

Alcune analisi di economisti sul sistema universitario italiano: elementi per il dibattito sulla legge 133/2008, a cura del prof. Nicolò Bellanca (21 ottobre 2008)

Riceviamo dal prof. Prof. Nicolò Bellanca del Dipartimento di Scienze Economiche un testo particolare ed estremamente interessante: si tratta della “scaletta” di una lezione che il prof. Bellanca ha tenuto il 20 ottobre 2008. A lui i nostri ringraziamenti.

Alcune analisi di economisti sul sistema universitario italiano: elementi per il dibattito sulla legge 133/2008

Nicolò Bellanca

20 ottobre 2008

Ovviamente, le tesi qui illustrate e difese impegnano solo me, non avendo avuto occasione di discuterle nei Corsi di laurea in cui insegno, nè nel Consiglio di Facoltà cui appartengo.

1

Scopo dell'esposizione

- Ci proponiamo di illustrare (in una lezione destinata principalmente a matricole, che non hanno già studiato Economia) analisi e suggerimenti costruttivi di alcuni economisti italiani intorno all'università del nostro paese.
- Ci proponiamo, quale prodotto congiunto, di mostrare come gli economisti ragionino quando esaminano un fenomeno sociale concreto e quando formulano indicazioni di *policy*.

2

Metodo dell'esposizione

- Quando si deve parlare di un tema che non si è studiato direttamente ... si sceglie di chi fidarsi; ossia si studiano i contributi di colleghi di elevata reputazione scientifica.
- Tale reputazione è ottenuta soprattutto mediante le pubblicazioni “referenziate”, ossia controllate da altri colleghi.
- Il “controllo tra pari” è uno strumento decisivo di selezione della qualità della ricerca.
- In questo caso, mi appoggio (principalmente, e con alcune mie libertà) a due colleghi di alta reputazione: Daniele Checchi (Università statale di Milano) e Roberto Perotti (Università Bocconi di Milano). Parecchi loro scritti su questi temi sono reperibili sulle loro webpages e sul sito www.lavoce.info Di Perotti è appena uscito il libro *Università truccata* (Einaudi), che non ho però ancora letto.

L'implicazione che sottolineo non è banale: questi autori saranno per me guida e “fonte”: ad esempio, mi fiderò della loro elaborazione dei dati, mentre non prenderò per oro colato il singolo reportage giornalistico...

3

Due notizie introduttive

- Nell'ambito delle scienze naturali, *Nature* è una “bibbia”: una delle 2-3 migliori, forse la prima, rivista mondiale.
- Il 16 ottobre 2008 appare su *Nature* un editoriale dedicato all'università italiana: è durissimo.
- “Vi è un clima buio e tempestoso per l'università in Italia”, esordisce.
- “Il governo Berlusconi tratta la ricerca come una tra le spese da tagliare, mentre essa andrebbe vista come un investimento per la costruzione di un'economia della conoscenza per il XXI secolo. In effetti, l'Italia aveva già accettato questo punto di vista firmando nel 2000 l'agenda di Lisbona dell'Unione Europea, nella quale gli stati membri si impegnavano ad aumentare il loro budget per ricerca e sviluppo (R&D) al 3% del loro prodotto interno lordo. L'Italia, un paese del G8, ha però uno dei minori stanziamenti per R&D, circa l'1,1%, meno della metà rispetto a paesi comparabili come Francia e Germania”.
- Questa notizia è importante, in quanto segnala da che parte sta la più qualificata comunità scientifica internazionale.

4

Due notizie introduttive

- Accostiamo a questa un'altra notizia. Il 17 ottobre 2008 si svolge alla Sapienza di Roma, che è il più grande ateneo d'Italia e d'Europa, una manifestazione di protesta. Partecipano tutte le componenti dell'università. Sulla stampa escono le infuocate dichiarazioni critiche del Preside di Medicina, appena eletto nuovo Rettore, Luigi Frati.
- «Sua moglie, in passato docente di lettere al liceo, è diventata professore ordinario nella sua facoltà. Anche suo figlio vi trova impiego come professore associato, chiamato mentre lui era preside. La figlia, pur essendo laureata in Giurisprudenza, ha un posto di professore ordinario all'altra facoltà di medicina della Sapienza ... Frati per il matrimonio di sua figlia ha organizzato un ricevimento con 200 invitati nell'Aula magna del suo istituto» (Tito Boeri, Università Bocconi).
- Il servizio TV delle *Jene* "matrimonio ai aula magna" del 14-11-2004 è all'indirizzo: <http://www.video.mediaset.it/video.html?sito=iene&data=2004/11/14&id=4044&categoria=puntata&from=email>
- Dunque, da che pulpito viene la predica!

