

# Il finanziamento dell'università: il caso italiano e quello inglese

di Pasquale Andreozzi

Il seminario *Il finanziamento dell'università italiana. Un confronto con l'Inghilterra usando i bilanci degli atenei* sulla base di un lavoro di comparazione del professor Sergio Paba, svoltosi il 28 settembre al dipartimento di economia dell'università di Modena (il paper del professor S. Paba è disponibile in [http://merlino.unimo.it/campusone/web\\_dep/seminari/calendario\\_seminari.asp](http://merlino.unimo.it/campusone/web_dep/seminari/calendario_seminari.asp)), offre molti spunti di riflessione per comprendere quali sentieri di riforma occorre intraprendere rapidamente e con forza in Italia, affinché la formazione superiore e la ricerca possano assumere quel ruolo centrale nello sviluppo economico e sociale del Paese, ormai a parole da troppi anni solo reclamato, ma mai seriamente avviato.

L'università italiana protesta contro i tagli che in base alla l. n. 133/2008, art. 66, comma 13, nell'arco di un quinquennio ammonteranno a 1.441,5 milioni di euro pari a quasi il 20% della somma attribuita al FFO nel 2008 (7.240 milioni di euro). Si tratta chiaramente di una riduzione di risorse insostenibile per un sistema già sotto finanziato rispetto alla media dei Paesi OECD (cfr. OECD, *Education at Glance 2010*). Non è una novità, d'altronde, che in fatto di finanziamento del sistema scolastico, formativo ed universitario, l'Italia faccia registrare un'apprezzabile differenza sfavorevole della quota di PIL ad essi destinata rispetto alla media OECD, 4,5% contro il 5,7% (OECD, *op. cit.*, tab. B2.1).

In realtà il divario significativo si registra proprio in relazione alle risorse canalizzate verso l'istruzione universitaria (0,9 PIL, 1,5% OECD), piuttosto che per quelle destinate all'intero ciclo scolastico non terziario (3,1% PIL, 3,6% OECD). La spesa per studente risulta essere significativamente più bassa rispetto alla media dei paesi OECD: poco più di 8.000 dollari, contro una media di circa 11.500 dollari, anche se su questa differenza pesano il numero enorme di fuori corso, fenomeno sconosciuto negli altri sistemi universitari e in Inghilterra in particolare, che l'OECD non prende in considerazione.

In ogni caso, non vi è dubbio che il sistema italiano rispetto a quello inglese sia sotto finanziato, presentando squilibri territoriali e dispersione di risorse che ne compromettono il futuro. In questa situazione l'università italiana rischia non solo il blocco delle attività didattiche, ma anche di abbandonare importanti, ancorché residue, attività di buona ricerca universitaria. Da questo ultimo punto di vista, il nuovo meccanismo di reclutamento dei ricercatori, anche se non preso direttamente in considerazione nel seminario, certamente può costituire un incentivo eccezionale per una più ampia migrazione di giovani e buoni ricercatori.

Cionondimeno, questo il punto centrale della riflessione del seminario, nessuno può seriamente discutere la necessità di riformare l'università italiana.

Fermo restando la denuncia del sottofinanziamento, un possibile percorso di cambiamento richiederebbe che si riconoscessero verità, per così dire, amare sulla modalità con cui l'università italiana utilizza le scarse risorse a disposizione, dal versante dell'organizzazione della didattica (sedi e corsi), dell'efficienza dei servizi logistici e tecnici e, soprattutto, riguardo ai meccanismi di allocazione delle risorse destinate alla ricerca.

Ed proprio sulla valutazione di tali ambiti che la comparazione con l'Inghilterra può offrire spunti di riflessione proficui. Le università inglesi sono considerate tra le migliori del mondo; svolgono

ottima ricerca riconosciuta a livello internazionale; offrono buoni servizi; attraggono un grande flusso di studenti stranieri e di docenti.

Inoltre, se si calcolano correttamente le risorse pubbliche destinate al funzionamento ordinario, pesando correttamente, appunto, i c.d. fuori corso, non si rileva un'apprezzabile differenza tra i due Paesi. Una notevole differenza si registra invece sul terreno primario dell'allocazione dei fondi per la ricerca e della diversificazione delle risorse diverse dal finanziamento pubblico, a partire dall'entità delle entrate provenienti dalla tassazione degli studenti, cui corrisponde, nel caso dell'Inghilterra, un sistema efficiente di finanziamento degli studenti privi di mezzi necessari. Nel merito, nella valutazione dei due sistemi, costituisce di per sé già un'indicazione, rileva il professor Paba, la totale trasparenza con cui è stato possibile reperire i bilanci degli atenei britannici pubblicati annualmente dall'HESA (Higher Education Statistics Agency), corredati da una significativa mole di dati di chiarimento. In Italia i dati sono ricavati dai bilanci consolidati 2008, pubblicati dagli atenei, in assenza di indicazioni direttive omogenee, sono le stesse amministrazioni che decidono il contenuto di alcune voci di bilancio rendendo difficoltosa, se non impossibile, la comparazione.

