

La compressione selettiva e cumulativa dell'università italiana¹

Menabò di Etica ed Economia, 30 luglio 2015

Gianfranco Viesti

Negli ultimi anni, l'investimento pubblico nell'istruzione universitaria nel nostro paese si è profondamente modificato. In estrema sintesi, sono avuti tre principali cambiamenti: 1) una forte riduzione; 2) una ripartizione asimmetrica di questa riduzione fra le sedi universitarie e le grandi circoscrizioni territoriali; 3) l'entrata in funzione di meccanismi di allocazione delle risorse assai discutibili, che tendono ad avere un effetto cumulato nel tempo. Tutto ciò può rapidamente portare, senza ulteriori interventi, ad un ulteriore, drastico ridimensionamento di alcune sedi universitarie o alla loro definitiva chiusura.

L'analisi che segue è basata su dati di spesa. Naturalmente, l'efficacia della spesa non dipende solo dalla sua quantità, ma anche dalla sua qualità. Tuttavia il volume di spesa misura la direzione e l'intensità delle scelte politiche che vengono compiute; in questo caso, una scelta molto forte, e profondamente connotata ideologicamente. Che segna una discontinuità con le politiche per l'università seguite per decenni. Ma che invece appare sorprendentemente omogenea fra gli esecutivi che si sono susseguiti negli ultimi anni. Avviata dal governo Berlusconi (con i Ministri Gelmini e Tremonti), la scelta della compressione selettiva e cumulativa dell'università italiana è stata confermata dal governo Monti (Ministro Profumo), poi dal governo Letta (Ministro Carrozza) e da ultimo dal governo Renzi (Ministro Giannini). Presa in assenza di un documento strategico che la annunci e la motivi (se si escludono alcune limitate indicazioni fornite dal Ministro Gelmini: si veda il sito www.roars.it per tutti i documenti) e di una aperta discussione politica e politico-culturale sui grandi cambiamenti che si sono venuti determinando e sulle loro conseguenze.

Si è tratta di una "rivoluzione sotterranea", affidata ad un groviglio di norme e di disposizioni ministeriali, entro le quali è già difficile per un addetto ai lavori ritrovare il bandolo della matassa ((Un tentativo di ricostruzione è in A. Banfi, G. Viesti, "Meriti e bisogni nel finanziamento del sistema universitario italiano", Working Paper Fondazione Res, 3/2015).

La politica – è questo il giudizio di chi scrive – ha compiuto scelte forti, ma ha quasi avuto timore di assumersene la paternità diretta, nascondendosi dietro le norme tecniche, e lo slogan del "merito": tanto suadente quanto vuoto di concreti significati. Alcuni opinionisti (ad esempio Roger Abravanel e Francesco Giavazzi) ed organi di stampa si sono assunti il ruolo di propagandarla.

Il primo cambiamento (la compressione) è agevole da documentare. Tutti i dati, a partire da quelli disponibili nell'Education at a Glance dell'OCSE, confermano questa tendenza. Nel 2008 l'Italia si caratterizzava già per un investimento

¹ Questo testo riprende lo schema dell'intervento dell'autore al Terzo Convegno di Roars, tenutosi a Roma, alla Camera dei Deputati, il 19 giugno 2015.

sull'istruzione universitaria assai inferiore a quello degli altri paesi europei (questa e le affermazioni seguenti sono basate su: G. Viesti, "Elementi per un'analisi territoriale del sistema universitario italiano", Working Paper Fondazione Res, 2/2015); parallelamente per una quota di laureati sulla popolazione, anche giovane, assai più bassa. A partire da allora (2008-14, dati European University Association Public Funding Observatory), l'investimento pubblico si è ridotto del 21% in termini reali, con una dinamica significativamente peggiore che in Spagna e opposta agli altri grandi paesi europei (con l'esclusione dell'Inghilterra). L'ammontare del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) che copre gli stipendi del personale e gli altri principali costi degli atenei è passato in termini nominali da 7,2 a 6,7 miliardi. Parallelamente vi è stato un forte aumento della tassazione studentesca, che ha contribuito a determinare una significativa riduzione delle immatricolazioni, soprattutto dalle famiglie a minor reddito e dei diplomati non liceali. Altri provvedimenti hanno causato una diminuzione del numero dei docenti: circa 2000 unità all'anno negli ultimi 5 anni. Insomma, a seguito delle scelte compiute, il sistema universitario italiano è divenuto più piccolo: con meno risorse, meno docenti, meno immatricolati.