5

Le ricerche di Checchi e di Perotti

- Ovviamente, i giornali citano quasi soltanto casi come quelli del rettore della Sapienza. Aggiungiamone qualche altro. Il rettore di Modena indice un concorso; lo vince il figlio anche grazie alla "scelta" di non presentarsi di 26 associati su 26. A Bari diventa ordinaria una candidata con zero pubblicazione, chiamata in seguito come direttore generale delle Finanze. Vari rettori modificano i regolamenti dei loro atenei, per essere rieletti una terza volta. E così avanti.
- Chiunque di noi conosce, in via diretta o indiretta, numerosi casi del genere. Alcuni tra noi provano ancora indignazione...
- Qualcuno sostiene che l'enfatizzare simili notizie porti acqua al mulino di coloro che puntano a smantellare l'università pubblica. Può essere, ma non si tratta solo di brutti incidenti di percorso. Essi possono essere più o meno frequenti, a seconda delle aree disciplinari e geografiche, ma avvengono comunque in maniera sistematica: rispondono alla struttura (distorta) degli incentivi dell'istituzione.
- Checchi (1999) e Perotti (2002) conducono da anni indagini a tappeto sullo svolgimento dei concorsi universitari, proprio per dimostrare questo punto.⁶

La situazione attuale: entrate e uscite

- Il decreto legge 112 del 18 giugno, convertito il 6 agosto nella legge 133/2008, riduce il Fondo di finanziamento ordinario delle università di 1.441,5 milioni di euro in 5 anni.
- Prendendo come riferimento il finanziamento assegnato nel 2008, a regime si tratta di una riduzione del 19,7 %.
- Il taglio è in parte compensato – sul lato della riduzione dei costi – dal blocco del turn-over (si può assumere solo il 20% delle cessazioni dal servizio), dalla soppressione di uno scatto di anzianità per i docenti e dal congelamento di parte del salario accessorio per il personale non docente.
- Per legge, il gettito delle tasse di iscrizione universitarie non può superare il 20% del Fondo ordinario. Diminuendo questo, dovranno diminuire le tasse di iscrizione, riducendo ancora le entrate degli atenei.
- In breve: due voci di minore entrata contro due di minore spesa (blocco del turn-over, rallentamento della dinamica retributiva). Il risultato netto, stima Checchi, è che il taglio del finanziamento complessivo resta comunque superiore al 10%.
- Ma oggi il solo costo del personale supera l'80% del Fondo di finanziamento ordinario: come si farà?

7

Le quattro strade; ma nel frattempo...

Sono, annota Checchi, percorribili quattro strade:

- Ridurre l'offerta formativa.
- Integrare le tasse universitarie con ulteriori attività didattiche a pagamento (master, laboratori, ecc.).

Ciò rallenterebbe la crescita dei, o diminuirebbe il, numero degli iscritti.

3. Ridurre fondi per la ricerca, borse di dottorato, ecc.
4. Rafforzare la ricerca e la consulenza per conto terzi. Questo, peraltro, è possibile con intensità molto diversa a seconda dell'area disciplinare e geografica in cui si opera.

Ciò indebolirebbe la capacità di ricerca del sistema universitario (anche perché dirotterebbe parte delle energie verso il reperimento di risorse esterne).

- ❖ Ma, nel frattempo, l'annuncio dei tagli ha provocato una corsa alla spesa: tra aprile e giugno sono stati banditi un numero di concorsi che porteranno all'assunzione di più di 3.500 professori, circa il 10% del corpo docente.
- ❖ Dato il contemporaneo blocco del turn-over, per i giovani sarà ancora più difficile accedere ai ruoli universitari.