Come accennato, se il finanziamento ordinario non sembra costituire una differenza rilevante (S. Paba, *op. cit.*, tab. 4), notevolmente diversa risulta invece la situazione per quanto concerne i meccanismi di allocazione di risorse pubbliche destinate alla ricerca, che risultano essere 12 volte maggiori di quelle italiane. Non si tratta però solo di una differenza quantitativa ma di allocazione qualitativa delle risorse. Ben due terzi delle risorse destinate alla ricerca in Inghilterra vengono allocate attraverso bandi competitivi, contro circa un quarto di quelli italiani.

Tuttavia, anche per quanto riguarda il finanziamento ordinario i due sistemi non possono essere considerati equivalenti, infatti, il fondo ordinario inglese (Recurrent Grants) si compone di due parti, una finanzia le attività didattiche ordinarie, l'altra, circa il 22%, viene distribuita in base alla quantità e alla qualità della ricerca, attraverso una procedura rigorosa e secondo standard internazionali da RAE (Research Assessment Exercise), e dunque fortemente disuguale. Questo significa che le università inglesi che si collocano ai primi dieci posti delle classiche internazionali, come Oxford, Cambridge, Imperial College, University College London, ricevono la quasi totalità del fondo corrente destinato alla ricerca, mentre altri atenei, alcuni dei quali collocati nei primi cento delle classiche internazionali, poco ed alcuni niente.

In Italia, sostiene l'autore dello studio, sebbene la l. n. 1/2009 vada nella giusta direzione, con la destinazione del 7% del fondo ordinario al finanziamento della ricerca, in assenza di un organismo indipendente paragonabile al RAE inglese, sembra difficile che si possa valutare la qualità della ricerca con i soli meccanismi previsti dalla l. n. 1/2009 all'art. 2. Inoltre, i bandi di ricerca PRIN e FIRB, assegnati secondo meccanismi competitivi, risultano del tutto marginali nel sistema universitario italiano. Ma è l'insieme dei finanziamenti su basi competitive che fa la differenza tra i due Paesi, il 66,6% Inghilterra, tra il 20% e il 29% in Italia, (S. Paba, *op. cit.*, tab. 6). Ciò che i dati mostrano, in definitiva, è che in Italia l'allocazione delle risorse relative agli aspetti competitivi della ricerca è del tutto indipendente dalla quantità e dalla qualità della ricerca stessa (S. Paba, *op. cit.*, tab. 7 e 8)

In effetti, la differenza tra due sistemi nella capacità di reperire risorse ulteriori rispetto al finanziamento pubblico è impressionante. Mentre in Italia nel complesso le entrate totali rappresentano il 172% del FFO, in Inghilterra raggiungono il 300% dei RGs, (una differenza considerevole spiegata dalle entrate per tasse degli studenti; dai contributi alla ricerca; dalla vendita di attività di servizio a terzi).

In Inghilterra le prime dieci università riescono ad attrarre da altre fonti da 3 a 6 volte l'ammontare del finanziamento istituzionale. In Italia, le prime dieci università riescono ad attrarre da altre fonti da 1 a 2 volte l'ammontare del FFO (S. Paba, *op. cit.*, tab. 3).

Vi sono poi altri elementi che acuiscono le differenze tra i due sistemi universitari: la valorizzazione del patrimonio immobiliare che, se ben utilizzato (residenze, convegni, attività didattiche a

pagamento), può produrre reddito (anche su questo la comparazione tra Italia e Inghilterra è per il nostro Paese sconcertante); la razionalizzazione della distribuzione delle sedi universitarie  
Quali possibili rimedi?

Innanzitutto le università italiane dovrebbero essere messe in condizione di praticare una politica autonoma di tassazione che accresca la quota di risorse provenienti dagli studenti italiani e stranieri. Su questo punto la differenza è davvero notevole (tasse e contributi degli studenti in Inghilterra ammontano a circa il 28% sul totale delle entrate e ad oltre l'83% rispetto al finanziamento corrente pubblico; in Italia si attesta rispettivamente al 13% e al 22%, (S. Paba, *op. cit.*, tab. 3).