La compressione è stata selettiva: cioè ha riguardato alcune sedi molto più di altre. Ciò è avvenuto attraverso l'utilizzo di un coacervo di indicatori, che hanno ripartito in modo assai dispari questi tagli. Si sente spesso dire che "viene premiato il merito": in realtà gli indicatori sono stati usati per punire; per ripartire i tagli (e dividere il fronte delle università). Gli atenei favoriti da queste norme hanno visto nel 2014 a mala pena confermato il finanziamento 2008 in termini nominali: solo il Politecnico di Torino (dal quale, per coincidenza, proviene uno dei Ministri in carica in questi anni) ha avuto un lieve incremento reale. Le riduzioni per gli atenei sfavoriti sono state invece pesantissime: la Sapienza ha visto contrarsi il suo finanziamento (2008-14) di 84 milioni e la Federico II di Napoli di 52; in termini percentuali, Messina ha avuto un taglio del 19% e Palermo del 18%. Si è avuto un evidente effetto territoriale: l'FFO 2014 è circa pari, in termini nominali, a quello del 2008 per gli atenei del Nord, ma è dell'11% inferiore per le università del Centro e del Sud. Anche alcuni atenei "periferici" del Nord, come Genova e Trieste, sono stati fortemente penalizzati.

Questo è l'esito di una serie di indicatori utilizzati negli anni per determinare la dotazione di FFO dei singoli atenei. Indicatori che sono cambiati anno dopo anno; che sono stati costruiti ex post, avendo già disponibili i dati di riferimento (senza che mai siano stati stabiliti e annunciati ex ante, come obiettivi da raggiungere); molto più legati a condizioni strutturali che a comportamenti "virtuosi". L'analisi di questi indicatori è interessantissima e rivelatrice, ma va ben al di là di quanto sia possibile riepilogare in questa sede (si rimanda il lettore interessato a Banfi e Viesti 2015). Hanno riguardato in misura assolutamente preponderante le attività di ricerca rispetto alla didattica; con una scelta politica (e non tecnica) di grande rilevanza, e non ovvia, sulla quale sarebbe opportuno discutere: quale è la principale missione delle Università? Sono stati in misura rilevante basati sulla Valutazione della Qualità delle

Ricerca (VQR) 2004-2010 realizzata dall'Anvur. Nella comunità scientifica sono stati espressi articolati dubbi e riserve sulle metodologie seguite e sui risultati ottenuti con la VQR, nel dibattito sviluppatosi ad esempio su www.roars.it. E' indubbio che un processo di valutazione della qualità della ricerca sia utile; ma le critiche raccolte dalla VQR avrebbero dovuto suggerire una cautela molto maggiore nel trasformarla in un indicatore decisivo per l'allocazione di sensibili tagli di bilancio a molti atenei, con una procedura che trova riscontri molto limitati negli altri paesi europei. Ma anche ammesso (e non concesso) che la VQR sia perfetta, i suoi numeri indicano che la qualità assoluta della ricerca svolta in un determinato periodo di tempo, in una determinata area scientifica in un determinato ateneo è "migliore" che altrove; un possibile strumento per l'allocazione di risorse aggiuntive finalizzate alla ricerca in quella determinata area scientifica. Questo però dice poco dell'efficienza degli atenei (la ricerca realizzata dati gli input disponibili): dalla presenza di collaboratori di ricerca (il rapporto fra assegnisti di ricerca/ricercatori a tempo determinato e personale docente è estremamente squilibrato nelle università italiane) alla disponibilità di attrezzature scientifiche; dai tempi disponibili per la ricerca (correlati negativamente al carico didattico e al rapporto studenti/docenti, anch'esso assai squilibrato) all'acquisizione di risorse finanziarie non competitive (ad esempio da Fondazioni o Enti Locali). Gli indicatori non misurano cioè il "merito" inteso come capacità di arrivare a risultati date le risorse disponibili: non sono certo i migliori per allocare risorse ordinarie di funzionamento.