8

Alcuni numeri da capire

- Nel 1985 la quota dei diciannovenni iscritti all'università era del 25,9%; oggi è di **quasi il 60%**.
- Nel 1967 si laurearono 40.000 persone; nel 2007 se ne sono laureate **299.000**.
- Quelli che hanno conseguito il titolo al termine del primo percorso formativo (lauree triennali, lauree a ciclo unico e vecchi quadriennalisti) sono stati **249.000**.
- Negli anni '70-'80-'90, la quota di matricole che otteneva la laurea era del 35%; oggi è del **73%**.
- Nel 1967 il rapporto laureati/coetanei era il 5,7%; nel 2007 è del **40,6%**.

Come possiamo interpretare questi dati, in particolare quelli (che appaiono) più positivi?

9

Alcune chiavi interpretative

- 1) La proliferazione delle sedi universitarie ha ridotto i costi per il mantenimento agli studi, **allargando l'accesso verso il basso**; ha però anche non di rado **abbassato la qualità** dei corsi.

INCISO: *Solo l'8% (che al Sud diventa il 4%) degli studenti universitari italiani proviene dal 20% delle famiglie più povere. Dunque l'accesso verso il basso sfiora soltanto il quintile più basso della popolazione, nonostante siamo in un sistema pubblico e semigratuito (in media, poco meno di 1000 euro annui di tasse: un contributo poco più che simbolico ...).*

- 2) Le riforme sull'autonomia degli atenei hanno creato modi di finanziamento legati a indicatori sensibili al numero di laureati e iscritti in corso (**ma non a indici di qualità** dei laureati stessi).
- 3) Non sembra che l'aumento dei laureati sia direttamente riconducibile all'introduzione della laurea triennale. Il balzo di oltre il 50% nel rapporto laureati/matricole è avvenuto infatti tra il 1997 e il 2002, prima che la riforma sfornasse i nuovi titoli. La laurea triennale ha comunque stabilizzato il *trend*: spesso essa ha **abbassato il livello formativo**, è poco spendibile sul mercato del lavoro, ma ha ridotto i fuori corso...

In sintesi, i tre fattori sembrano tutti riguardare in vario modo e grado una riduzione della qualità della didattica: cosa comporta ciò per i singoli e per il paese?

10

Segnali confusi e distorti

- Una credenziale educativa è efficace sul mercato del lavoro se e solo se è in grado di segnalare le capacità del possessore.
- Tale funzione di *signaling* è possibile se e solo se il processo per il suo conseguimento è di tipo selettivo.
- In Inghilterra il sistema si biforca spontaneamente (ossia in modo non esplicitamente vincolato) tra università di eccellenza e università normali.
- In Francia la separazione è intenzionale e discende dal disegno istituzionale di scuole di eccellenza con accesso selettivo.
- In Italia, il libero accesso all'università, unito all'assenza di centri d'eccellenza, ne riduce il carattere di segnalazione.
- Per giunta, il valore legale della laurea equipara formalmente anche corsi di studi diversi per selettività/serietà.
- La conseguenza è che spesso il laureato brillante deve cercarsi ulteriori titoli post-universitari, che lo segnalino meglio... Paga poco gli anni universitari, ma è costretto a pagare di tasca propria "allungamenti qualificati e selettivi" del percorso formativo...

11

Il circolo vizioso della riduzione della qualità

- Un incremento del **3%** del numero delle persone con un Ph.D in un paese porta all'aumento del numero di patenti e della produttività dell'**1%** all'anno: un effetto molto rilevante, quando cumulato nel tempo.
- Eppure, molti giovani italiani vanno a fare ricerca all'estero, mentre quasi nessun ricercatore straniero è attratto dall'Italia.
- «I ricercatori più promettenti, indipendentemente dalla loro nazionalità, vanno dove la remunerazione è più alta (al netto dei costi di migrazione), dove la ricerca ha maggiori finanziamenti, dove è condotta dalle persone più autorevoli e dove dà risultati migliori, contribuendo ad un circolo virtuoso»
- «La perdita di cervelli italiani e il mancato afflusso di cervelli stranieri significa che in Italia prevale invece il circolo vizioso opposto» (Perotti *et al.*)

12

La natura del problema: più soldi e più regole?