Il problema è che in Italia nelle attuali condizioni di sostegno pubblico e privato agli studi, un deciso aumento della tassazione è impraticabile. Si rischierebbe da un lato di scoraggiare l'iscrizione di potenziali buoni studenti non in condizione di finanziarsi gli studi, dall'altro, di vedere ridotta, se non annullata, la già esigua presenza di studenti stranieri, che non sarebbero disposti a pagare, come avviene in Inghilterra, il costo pieno per la frequenza dei corsi, almeno fino a quando persisteranno le attuali condizioni qualitative nell'offerta didattica, nelle esperienze di ricerca e nell'insieme dei servizi offerti dal sistema universitario italiano. Inoltre, rileva opportunamente il professor Paba, nelle attuali condizioni, un aumento della tassazione potrebbe indurre gli studenti italiani più abbienti ad iscriversi, a parità di costi, ad università straniere.

In definitiva, sostiene l'autore, aumentare le entrate attraverso la tassazione, con un riflesso significativo sui bilanci degli atenei, significa agire sul terreno delle politiche pubbliche e delle politiche degli atenei, assieme, rivolte a recuperare il prestigio delle nostre istituzioni universitarie in Italia e all'estero, il che, in termini concreti, implica che si agisca proprio sul terreno del miglioramento della qualità della didattica, della ricerca e dei servizi offerti agli studenti, capaci di ridurre gli abbandoni, di garantire la conclusione del ciclo di studi nei tempi previsti, di garantire più solidi collegamenti con il mondo del lavoro, di attrarre studenti, ricercatori e docenti stranieri (su quest'ultimo aspetto il rapporto OECD offre per il nostro Paese un quadro scoraggiante).

Il rilancio della qualità degli studi, in effetti, si presenta come l'unica reale contropartita ad un maggiore impegno finanziario degli studenti e delle loro famiglie. In questo senso però, affinché il sistema sia sostenibile, è indispensabile rivedere i meccanismi di incentivo e sostegno agli studenti. Da questo punto di vista, proprio il caso inglese, dove le università non sono istituzioni pubbliche, dimostra come sia possibile coniugare, equità e possibilità di accesso, selezione e merito.

L'altro caposaldo fondamentale del percorso di cambiamento riguarda il finanziamento della ricerca. Senza ricerca l'università non vive, ed essa, come dimostra il sistema inglese, richiede essenzialmente che vi sia un forte aumento del sostegno pubblico (come rilevato sopra, in Inghilterra è 12 volte più grande di quello italiano). Più importanti ancora, però, sono i meccanismi di allocazione competitiva, che in Inghilterra hanno permesso una forte selezione degli atenei: alcuni, i più noti a livello internazionale, con una vocazione *research-intensive*, ricevono gran parte dei fondi pubblici e privati, altri con una presenza minore della ricerca, altri con una vocazione solo formativa.

Forse è questa la strada, suggerisce Paba, su cui deve incamminarsi il sistema italiano.

Ultimo importante aspetto, da questo punto di vista, concerne la scarsa propensione del settore privato a contribuire al finanziamento della ricerca scientifica (il rapporto OECD 2010, confina il contributo privato a sostegno dell'università italiana ad un misero 0,1%).

Concorrono a tale esito diverse variabili strutturali del settore economico ed industriale italiano, il cosiddetto nanismo industriale per un verso, e la specializzazione produttiva, dall'altro.

Tuttavia ciò che più contribuisce a spiegare un legame così poco appassionato tra industria, economia e mondo della ricerca, sono gli elementi culturali, o per meglio dire i limiti di una cultura industriale incapace di comprendere le grandi opportunità di un rapporto stretto tra università e mondo imprenditoriale.

Tutto questo però, secondo il professor Paba, non assolve il mondo accademico dalle sue pigrizie, né serve a spiegare perché non siano state proposte politiche capaci di attivare un rapporto stretto con il mondo economico e produttivo.

Crescita delle risorse competitive, rapporto stretto con il mondo imprenditoriale, culturale e filantropico è «[...] una strada che l'Italia deve seguire con determinazione, al pari di altri paesi europei, se vuole rafforzare il proprio ruolo nello spazio europeo e internazionale della ricerca».

***Pasquale Andreozzi***

Scuola internazionale di Dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro  
Adapt – Fondazione Marco Biagi  
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia