

SISTEMA UNIVERSITARIO, MERCATO, FUNZIONE PUBBLICA

FRANCESCO ZACCARIA

Prof. Ord. di Scienza delle finanze nell'Università
S. Pio V ROMA - Preside della Facoltà di Economia

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di pavia

1. Introduzione

Questa relazione ha l'obiettivo di proporre alcune applicazioni della teoria generale dell'economia pubblica ai servizi di cultura realizzati dal sistema universitario. Lo spunto del lavoro è dato da recenti prese di posizione – a livello scientifico ed a livello giornalistico – favorevoli all'applicazione di metodologie di mercato concorrenziale all'attività universitaria ed alla fornitura di servizi da parte delle università.

L'analisi è teorica, anche se sono inseriti riferimenti ai fatti finanziari reali. L'impostazione è di tipo normativo in quanto l'indagine è diretta ad indagare su quale sia la soluzione più conveniente, sotto il profilo economico-finanziario, per l'assetto dei servizi e delle attività del sistema universitario e per il loro finanziamento. L'obiettivo è, in sostanza, quello di definire la natura del servizio universitario alla luce della teoria dell'economia pubblica con implicazioni in ordine alla qualificazione e misura delle prestazioni finanziarie degli utenti per il godimento dei servizi. Il testo ha anche una finalità provocatoria. Esso vuole stimolare ulteriori approfondimenti e dibattiti in un settore assai critico della vita dei moderni sistemi economici. La ricerca segue posizioni controcorrente rispetto ad una acritica accettazione dell'impiego, oggi molto diffuso, della metodologia del mercato a tutte le aree della vita economica e sociale. Alcune analisi teoriche o di taglio giornalistico, infatti, ritengono in ogni caso risolutiva di ogni problema e di ogni disfunzione anche dell'apparato pubblico l'applicazione di criteri operativi di impresa e del meccanismo del mercato. Ma ogni posizione va discussa criticamente con attenzione e rigore.

Il par. 2 espone le teorie che, ai fini di un'adeguata riorganizzazione del sistema universitario italiano, assegnano un ruolo decisivo all'organizzazione secondo una metodologia di mercato concorrenziale. Il para. 3 contiene una rivisitazione sistematica dei servizi svolti dalle università, mentre il par. 4, relativamente ai servizi didattici, dimostra che non trattasi di beni pubblici puri, in quanto caratterizzati dalla rivalità ed escludibilità. Il par. 5 evidenzia che l'attività di ricerca di carattere teorico e generale produce beni non rivali e non escludibili. Il par. 6 propone un'approfondita analisi delle forti esternalità che caratterizzano i servizi posti in essere dal sistema universitario. Segue la descrizione delle asimmetrie informative che caratterizzano i servizi didattici. Il par. 8 evidenzia gli ostacoli alla perfetta mobilità sul territorio degli studenti

universitari. I successivi paragrafi 9 e 10 analizzano altre caratteristiche e fatti che rendono assai poco attendibile l'applicazione dei principi del mercato al sistema universitario e che invece portano ad includere i servizi universitari fra i beni pubblici. Il par. 11 argomenta in ordine alla correttezza dell'utilizzazione principio della tassa al finanziamento dei servizi universitari. Il par. 12 va al di fuori della pura analisi economica in quanto sottolinea l'appartenenza dei servizi universitari alla sfera dello spirito e quindi l'impossibilità di spiegare l'organizzazione dei servizi stessi soltanto sulla base del parametro del mercato concorrenziale. Nel par. 13 si dimostra come l'assetto dell'università-istituzione consente maggiore raccolta di fondi a titolo di liberalità. Il par. 14 contiene alcune evidenze empiriche desunte da recenti vicende della vita universitaria italiana. Infine il par. 15 è dedicato ad alcune conseguenze che scaturiscono dalle tesi sostenute nella memoria. L'ultimo paragrafo, infine, contiene un cenno al problema dell'abolizione del valore legale dei titoli di studio conferiti dalle università.

2. Crisi del sistema universitario e soluzioni che propongono l'applicazione di criteri di mercato al funzionamento del sistema stesso

È convincimento assai diffuso che il sistema universitario italiano, come peraltro quelli di altri paesi industrializzati, sia investito da una profonda crisi: crisi di efficienza e di risultati, ma soprattutto di identità, di metodologie, di criteri di azione e di scelta. In Italia forse la crisi è più avvertita in quanto il nostro Paese ha strutture universitarie meno consolidate nonché tradizioni accademiche per alcuni versi meno solide.

