. E’ successo invece l’opposto: che il legislatore ha ritenuto non solo di non incoraggiare l’aumento delle tasse universitarie, ma addirittura si è fatto carico di bloccarne la crescita. Le ragioni di questo orientamento non sono mai state chiarite compiutamente. Forse è da imputare alla scarsità delle risorse allocate a programmi di borse di studio che consentissero, come richiesto dalla Costituzione, l’accesso ai meritevoli. Forse al timore che tasse universitarie più elevate avrebbero generato effetti negativi sulla distribuzione dei redditi. Forse per adesione all’idea ugualitaria per la quale l’offerta di servizi deve essere uniforme su tutti i punti del territorio, non lasciando quindi posto a tasse differenziate che potrebbero generare diversità nella qualità dell’istruzione offerta. Originato in governi di centro-sinistra per l’insieme di queste motivazioni, il blocco è stato mantenuto anche nei successivi governi di centro-destra. Gli ambiziosi progetti di riduzione della pressione fiscale dovrebbe avere come corrispettivo – come avviene negli USA – un aumento significativo dei contributi degli studenti. Da qualche parte i soldi alle Università devono arrivare, se non arrivano dallo Stato devono arrivare da finanziamenti privati; i contributi degli studenti dovrebbero diventare una fonte importante di finanziamento del sistema universitario.

Un aumento del ruolo del contributo degli studenti al finanziamento dell’Università aiuterebbe il formarsi di un po’ di differenziazione all’interno del sistema universitario.

E – Nel complesso, cosa non ha funzionato?

L'art. 5 non è mai stato amato dai professori, dal Ministero del Tesoro e nemmeno forse dal Ministero dell'Università. Già a partire dalla finanziaria per il 1996 arrivarono proposte per la sua eliminazione e per la ripresa, su un capitolo di spesa diretta del Ministero dell'Università delle spese per le retribuzioni dei professori di ruolo. I professori non amano le regole finanziarie (le considerano barbarie di contabili); il Ministero dell'Università (che interpreta l'animo dei professori) non accetta volentieri di operare lungo regole finanziarie preferendo avere sempre le mani un po' libere. Il Ministero dell'economia spesso applica le regole finanziarie guardando ai finanziamenti più che alle strutture di produzione che devono essere finanziate.

Un problema è certamente costituito dalla dicotomia nella plancia di governo (Tesoro e Università). Una situazione comune ad altri comparti dell'intervento pubblico gestiti da organismi o enti con autonomia di bilancio. Il Ministero di spesa sta dalla parte della società, dei suoi bisogni, delle sue domande: il Ministro sente i professori (quelli di cui si fida) e i Rettori, trasmette i bisogni al Tesoro, ne riceve risposte insoddisfacenti. Le risposte insoddisfacenti spesso si concretizzano in un grave problema tecnico, legato alle procedure con cui vengono formate le previsioni finanziarie per un sistema quale è quello universitario, vincolato nelle fonti di entrata propria e le cui spese sono, in larga parte, spese di personale. A livello di programmazione finanziaria c'è sempre la tendenza a procedere sulla base di regole semplici: crescita dello stanziamento per il fondo unico – tecnicamente definito sul bilancio dello stato come una spesa di trasferimento – in misura pari, per esempio, al tasso d'inflazione programmato. La regola sarebbe adeguata se il sistema universitario potesse liberamente acquistare sul mercato i beni richiesti per la fornitura del servizio, se cioè l'università non fosse un centro di produzione, ma solo un intermediario. Sarebbe anche adeguata – dura, ma possibile – se il sistema universitario avesse il potere e la capacità di integrare le risorse pubbliche con entrate proprie, per esempio l'aumento delle tasse universitarie. Una scelta di politica economica diretta ad aumentare la contribuzione degli utenti al finanziamento dei costi di produzione del servizio pubblico. Se però l'accesso a fonti esterne di finanziamento non è consentito o se è nelle possibilità solo di segmenti ridotti del sistema (come è il caso per i finanziamenti di aziende o istituzioni private o pubbliche non statali), la regola finanziaria si scontra con l'andamento dei costi che il sistema deve sostenere. L'andamento dei costi è fortemente influenzato dalla dinamica del costo per il personale, a sua volta legato al numero dei professori e al loro costo medio. Il numero è governato dalle uscite e dai nuovi ingressi; le uscite dal pensionamento e i nuovi ingressi dai concorsi banditi. Il costo medio è determinato, dall'aumento delle retribuzioni contrattuali, dagli scatti di anzianità, dagli esiti dei concorsi banditi e dalle decisioni sulle nuove chiamate per trasferimento o a seguito di idoneità guadagnate da docenti o ricercatori in concorsi banditi in altre sedi.

