

Come stimolare un miglioramento graduale del sistema universitario senza pesare sul bilancio pubblico

Sintesi della proposta di Andrea Ichino e Daniele Terlizzese tratta dal loro libro
Facoltà di Scelta, Rizzoli, 2013

L'università italiana deve **migliorare**. E ha bisogno di **maggiori finanziamenti**. Ma nuove risorse favoriscono il miglioramento soltanto se **concentrate dove possono più facilmente dare buoni frutti**. Inoltre, non possono venire dal bilancio pubblico; non solo perché i conti dello Stato non lo permettono, ma anche perché finanziare ancor più gli atenei attraverso la fiscalità generale aggraverebbe per le famiglie meno abbienti e senza figli all'università l'onere di finanziare studi universitari redditizi intrapresi prevalentemente dai figli delle famiglie benestanti.

C'è però un modo per reperire maggiori risorse e indirizzarle dove meglio possono essere usate. Non un nuovo terremoto riformatore, ma una creazione **graduata** di condizioni che consentano lo **sviluppo sperimentale di corsi universitari operanti in modo diverso e con risorse autonomamente raccolte**. Nulla cambierebbe per chi preferisse continuare con il vecchio sistema. Se i nuovi corsi saranno anche migliori la sperimentazione contagerà positivamente il resto del sistema. In caso contrario, il fallimento non sarà costato molto.

La nostra proposta si fonda sull'idea che i principali utenti dell'università, gli studenti, debbano essere coloro che ne giudicano la qualità e, scegliendo dove andare, premiano gli atenei migliori e penalizzano i peggiori. Una **maggiore concorrenza** e una **reale facoltà di scelta** consapevole ed esigente **degli studenti** possono **migliorare la qualità del sistema universitario**. Perché questo possa funzionare sono necessarie tre condizioni concatenate:

1. gli studenti devono avere i **mezzi economici per scegliere** dove andare e quindi per non essere costretti a restare nella città dei genitori;
2. **un ateneo** che viene scelto da molti studenti di valore **deve trarne un beneficio** (e simmetricamente un ateneo in cui nessuno vuole andare deve esserne penalizzato);
3. **gli atenei devono avere l'autonomia e le risorse necessarie** per costruire un'offerta formativa in grado di attrarre gli studenti.

Per garantire la prima condizione, proponiamo che **gli studenti meritevoli**, sulla base dei risultati ottenuti nella scuola superiore, **ricevano un finanziamento, che ripagheranno quando troveranno un lavoro e in proporzione al reddito che guadagneranno**: pagheranno cioè poco (o nulla) quando il loro reddito sarà basso, e pagheranno di più quando se lo potranno permettere.

Per garantire la seconda, proponiamo che le università possano raccogliere, dagli studenti che le scelgono, maggiori risorse attraverso **maggiori tasse universitarie, differenziate per reddito della famiglia d'origine**; quindi non uguali per tutti, ma in media più elevate di adesso (e **non in sostituzione** delle risorse che oggi le università ricevono dallo Stato).

Per garantire la terza, proponiamo che sia **concessa ampia autonomia agli atenei**, non solo nel disegno dell'offerta formativa, ma anche nelle scelte riguardanti assunzioni, retribuzioni e promozioni di docenti e ricercatori, lasciando che sia poi la valutazione degli studenti a "metterli in riga".

Proposte di questo tenore provocano l'immediata indignazione di chi pensa che l'università debba essere necessariamente **“gratis per tutti”**. È uno slogan molto efficace. Ma è sbagliato per almeno tre ragioni.

In primo luogo si tratta di uno slogan illusorio: la questione non è se l'università debba essere gratis o a pagamento, ma **se il suo costo, che comunque c'è, debba essere coperto da tutti i contribuenti o solo da coloro che la frequentano**. La prima possibilità genera un paradosso difficilmente accettabile: oggi in Italia la parte preponderante delle famiglie più povere paga l'università ai figli di quelle più ricche. Possiamo stimare (su dati 2008/09) che **le famiglie (relativamente) più povere** (in cui nessuno guadagna più di 31.000 euro lordi l'anno) **che non hanno figli all'università** (composte da circa il 60% dei contribuenti) **trasferiscono circa 2,5 miliardi all'anno alle famiglie con figli all'università**: tra queste, circa la metà sono composte da contribuenti più ricchi. Si tratta quindi di un trasferimento dai più poveri ai più ricchi di circa 1,4 miliardi l'anno. L'altra parte dei 2,5 miliardi va a contribuenti altrettanto poveri; ma i futuri laureati di quelle famiglie avranno redditi più elevati (questo ci dicono tutte le statistiche), e saranno quindi i ricchi di domani (almeno, relativamente parlando); quindi, anche questo è un trasferimento da poveri a ricchi.

In secondo luogo, per i giovani meno abbienti **il prestito è un potente strumento di equità. Sostituisce la capacità personale alla casualità dell'appartenenza familiare**: con il prestito non sono i redditi correnti (dei genitori) a essere importanti, ma quelli futuri (del laureato). E **prestiti condizionati al reddito futuro (non a rata fissa, come i mutui per la casa)** evitano rimborsi insostenibili e offrono una parziale assicurazione contro il rischio di investire in istruzione terziaria, perché spostano l'onere maggiore del rimborso in quei periodi in cui esso è più facilmente sopportabile: per questo facilitano l'iscrizione all'università soprattutto per chi viene da famiglie economicamente svantaggiate (più soggette a vincoli di liquidità e più avverse al rischio).