- In termini di priorità logica, il problema dell'università italiana non deriva principalmente dalla carenza dei fondi, e nemmeno dalla presenza di cattive regole, bensì dai meccanismi sbagliati di distribuzione delle risorse.
- Dare più soldi in mancanza di incentivi adeguati a produrre buona ricerca o insegnamento efficace, è un segnale perverso.
- Imporre nuove regole serve solo a sostituire una distorsione con un'altra.
- Occorre passare dalla logica del regolamento a quella dell'incentivo, e cambiare radicalmente il finanziamento.

13

I concorsi universitari

- Si basano sull'idea che si possa imporre per legge la scelta del candidato migliore e sull'illusione di poter dotare ogni università di docenti della medesima qualità.
- La realtà è che se un dipartimento vuole assumere un candidato incapace lo riesce sempre a fare, qualunque siano le complesse regole dei concorsi pubblici.
- Ma perché sovente nei concorsi non vincono i migliori?
- Immaginiamo che il più bravo giovane economista del mondo e futuro Nobel (chiamiamolo Daron Acemoglu) desideri venire in una sede italiana a insegnare e a fare ricerca.
- Una stella accademica attrae studenti migliori, più sussidi alla ricerca privati e pubblici, e colleghi migliori. Essa va quindi pagata più di un ricercatore mediocre.
- Ma le università italiane non possono competere attraverso i salari, fissati solo in base all'anzianità di servizio. Anzi, poiché Acemoglu insegna all'estero (al MIT di Boston), dovrà partire dal gradino più basso della scala salariale, in quanto quella parte del curriculum non gli sarà riconosciuta.

14

- Non basta. Una sede universitaria italiana non è libera di chiamare Acemoglu. Deve indire un concorso, in cui il candidato verrà giudicato da commissari italiani, sovente incompetenti a valutarne i titoli.
- Soprattutto, coloro che vorrebbero far arrivare Acemoglu dovranno scontrarsi coi colleghi di sede che vorranno assumere una persona meritevole ai loro occhi per motivi extrascientifici (il motivo più frequente è che costui è stato “allevato” in quella sede e ne ha con oscura solerzia assicurato il “funzionamento”).
- «Chi può mai pensare di prendere un giocatore di serie C quando si può tentare di prendere Ronaldinho? Il motivo è che la “squadra” di Villautarchia non gioca un campionato, ma solo amichevoli, spesso truccate; riceve un contributo fisso dalla federazione, indipendentemente dai risultati; e gli spettatori di Villautarchia non hanno alternative: o vanno allo stadio locale, o non vedono partite di calcio».

15

«Prendere Ronaldinho scambussolerà la tranquilla vita dei giocatori del Villautarchia, che si allenano solo una volta alla settimana; toglierà la leadership della squadra al vecchio capitano quarantenne; e farà risaltare l’inadeguatezza dell’allenatore che gioca ancora a uomo con il libero e non ha mai visto una partita del Milan di Sacchi. Perché crearsi tutti questi problemi, quando prendendo un giocatore di serie C si fa piacere a un dirigente locale, che è amico del sindaco in scadenza e che farà vincere il presidente del Villautarchia alle prossime elezioni comunali?»

Anche se a un osservatore esterno può sembrare assurdo, il problema è semplice: nessun dirigente, giocatore o allenatore del Villautarchia ha interesse a ingaggiare Ronaldinho invece di un giocatore di serie C.

Perché si creino gli incentivi a ingaggiare Ronaldinho, sono necessarie alcune condizioni: **il Villautarchia deve partecipare a un campionato vero; ai suoi spettatori deve essere permesso di andare allo stadio di altre città se non sono soddisfatti dello spettacolo offerto dalla loro squadra; i finanziamenti a pioggia della federazione devono essere eliminati; la squadra deve sudarsi la propria fetta di diritti televisivi, allocati in gran parte in base a criteri competitivi; e le squadre che non guadagnano abbastanza per coprire i costi devono fallire.** A questo punto, i dirigenti e i giocatori del Villautarchia peseranno la possibilità di vincere la Champions League con Ronaldinho – con gli enormi ritorni finanziari e di immagine che ciò comporta – contro il favore del dirigente locale amico del sindaco. E se questo non bastasse, ci penseranno gli spettatori – locali e televisivi – a convincere la squadra a giocare secondo le regole, semplicemente non andando allo stadio o non guardando la squadra alla televisione» (Perotti *et al.*).