Nel formulare la previsione si pongono quindi numerose questioni. La prima è che le previsioni dovrebbero essere fatte bene, considerando tutti gli aumenti di costo richiesti per i professori che, in servizio nell'anno in corso, saranno in servizio anche nell'anno successivo. La seconda è più complessa e riguarda i costi per i nuovi professori che dovranno sostituire quelli in uscita: devono questi essere automaticamente riconosciuti al sistema universitario? La risposta è positiva per il complesso del sistema, ma ovviamente negativa per il finanziamento alla singola sede. Nel rispetto della regola generale, che le risorse aggiuntive devono trovare una propria autonoma giustificazione: come potrebbe il sistema universitario adattarsi al mutamento dei bisogni se, in via automatica, una riduzione di costi viene automaticamente compensata da un aumento nella stessa linea di produzione? Dove si trovano le risorse per finanziare lo sviluppo del sistema?

Non mi è possibile ripercorrere in via quantitativa gli eventi di questi ultimi 10 anni, cosa sia effettivamente successo alle risorse pubbliche, alle tasse universitarie, ai contributi di privati nel finanziamento dell'Università italiana e di come è stata gestita l'interazione tra sviluppo con finanziamenti aggiuntivi, ristrutturazione dell'offerta con trasferimenti di risorse tra sedi e, all'interno delle sedi, tra settori disciplinari. Ricordo però che, nella visione originaria del fondo di riequilibrio, questo doveva proprio basarsi sulla segnalazione delle situazioni di inefficienza e di spreco ricavabili dall'analisi dei dati e delle informazioni sull'andamento della gestione produttiva e finanziaria delle singole sedi e aree disciplinari.

Non si può non parlare delle perplessità che il fondo unico ha generato e delle tentazioni che si presentano ai Rettori e ai direttori amministrativi per un rientro verso l'assetto finanziario esistente fino al 1993. La questione è se il sistema universitario non si troverebbe meglio (più soldi e meno controlli) ritornando all'antico, perlomeno riportando il finanziamento del costo dei professori di ruolo e ricercatori su un capitolo di spese del personale che, in teoria, non sarebbe soggetto – al pari di tutti gli altri capitoli di spesa per il personale statale – a vincoli finanziari sulla crescita della spesa. L'impossibilità di imporre vincoli finanziari sui capitoli di spesa per il personale di ruolo è ovvia, tanto è vero che gli stanziamenti sui capitoli di spesa per il personale vengono continuamente aggiornati, sia in sede di bilancio di assestamento sia in sede di rendiconto consuntivo.

Prima di rispondere a questa domanda bisogna ricordare che l'Università italiana ha vissuto e vive in un ambiente politico-finanziario caratterizzato da regole non scritte di "disubbidienza finanziaria" in base alle quali spendere o impegnare per spese future risorse finanziarie in misura superiore a quelle effettivamente disponibili non è un peccato grave che viene punito ma è spesso un comportamento che viene tollerato prima e poi premiato con una compensazione a posteriori sotto forma di maggiori trasferimenti pubblici. Ispirati dall'esperienza in materia di sanità, di trasporti locali, di autorità portuali, di società autostradali alcune (o molte, non so dire quante) sedi universitarie si sono avviate alla pratica dell'*over spending* e hanno assunto professori senza una adeguata copertura finanziaria, concorrendo a determinare l'opinione che nell'università esiste un diffuso sistema di irresponsabilità. Non ha giovato nemmeno il rifiuto di tenere in vita il fondo di

riequilibrio quando questo avrebbe potuto iniziare ad incidere sulle risorse finanziarie ricevute nell'anno precedente. Ne è derivata l'immagine di un sistema irresponsabile che rifiuta gli aggiustamenti strutturali.

Bisogna anche segnalare che, per ridurre l'impatto delle ingiustificate restrizioni sul fondo unico, il Ministero dell'Università ha ricercato e a volte ottenuto "compensazioni" attraverso l'allargamento dei fondi aggiuntivi destinati al finanziamento di programmi, iniziative e trattamenti speciali; spesso definendoli come spese a termine con finalità di incentivo, di promozione, di sostegno. A volte ha anche avviato riforme senza porre in via preliminare la questione del loro costo aggiuntivo. A volte ha taciuto di fronte allo sviluppo di pratiche di non buona gestione in singole sedi quando avrebbe dovuto opporsi e denunciarle con chiarezza.