La crisi del sistema universitario ha suscitato non pochi interventi legislativi di riforma delle procedure, di alcuni aspetti organizzativi ed infine di qualche punto della didattica. In realtà questi interventi legislativi sono stati, sotto alcuni aspetti, "ideologici" in quanto ispirati da posizioni contingenti politiche e partitiche, e non poco frammentari in quanto limitati a specifiche aree senza una visione d'insieme. Si attende ancora una disciplina legislativa che affronti il problema dell'essenza dell'istituzione universitaria e del ruolo ad essa assegnato nell'economia e nelle società.

Dell'università in teoria e con specifico riguardo alla situazione italiana stanno, poi, occupandosi molti studiosi ed operatori e le prospettive di riforma stanno formando oggetto di non pochi convegni ed incontri.

In alcune sedi sta emergendo una linea di tendenza, in ogni caso da considerare con attenzione e cura scientifica, secondo la quale ogni disfunzione o problematica sarebbero superate con l'applicazione al sistema universitario di criteri di azione e di metodi di impresa e quindi con l'applicazione del meccanismo del mercato di concorrenza.

Perno di queste impostazioni sono due punti. Il primo è l'abolizione del valore legale dei titoli di studio. Il principio, che è ancora in vigore nel nostro Paese ma anche in molti altri dell'Europa, del valore legale del titolo di studio creerebbe, secondo i fautori del modello "di mercato" del sistema universitario, una falsa ed irrealistica omogeneità del prodotto dell'università, omogeneità che determina forti distorsioni nella domanda e nell'offerta dei servizi. Il secondo punto fondamentale è il superamento del principio della tassa per il pagamento dei servizi universitari. Per questi ultimi gli utenti pagano ancora una prestazione notevolmente inferiore al costo di produzione: la misura media delle tasse universitarie in Italia è calcolata, per l'anno accademico 2004-2005, in 803 euro per studente, mentre le tasse versate dagli studenti coprono una quota dei costi complessivi pari al 12,6% dell'onere complessivo delle università. Anche questa è una metodologia che costituirebbe, secondo i critici del sistema attualmente in vigore in Italia, una non corretta alterazione di un fondamentale principio economico, in quanto costringe le università alla gestione delle attività didattiche non conforme ai principi di efficienza. Si raccomanda, invece, il passaggio alla regola del pagamento dei servizi secondo un prezzo di mercato liberamente formato, ma tale da coprire il costo complessivo dei servizi stessi.

Ai due punti fondamentali sopraindicati si aggiungono ulteriori modalità di trasformazione : a) l'applicazione di retribuzioni differenziate per il personale non docente e soprattutto docente, che dovrebbe essere pagato dalle diverse università secondo contratti formulati autonomamente dalle parti e soprattutto in base alla produttività della didattica e della ricerca; b) la diversificazione delle strutture organizzate della didattica e della ricerca; c) la diversificazione dei corsi e della c.d. offerta formativa che dovrebbe modellarsi, con piena flessibilità, alle esigenze della domanda; d) l'utilizzo di criteri e di metodologie imprenditoriali da parte delle strutture decisionali delle università. Sono significative, a questo proposito, alcune prese di posizione riportate con rilievo dalla stampa economica, che si riferiscono alle università come imprese, utilizzando anche, per le università stesse, il termine "proprietà". Sono i "proprietari"

che dovrebbero stabilire le linee di azione dell'impresa universitaria, ovviamente in termini di profitto (non si vede altro criterio valido una volta affermata la natura di impresa di queste strutture) ed in funzione di tali linee dovrebbero nominare e controllare il corpo docente. I docenti, di conseguenza, dovrebbero essere qualificati come funzionari dipendenti gerarchicamente dalla direzione (o dal *management* per usare un termine corrente in questo tipo di impostazione) e sottoposti a valutazioni di efficacia e di produttività da parte della direzione stessa.

In termini di teoria economica, le descritte impostazioni auspicano l'uscita dei servizi universitari dall'area pubblica a la loro regolazione come beni privati, la cui domanda si forma in base alle preferenze dei consumatori, liberamente espresse, e la cui offerta è espressa da parte di strutture imprenditoriali mosse dall'intento di conseguire un profitto attraverso la produzione e la fornitura del servizio. Le unità operative costituite dalle singole università opererebbero, in sostanza, come normali imprese di servizi.