16

La selezione al contrario

- Vale il rovescio. Assumiamo che in Italia la retribuzione sia pari per tutti i docenti, mentre negli USA sia proporzionale alla produttività scientifica individuale.
- Sotto quali condizioni un giovane italiano che desidera restare in ambito universitario migra da qui a lì?
- Al netto del costo (anche psicologico) della migrazione, si trasferisce quello che ottiene una retribuzione maggiore negli USA, ossia quello con un'elevata produttività scientifica.
- È un meccanismo di selezione al contrario: i più bravi hanno incentivo ad abbandonare, a meno che non decidano di rimanere per ragioni extraretributive.
- Dunque, purtroppo Acemoglu non verrà mai da queste parti; mentre i migliori tra voi saranno spinti ad andarsene.

17

- La soluzione non è un sistema di regole ancor più complicate per i concorsi, ma abolirli del tutto. Ogni dipartimento deve poter assumere chi, come e quando vuole con la più totale libertà.
- Se Villautarchia assume professori incapaci, deve subirne le conseguenze: a tale scopo, bisogna affidarsi alla concorrenza tra le università pubbliche in base a due precetti:
 - I. **“gli studenti migliori seguono la qualità** (della ricerca e della didattica)”
 - II. **“i fondi statali seguono la qualità** (i risultati della ricerca e della didattica)”.
- Il nuovo metodo di finanziamento consisterebbe di tasse più alte per tutti, di borse di studio (tanto per i bisognosi, quanto per i meritevoli) e di prestiti d'onore graduati.
- Anzitutto, le università pubbliche dovrebbero diventare finanziariamente (quasi) autosufficienti, coprendo i propri costi con tasse universitarie non soltanto simboliche.
- Supponiamo che ciò comporti rette di 6.000 euro all'anno, che potrebbero variare da una sede all'altra, a discrezione degli atenei.

18

- Lo Stato userebbe le risorse risparmiate per offrire agli studenti borse di studio, distribuite in funzione così del merito come del reddito familiare.
- Uno studente che paga 6.000 euro all'anno sarà un cliente ben più esigente e attento alla qualità dell'università, creando così gli incentivi corretti.
- Sarà anche molto più veloce nel seguire gli studi, soprattutto se le borse di studio si riducono o scompaiono per gli anni fuori corso.
- Non è vero che le borse di studio penalizzerebbero i poveri: una loro parte verrebbe erogata in base al reddito; ma, soprattutto, se un ateneo ha interesse ad attrarre gli studenti migliori, per alzare la propria reputazione e ottenere più fondi pubblici, li cerca (e li aiuta con le borse per i meritevoli) indipendentemente dal loro reddito.
- Riguardo al finanziamento privato, si consentirebbe alle università di cercare fondi addizionali dai privati.

19

- Alle borse di studio si affiancherebbero i prestiti d'onore graduati.
- Si chiamano "d'onore" in quanto non richiedono garanzie reali, poggiando sulle aspettative di guadagno che nella vita post-universitaria avranno gli studenti che li chiedono.
- L'ammontare del prestito dipende dal livello attuale del reddito; mentre la restituzione è commisurata al reddito da lavoro che si ottiene dopo la laurea: più veloce se il reddito è più alto, più lenta se è basso, fino ad arrivare al condono del prestito se il reddito post-laurea è inferiore ad una certa soglia.
- Andrebbe altresì liberalizzata la didattica: le discussioni su 3+2, percorsi a Y e "riforma della riforma" possono procedere all'infinito; molto meglio far competere le università, lasciando la scelta agli studenti.
- Infine, andrebbe abolito il valore legale del titolo di studio: la finzione per cui una laurea in Giurisprudenza a Yale o a Milano o a Camerino o a Messina valgono lo stesso. Questa è una precondizione per abolire i concorsi universitari; finché infatti il titolo conserva valore legale, anche i concorsi vanno "formalizzati".