La dimostrazione delle incapacità del sistema delle singole Università a gestire i propri bilanci in autonomia e nel rispetto dei vincoli finanziari ha portato prima alla introduzione di vincoli sulla quota delle spese di personale, poi al blocco delle assunzioni. Dal punto di vista dei controlli dei flussi di finanza pubblica il "rientro" verso la status ante 1994 comporterebbe come necessità logica la ripresa del controllo, da parte del centro, sul numero di docenti e ricercatori, controllo che sarebbe esercitato congiuntamente da almeno i due Ministeri dell'Università e dell'economia, con la possibile aggiunta del Ministero della funzione pubblica. E' evidente che anche il riequilibrio potrebbe essere gestito direttamente sul numero dei professori e ricercatori; sarebbe persino più semplice governare il sistema operando direttamente sui numeri anziché sulle risorse finanziarie. Quali i costi e benefici? In sintesi avremmo un po' meno autonomia per le università, più precisione e semplicità nei controlli, più potere per i due Ministeri. All'interno delle Università rettori e professori si ritroverebbero meglio in un fronte comune di contrapposizione verso il regolatore esterno. Si vedrà cosa potrà succedere.

5. Guardando avanti.

Le prospettive future delle regole di finanziamento dell'università statale possono essere costruite sulla base della struttura attuale del sistema universitario. Sono possibili miglioramenti dei criteri attuali. Nel paragrafo 2, dalla discussione dei requisiti di un buon sistema di regole per il finanziamento pubblico del Modello astratto Italia, possono individuarsi alcuni suggerimenti utili. Nel prg. 4 sono discusse alcune regole pratiche che potrebbero essere adottate per migliorare le stime e le previsioni del fondo unico.

Ritengo però utile avanzare qualche proposta di revisione un po' più aggressiva basata una visione del sistema universitario italiano che avrebbe caratteri diversi e – a mio giudizio – migliori di quelli attuali. Per gli argomenti mi baso sulla struttura dell'attuale ordinamento (il 3+2), pur consapevole che esso è in corso di ulteriore cambiamento in una direzione che non modifica gli orientamenti espressi qui di seguito.

I temi che tratto brevemente in queste conclusioni riguardano:

- nuove regole di finanziamento per una università italiana con maggiore differenziazione;
- il potenziamento dell'autonomia finanziaria delle università, basato anche sulla differenziazione e aumento delle tasse universitarie;
- la ridefinizione di credibili e ragionevoli di regole di controllo finanziario sulla gestione dei bilanci delle Università.

1. *Nuove regole per il fondo unico.* Abbiamo già indicato alcuni criteri per il computo corretto del fondo unico e per la sua integrazione con il finanziamento della crescita. Il riposizionamento del sistema universitario non può però avvenire operando solo sulle regole di standardizzazione del fondo di riequilibrio: richiede qualche intervento esplicito di natura strutturale. L'opzione che suggerisco è di suddividere il fondo unico in almeno tre comparti composti rispettivamente dalle facoltà di medicina, dalle facoltà scientifiche e da tutte le altre. Il fondo unico potrebbe quindi avere regole di crescita e regole di riparto diverse in relazione alle prospettive di sviluppo di tre grandi comparti del sistema universitario, decidendo in che misura accelerare o ridurre l'espansione rispetto al mantenimento dello status quo. In alternativa a comparti basati su facoltà si potrebbe pensare a comparti basati su grandi settori disciplinari.

L'idea che le regole di finanziamento dell'università debbano essere differenziate origina sia da quanto avviene in altri paesi, sia dal diverso peso che le spese per la ricerca possono avere in diversi comparti disciplinari. Nel sistema americano (l'unico che io conosca costruito a servizio dell'idea dell'università di massa) le *medical schools* sono trattate, nelle università, con regole proprie, diverse da quelle che si applicano alle tradizionali facoltà o settori di ricerca. In verità anche le law schools hanno ordinamenti e regole proprie essendo concentrate soprattutto in programmi di master o di dottorato. Non esistono scuole specializzate di insegnamento del diritto e della medicina per studenti di 18-19 anni. Per le università USA, un sistema che valorizza l'autonomia più di quanto non faccia l'Italia, le facoltà di medicina e di giurisprudenza sono "università" diverse dalle altre con regole di finanziamento necessariamente diverse.

In questa proposta è anche implicito il giudizio per il quale:

- la formazione alle professioni dovrebbe avere un peso limitato (in termini di numero degli studenti) in un sistema che si è orientato verso l'università di massa;
- la segmentazione della formazione generale dello studente (e quindi il numero e l'esistenza stessa delle facoltà) è eccessiva e non ha riscontro in nessun altro paese;
- nel finanziamento è necessario isolare i percorsi (facoltà o corsi di laurea) diretti ad aumentare il grado di preparazione e cultura generale della futura forza lavoro (un requisito essenziale per la crescita economica) dai percorsi diretti a formare professionalità specifiche.