Queste teorie sono per molti versi in linea con l'attuale evoluzione dei sistemi economici. Evoluzione che tende a restringere l'area dei beni e servizi pubblici e a spostare un ampio numero di beni verso l'area del mercato. Nel mondo economico e politico contemporaneo questo fenomeno si giustifica con una ricerca molto intensa di maggiore efficienza nell'impiego delle risorse e tocca molti servizi pubblici a domanda individualizzata o individualizzabile e quindi suscettibili di godimento separato da parte dell'utente.

I vantaggi che possono scaturire dalla costruzione del sistema universitario secondo il modello del mercato concorrenziale sono noti. Si sintetizzano nell'allocazione efficiente delle risorse. Il saggio marginale di sostituzione tra due servizi relativo a ciascun soggetto è identico a quello tra gli stessi due servizi per gli altri soggetti partecipanti al gioco economico; i saggi marginali di sostituzione tecnica dei fattori produttivi sono eguali nella produzione di entrambi i servizi; infine il saggio marginale di trasformazione tra i due servizi calcolato sulla frontiera della produzione eguaglia il tasso marginale di sostituzione dei soggetti. L'equilibrio che viene in tal modo determinato costituisce, sempre nella teoria generale, un ottimo paretiano, nel senso che trattasi di un assetto nel quale non è possibile migliorare la situazione di uno dei partecipanti all'attività economica senza sottrarre alcuna utilità (peggiorando quindi la posizione) di un altro.

In questa prospettiva, l'applicazione delle regole del mercato potrebbe determinare un equilibrio ottimale accettato da tutti. I consumatori studenti utilizzano i corsi in quanto si attendono dai corsi stessi un vantaggio di qualificazione professionale, misurabile in termini quantitativi con i maggiori redditi scaturenti dalla formazione ricevuta, pari o superiore ai costi sostenuti. Le università, come soggetti economici autonomi, organizzano i fattori della produzione (docenti, collaboratori, altro personale, aule e strutture didattiche) secondo criteri di efficienza e valutano la loro convenienza a cedere i servizi ai prezzi dati formulando così una funzione di offerta.

Considerazioni analoghe possono essere fatte, sempre secondo questa metodologia, per l'attività di ricerca. Esiste, si argomenta, una vera e propria domanda di "prodotti di ricerca" sul piano delle scienze naturali, della tecnologia o delle scienze umane, economico-giuridiche ed organizzative. Chi domanda risultati od acquisizioni di ricerca è pronto ad offrire il pagamento di un prezzo. Le strutture universitarie, da parte loro, offrono "prodotti di ricerca", cioè brevetti o semplicemente soluzioni di problemi sulla base delle scienze umane. Le università-impresе formulano una loro funzione di offerta ed il mercato individua il punto di equilibrio che, si sa, determina il massimo di efficienza e l'allocazione delle risorse consona alle preferenze dei "consumatori". Se il sistema economico, ad esempio, chiede maggiori innovazioni nel campo della chimica, le strutture di ricerca si muoveranno in questo campo, attratte dai maggiori profitti conseguibili, investendo più risorse e conseguendo i risultati attesi e adeguati alla domanda.

3. Quadro delle attività universitarie in un moderno sistema economico post-industriale.

Queste idee appena esposte meritano, oltre che la dovuta attenzione, una serie di osservazioni critiche. Si tratta di impostazioni quanto meno semplicistiche che fanno leva su una aprioristica ed incondizionata fiducia nel meccanismo di mercato. Va rilevato, a questo proposito, che un'ampia analisi di economia teorica e di economia pubblica evidenzia in molte aree del sistema di produzione di beni e servizi vicende che vanno sotto il nome di "fallimenti del mercato". Inoltre queste impostazioni ispirate al mercato ed alla "imprenditorialità" delle università si pongono in antitesi con una

lunga tradizione europea di natura pubblicistica degli atenei come istituzioni non imprenditoriali ma ispirate al conseguimento di interessi generali.

Primo e fondamentale passo metodologico per mettere a fuoco, almeno in modo accettabile, questi problemi, è l'analisi descrittiva, almeno per sommi capi, delle attività proprie delle istituzioni universitarie.