20

L'esperimento (parziale) di Trento

- L'università di Trento ha introdotto, a partire dal corrente a.a., la "borsa di merito".
- Per i nuovi iscritti, gli importi delle tasse sono stati complessivamente aumentati del 50%.
- Per i singoli studenti, tuttavia, le tasse variano in base al reddito e ai risultati.
- Infatti, al termine del percorso formativo, una quota di studenti, pari ad almeno il 50% dei laureati, riceverà un rimborso tra 500 e 5.000 euro, graduato in base ai risultati raggiunti.
- Rimangono le borse di studio erogate per criteri di reddito.
- Inoltre, con i maggiori proventi delle nuove tasse, vengono pagati corsi di recupero e attività di tutorato, per sostenere gli studenti nelle fasi di avvio.

21

Proposte concrete

- La riforma di Trento procede entro il quadro legislativo attuale. Quali altre proposte "di transizione" si potrebbero indicare?
- Già nel 2009 una parte delle risorse si potrebbe ripartire sulla base del punteggio assegnato dal comitato di valutazione della ricerca.
- Si potrebbero bloccare le retribuzioni dei professori ordinari per adeguare agli standard europei quelle dei ricercatori.
- Andrebbe definito lo stato giuridico dei docenti, con indicazioni precise sul carico didattico, sul carico amministrativo e verifiche periodiche delle produttività scientifica, cui condizionare la progressione economica.
- Si potrebbe uniformare l'età di pensionamento dei docenti (70 anni) a quella europea (65 anni), abolendo il fuori ruolo (fino a 74 anni!).
- Si potrebbero finanziare cattedre di ricerca. Con 150 milioni di euro sarebbe possibile finanziare circa 1000 cattedre, attirando studiosi dall'estero (inclusi forse Acemoglu e alcuni brillanti italiani espatriati). Si premierebbero i ricercatori migliori e gli atenei che li ospitano.

22

Commento conclusivo 1

«Questi provvedimenti non rappresentano un progetto di riforma organico, ma incidono sul potere delle lobby accademiche. Se attuati, darebbero almeno la speranza che la distribuzione delle risorse future premierà il merito. Chi oggi propone solo tagli indifferenziati di risorse non ha consapevolezza dei problemi dell'università, né il coraggio di superare gli ostacoli posti dai conservatori dello *status quo*» (Checchi *et al.*).

Riassumendo, l'analisi illustrata ha messo a fuoco **due pericoli**:

- Un governo preoccupato di “far quadrare i conti”, che inverte il senso (economico, politico, culturale) dei suoi calcoli (in quanto interpreta gli investimenti più necessari come le spese prioritarie da espungere);
- Un potere delle lobby accademiche, che non riesce se non a reclamare “più soldi e/o più regole”, tentando di strumentalizzare le preoccupazioni e le proteste studentesche per i propri fini.

“Nè con il governo, né con l'università attuale” è, in qualche modo, lo slogan che sintetizza l'argomentazione qui richiamata (da me largamente condivisa).

23

Commento conclusivo 2

- Per finire, una notazione di storia del pensiero economico: le tesi qui esposte non sono originali, sia perché ho attinto ampiamente alle ricerche odierne di Checchi e Perotti, sia soprattutto perché (cambiando qualche parola e qualche data) le avrebbero potute sostenere i maggiori economisti liberali italiani tra fine '800 e 1900. Per limitarci ad un unico nome: Luigi Einaudi.
- Einaudi si sarebbe indignato per episodi come il “matrimonio in aula magna”, in nome dell'uso pubblico dei beni pubblici; avrebbe ragionato su come contemperare merito ed equità, efficienza e redistribuzione; avrebbe chiamato l'attuale accademia una “nuova corporazione” e ne avrebbe propugnato l'apertura competitiva.
- Oggi, esiste qualche condizione che renda un poco meno probabile l'ennesima sconfitta storica di questo punto di vista?

24