E' praticamente impossibile individuare corretti criteri di finanziamento per un sistema universitario pubblico nel quale non sia differenziato in modo preciso la formazione generale, diretta all'aumento del grado di istruzione, dalla formazione per le professioni e dalla formazione per l'avanzamento della ricerca scientifica. Un sistema universitario pubblico ideale è ovviamente diverso da quello che portando all'allungamento generalizzato dei percorsi di studio a $13+5=18$

anni di presenza nelle aule, contro i 13+3 anni o i 12+4 anni propri di altri sistemi universitari nei quali la ricerca scientifica riesce a trovare un peso e un rilievo maggiore. L'accesso ai programmi di dottorato, il fulcro del ruolo dell'Università nella costruzione di un ambiente favorevole alla ricerca, avviene in Italia dopo 18 anni di studio, anziché dopo i 16 anni degli Stati Uniti e del Regno Unito.

Un sistema di finanziamento basato su parametri oggettivi uniformi è adeguato a finanziare la struttura di base dell'università di massa ma è inadeguato a finanziare le sedi universitarie (a) che preparano alle professioni, (b) che avviano alla ricerca (le scuole di dottorato), (c) che ricercano l'eccellenza.

La ricerca dell'eccellenza poi è una esigenza indilazionabile del nostro sistema universitario. Non è sufficiente impostare ex-novo centri che aspirano all'eccellenza. L'eccellenza va fatta emergere nelle strutture universitarie esistenti, con scelte radicali ed impopolari e deve essere sostenuta da finanziamenti anche pubblici. L'eccellenza non può trovare tutela in schemi semplificati di assegnazione delle risorse. Deve essere cercata, scoperta e alimentata. Ben vengano risorse private; se non ci sono o in attesa che arrivino, è lo Stato che deve farsene carico, anche rinunciando (avverrà mai in Italia?) alla pretesa formale (ed irrealizzata, se non irrealizzabile) dell'uniformità.

2. *Potenziamento dell'autonomia finanziaria.* Nella struttura del sistema universitario italiano devono entrare più forti elementi di differenziazione. Gli strumenti con cui ciò può realizzarsi sono molteplici, primario tra i quali un orientamento politico che accetti la differenziazione come elemento costitutivo della università di massa. C'è qualche contributo che può provenire dalla strumentazione finanziaria? Prioritaria è la attribuzione di una piena autonomia alle Università in materia di contribuzioni degli studenti. Altri contributi possono derivare dall'ampliamento delle agevolazioni tributarie alle donazioni a favore delle Università, estendendo alle Università per esempio il sistema di agevolazioni previste dall'art. 38 della legge 133/1999; dal mantenimento in testa alle Università dei proventi dei brevetti acquisiti per effetto della ricerca in Università. Ancora, dovrebbe essere consentito una maggiore fungibilità delle risorse finanziarie che affluiscono, a vario titolo, alle Università, per esempio consentendo la trasformazione di parte dei proventi da commesse esterne in strumenti di finanziamento dell'espansione, inclusi contratti per docenti di ruolo.

3. *Rigore nelle regole finanziarie.* Ci sono a questo riguardo almeno due questioni. Al sistema universitario non dovrebbe permettersi di indulgere nella pratica dell'*over-spending*. La pratica ha favorito, in qualche periodo storico, la acquisizione di maggiori risorse, ma ha anche reso il sistema universitario poco credibile agli occhi di un interlocutore importante nel policy-making quale è il Ministero dell'economia e delle finanze. La regola "non spendere più soldi di quelli che hai" dovrebbe essere fatta rispettare, anche con la applicazione di sanzioni adeguate (fino alla introduzione di forme di amministrazione controllata proprie del regime societario). Le buone amministrazioni non avrebbero nulla da temere da queste sanzioni. Un peso maggiore, sotto forma di pareri vincolanti, dovrebbe essere assegnato ai direttori amministrativi sulla certificazione che gli

aumenti di spesa (in particolare le nuove assunzioni) sono compatibili con gli equilibri di bilancio degli anni futuri.

La seconda raccomandazione è che le allocazioni dei trasferimenti pubblici devono essere ragionevoli e basarsi, a livello macro, su stime credibili dell'andamento dei costi a legislazione vigente o a politiche invariate. I vincoli sulla spesa di personale, i blocchi alle assunzioni ed anche le limitazioni percentuali dovrebbero essere aboliti.