Il sistema universitario di un moderno paese di economia industriale o post industriale può essere considerato distinto in due aree: a) quella della **didattica**, che comprende attività *generale* di trasmissione di cultura (in sostanza il "sapere" e le conoscenze di carattere generale) e attività di vera e propria *formazione* (incentrata sul "saper fare") cioè di fornitura di professionalità e di nozioni utili a creare delle abilità pratiche; b) quella della **ricerca** che mira ad elaborare sviluppo delle conoscenze e ad esplorare settori ancora non conosciuti, o caratterizzati da forti innovazioni, delle diverse discipline scientifiche. Questi due servizi devono essere considerati, per unanime convincimento, beni ad offerta congiunta. Nell'università, infatti, la didattica è frutto della sperimentazione scientifica, dei risultati conseguiti nell'espletamento di processi di ricerca e di apertura di nuove frontiere conoscitive. La ricerca, da parte sua, non è svolta come fine a sé stessa ma è guidata ed orientata dalle spinte e dalle esigenze della didattica. Un'università nella quale le due aree fossero separate, cioè nella quale si facesse soltanto pura didattica, scadrebbe a semplice agenzia di istruzione o formazione priva di quella dignità che ha sempre caratterizzato questa istituzione in Italia e nella maggior parte del mondo. Dall'altro lato, una struttura universitaria orientata alla sola ricerca perderebbe la sua appartenenza al mondo universitario rientrando in altre categorie, cioè fra gli enti di ricerca, che sono istituzionalmente differenziati dall'università stessa.

Va detto ancora che la parte generale di trasmissione della cultura e della conoscenza è quella qualificante che costituisce, insieme alla ricerca, il nucleo delle funzioni universitarie. Con questa si impartiscono una serie di capacità e di approfondimenti culturali di carattere non specifico che servono a fornire la base della successiva formazione professionale. La didattica generale comprende la metodologia e le basi conoscitive delle scienze economiche, giuridiche e di quelle sociali, in altre parole i concetti generali. Comprende anche la basi matematiche e teoriche delle scienze naturali e le prospettive metodologiche rivolte all'acquisizione delle scienze umane in senso più ampio, la filosofia, la storia, la politica. La didattica

generale non è vincolata da esigenze contingenti né si rivolge alla preparazione di specifiche professioni. Si vedrà in un successivo paragrafo che nella tradizione universitaria europea ed americana, ma forse anche in altre culture, la didattica generale comprende anche la trasmissione di valori e la creazione della base culturale che va a costituire l'identità di una società.

La *formazione* ha carattere funzionale allo svolgimento di una professione, cioè tende a fornire o ad accrescere delle abilità necessarie per lo svolgimento di un'attività determinata. La formazione, quindi, ha di mira la creazione di professionalità per una specifica attività e carattere più contingente. È quindi legata alle caratteristiche assunte in un certo momento storico dal sistema economico ed alle esigenze concrete delle unità produttive in esso operanti. Nell'area giuridica la formazione è strettamente legata ad uno specifico diritto positivo o ad elaborazioni giurisprudenziali che toccano le attività professionali. Altra caratteristica della formazione è che le abilità da essa create sono soggette ad obsolescenza. La capacità di guadagno di un economista professionale, ad esempio, si riduce fortemente in seguito a trasformazioni profonde della natura o delle caratteristiche del sistema economico e delle forze che agiscono in esso. Un esperto di organizzazione aziendale vede ridurre le sue abilità allorché le strutture e le esigenze delle aziende si trasformano per fatti economici, sociali o giuridici. È allora importante la formazione per aggiornamento e riqualificazione, in sostanza la formazione permanente. La formazione talora ha carattere di "sottoprodotto" dell'attività didattica generale ed in altri casi ha invece connotazioni autonome e specifica autosufficienza.

4. I servizi didattici universitari non sono, in prima approssimazione, beni pubblici puri: carattere della rivalità e dell'escludibilità

In una prima analisi, i due settori collegati della didattica e della ricerca scientifica risultano essere al di fuori della categoria dei beni pubblici puri elaborata dall'economia. È ben noto che la teoria economica dominante individua il carattere proprio dei beni pubblici la non rivalità e la non escludibilità. I prodotti dell'attività universitaria sembrano, infatti, essere beni **rivali** (le lezioni o la formazione operativa possono essere seguite solo da alcuni soggetti determinati e la fruizione da parte di questi

ultimi impedisce la fruizione da parte di altri; il prodotto della ricerca scientifica è acquisito da un ente od organismo definito e l'acquisizione da parte di alcuni impedisce la fruizione di altri) ed **escludibili** (l'accesso alle strutture dove si svolgono attività formative può essere riservato soltanto ad alcuni soggetti, ed anche l'utilizzo di alcuni risultati della ricerca sembra poter essere riservato solo agli acquirenti o ad altri soggetti definiti).