Gli indicatori relativi alla didattica sono stati prevalentemente legati alla velocità degli studi: fenomeno che certamente dipende, assai più che dal "merito" degli atenei, dalle competenze e motivazioni degli studenti (anche rispetto alle condizioni del mercato del lavoro). E' possibile mostrare che vi è una fortissima correlazione fra la velocità degli studi e gli esiti dei test sugli studenti liceali, come fa Francesco Ferrante in un intervento su questa rivista del 15 ottobre 2014. Esiti che, come noto, sono estremamente diversi nelle regioni italiane.

Infine, la compressione è cumulativa. Tutti gli indicatori scelti convergono sempre nella stessa direzione per gli stessi atenei, e i loro effetti si sommano. Basta ricordare le vicende del turnover dei docenti. E' stato legato ad un indicatore di sostenibilità finanziaria, nel quale figurano, con valenza positiva, le assegnazioni FFO e il gettito della tassazione studentesca. Riducendosi l'FFO si riduce così la possibilità di assumere; ma questo provoca ulteriori effetti: riduce il numero di docenti necessario per mantenere attivi i corsi di studio, provoca così la riduzione dell'offerta formativa e quindi del numero di studenti (e quindi del gettito delle tasse e della parte di finanziamento ora basata sul "costo standard per studente"); impedisce di assumere gli studiosi più valenti e quindi peggiora gli esiti della valutazione della ricerca e quindi delle future assegnazioni FFO. Quanto al gettito della contribuzione studentesca, è facile dimostrare che esso è in primo e principale luogo legato al reddito medio procapite dei territori di insediamento degli atenei. Le regole del turnover hanno prodotto risultati estremi: nel triennio 2012-14 è stato limitato a meno del 20% dei pensionamenti per 19 atenei, di cui 18 del CentroSud. Al contrario è

stato addirittura superiore al 100% per altri due atenei (da uno dei quali proviene, per coincidenza, un altro dei Ministri in carica in questi anni).

Ben poco possono fare gli atenei “peggiori” per migliorare; o comunque mai tanto per invertire queste tendenze. Nulla è indirizzato a favorire il miglioramento di queste università; ottimi dipartimenti (stando alla VQR) di atenei “scadenti” vedono il loro finanziamento e le possibilità di sviluppo compromesse.

Tutto ciò sta provocando una grande, silenziosa, riconfigurazione del sistema universitario italiano. L’attenzione di tutti è sulla qualità dei singoli atenei e non su quella del sistema universitario nazionale; vi sono forti disincentivi alla cooperazione (se un ateneo “va peggio”, per gli altri è meglio); si va verso un quadro con meno corsi/sedi, sempre più concentrate nei territori più forti economicamente. In particolare sta avvenendo un drastico ridimensionamento del sistema universitario del Mezzogiorno, con effetti molto negativi sullo sviluppo civile ed economico dell’area, e quindi dell’intero paese. Basterà ricordare che nel 2014 l’investimento pubblico in istruzione terziaria procapite nel Mezzogiorno è pari a 99 euro; era 111 (euro costanti) nel 1996 e 127 nel 2008. Nel 2014 i dati equivalenti sono 117 euro per il CentroNord, 305 per la Francia e 332 per la Germania.

L’attenzione della politica per tutto ciò è praticamente inesistente (anche da parte dei parlamentari di maggioranza del CentroSud che più avrebbero dovere/interesse alla questione): non è chiaro se per mancata conoscenza dei problemi, o, al contrario, per una condivisione di queste scelte. In fin dei conti alla politica basta solo aspettare, nascosta dietro le formule tecniche e le vuote parole sul “merito”, per vedere questi effetti rafforzarsi nel tempo.

Gianfranco Viesti

Sintesi

Le politiche per il finanziamento del sistema universitario italiano seguite dal 2008 in poi, con sorprendente continuità tra i diversi governi, ne stanno determinando un profondo ridisegno, su cui sarebbe opportuna una profonda riflessione. Quel che sta avvenendo si può definire una compressione (un sistema più piccolo), selettiva (con i tagli concentrati su alcune sedi e aree) e cumulativa (con meccanismi che si alimentano a vicenda), che ha già prodotto, e continuerà a produrre, importanti effetti.

Bio

Gianfranco Viesti è professore ordinario di economia applicata nel dipartimento di scienze politiche dell’Università di Bari. Nel 2015 sta coordinando per la Fondazione Res di Palermo un rapporto sull’università italiana, con particolare riferimento alle differenze e dinamiche territoriali.