In terzo luogo, un sistema di prestiti agli studenti consente di **convogliare maggiori risorse agli atenei che le meritano**, senza gravare sullo Stato e aumentando la qualità del sistema universitario, grazie alla pressione concorrenziale esercitata sugli atenei stessi dalle scelte degli studenti: avere fiducia in loro è la chiave di volta.

Nel nostro libro (Facoltà di Scelta, Rizzoli 2013) proponiamo **questa riforma graduale**, studiandone approfonditamente i dettagli e simulandone la sostenibilità finanziaria. **Senza costi aggiuntivi per il bilancio pubblico**, la riforma, con i parametri qui di seguito descritti, consentirebbe un **aumento netto di risorse** nell'ordine dell'11-13% per gli atenei che sappiano migliorare la loro offerta formativa in modo convincente.

Lo schema di cui simuliamo la sostenibilità economica prevede di offrire ai giovani più promettenti (per esempio, i circa 50000 studenti che ogni anno superano la Maturità con un voto superiore a 90; ma altri criteri sono possibili) un prestito di **15000 euro all'anno per 5 anni**, per coprire i costi di sostentamento e le tasse universitarie di una laurea magistrale, da restituire (con un interesse del 2% reale) mediante un **prelievo del 10%** sulla parte del loro **reddito futuro che superi i 15000 euro lordi all'anno**.

Il MIUR deve concedere agli atenei che intendono partecipare allo schema **la possibilità di aumentare le tasse universitarie al valore medio per studente di 7500 euro annui**, pur differenziandole a seconda del reddito della famiglia d'origine. Deve inoltre concedere agli atenei l'autonomia per disegnare liberamente l'offerta formativa, chiamare i migliori docenti, anche dall'estero, con retribuzioni adeguate, acquistare attrezzature d'avanguardia senza vincoli

burocratici. Proprio **il miglioramento dell'offerta didattica, generato dalle risorse aggiuntive, dai docenti più qualificati e dalla maggiore autonomia** delle università, crea l'incentivo per gli studenti a scegliere bene, con attenzione al valore *reale* del titolo, non a quello *legale*. E dal canto loro le università hanno un incentivo ad attrarre gli studenti destinatari dei prestiti, in modo da acquisire le maggiori risorse da essi portate. **Gli studenti infatti potranno utilizzare il prestito solo nei corsi di laurea per i quali gli atenei intendono partecipare allo schema.** Le università avranno quindi un incentivo molto forte a partecipare per prime.

I prestiti sono finanziati dalla **generazione dei padri che investe in quella dei figli** e dei nipoti, in uno scambio dal **potente valore simbolico**, ma con una sua **razionalità economica**. Veicoli di questo scambio sono la **Fondazione per il merito (FM)**, una "scatola" per ora vuota recentemente creata dal Ministero dell'Economia e dal MIUR con lo scopo di finanziare gli studi universitari degli studenti più meritevoli, e la **Cassa depositi e prestiti (CDP)**, che raccoglie e gestisce il risparmio postale. Questo risparmio viene convogliato dalla CDP alla FM, che eroga i prestiti e che offre a garanzia dei mancati riborsi i contributi che le sono stati conferiti. Quindi il finanziamento che la CDP può razionalmente erogare sarà un **multiplo della garanzia che la FM offre**, in relazione alla **frazione che non verrà restituita**. Sotto l'ipotesi che la proposta, come crediamo, sia in grado di migliorare la qualità dell'offerta formativa e le prospettive di reddito degli studenti, portandole al livello oggi osservato per i laureati di una delle migliori università italiane, **stimiamo che la frazione di prestiti non restituita sia nell'ordine del 12%**, assumendo 40 anni di vita utile del laureato. La quota non restituita salirebbe al 15% nello scenario più pessimista in cui i redditi dei laureati fossero simili a quelli dei migliori studenti di una media università italiana.

La fonte principale di **conferimenti alla FM, da utilizzare a garanzia dei prestiti, deve provenire dagli atenei stessi**. Quelli che vorranno partecipare potranno conferire alla FM una parte del loro Fondo di finanziamento ordinario. **L'incentivo a farlo deriva dall'aumento complessivo di risorse che così essi otterrebbero**. Le nostre simulazioni mostrano che il conferimento da parte di un ateneo di una quota del suo FFO porterebbe **a un aumento netto di risorse pari in media a 2 volte la quota conferita**. Per un ateneo che fosse capace di creare in modo credibile nuovi corsi di laurea eccellenti per 500 studenti, **una garanzia di circa 5 milioni di euro all'anno consentirebbe di acquisire circa 10 milioni di risorse fresche annue** sufficienti a finanziare quei corsi, lasciando anche margini per parziali redistribuzioni al resto dell'ateneo.

Aumentare le dimensioni del programma a un numero maggiore di studenti, obiettivo in sé desiderabile, richiederebbe di allentare i criteri sul merito per la concessione del prestito; questo probabilmente aumenterebbe **il rischio che la frazione di prestiti non restituita sia maggiore**. Se e quando la crisi finanziaria dello Stato sarà superata, rendendo possibile una maggiore garanzia pubblica per i prestiti, il programma potrà eventualmente essere allargato a un numero maggiore di studenti.

La nostra proposta **non è l'ennesimo intervento dirigista sull'università**, con obblighi e divieti per tutti. Vogliamo iniettare nel sistema una dose di concorrenza, e lasciare autonomia ai vari attori. Non ci saranno, a priori, atenei di serie A o B: tutti potranno partecipare a questo gioco a somma positiva, se sapranno costruire un'offerta convincente che attragga nuove risorse. Ma potranno anche andare avanti col vecchio sistema se preferiscono.