In realtà, a ben osservare questa prima asserzione non è priva da alcuni punti da approfondire. In primo luogo la rivalità. Vale considerare, a questo riguardo che, almeno fino a certi valori quantitativi, esistono alcuni margini di non rivalità. E' vero che dobbiamo abbandonare l'illusione che una facoltà possa ammettere quantità illimitate di studenti. Ma è anche vero che rispetto a 18-20 studenti presenti in un corso, la presenza di altri 5 o 10 studenti in più non è rivale rispetto al godimento del corso da parte dei primi. Ma questo accade anche per alcuni beni privati. Si pensi al caso, ad esempio, di uno spettacolo teatrale per il quale un certo numero di spettatori aggiuntivi non impedisce il godimento della rappresentazione dei primi ammessi. Ma resta il fatto che, appena al di sopra di un certo numero, il godimento del bene costituito dalla didattica da parte di un ulteriore soggetto si pone come rivale rispetto al godimento di altri.

In secondo luogo il carattere dell'escludibilità. Va posta attenzione, a tal proposito, ad una norma che è ancora in vigore: le lezioni nelle università di Stato e quelle delle università libere sono pubbliche e nessuno può impedire la presenza di un interessato all'argomento della lezione stessa. V'erano tempi in cui studenti di Giurisprudenza ed Economia dell'Ateneo romano della Sapienza andavano ad ascoltare, per loro crescita culturale, le lezioni di Federico Chabod o di altri grandi studiosi nella Facoltà di Lettere. Vi sono testimonianze di una congrua presenza di studenti o di persone già laureate alle lezioni di Luigi Amoroso o di Federico Caffè. In questi casi né il professore né il preside possono impedire l'accesso di studiosi o studenti interessati alle attività didattiche. La struttura universitaria, peraltro, ha il potere di escludere chi non ha pagato le prestazioni dovute non solo (ovviamente) dagli esami di profitto, ma anche da attività formative o scientifiche (es. laboratori) di addestramento specifico. È quindi ammessa una godibilità potenzialmente allargata a molti per la sola attività didattica di tipo accademico, con il puro piacere di entrare a contatto culturale con gli argomenti e le metodologie della lezione, ma se si passa a ciò che conta massimamente per lo studente, cioè l'ammissione all'esame o l'utilizzo di strumentazione didattica,

l'ateneo ha la possibilità, sia giuridica che concreta, di escludere chi non paga un corrispettivo o non possieda altri requisiti richiesti.

Sotto questo primo profilo, quindi, l'attività universitaria non riveste i requisiti sostanziali del bene pubblico puro.

5. Connotazione dell'attività di ricerca.

Il discorso potrebbe finire qui e si aprirebbe la possibilità che, con idonei mutamenti istituzionali, venga data veste formale alla piena applicazione delle regole del mercato concorrenziale al sistema universitario ed alla conseguente trasformazione delle università in imprese. Ma un serio approfondimento porta a riflettere criticamente su queste forse affrettate e semplicistiche teorie.

Da alcuni autori, infatti, si sottolinea che, per quanto riguarda il bene delle conoscenze nel loro complesso, che sono un prodotto dei servizi degli atenei, si rileva che le stesse costituiscono un bene escludibile, in quanto il costo marginale del trasferimento di conoscenze ad un soggetto è normalmente diverso da zero. Le conoscenze costituirebbero, poi, un bene non rivale nel senso che il "consumo" delle conoscenze da parte di un agente non preclude agli altri la possibilità di "consumare" anch'essi quelle stesse conoscenze.

Esiste, poi, un'ampia parte delle espressioni di attività universitaria che presentano caratteri diversi, cioè che non sono rivali ed escludibili. L'attività di ricerca scientifica, infatti, presenta sue proprie connotazioni diverse da quelle della didattica. Anche in questo campo occorre, peraltro, tracciare una linea di separazione. Alcune ricerche sono svolte dalle università per commissione di un operatore esterno che chiede una consulenza o elementi di valutazione e giudizio oppure, in generale, strumenti di conoscenza di fatti, di variabili o di dati scientifici. Il committente, su questa base, ha il potere di utilizzazione esclusiva del frutto delle ricerche, anche sulla base delle norme sui brevetti, e quindi questo bene è rivale (in quanto una utilizzazione da parte di terzi sarebbe in contrasto con l'impiego da parte del committente stesso) e soprattutto escludibile (in quanto il titolare dei diritti sul prodotto di ricerca ha il potere di impedirne l'utilizzo da parte di altri o di condizionarne l'accesso al pagamento di una controprestazione).

Diverso è il caso della ricerca teorica e di carattere generale basata sull'intento del ricercatore o della struttura di ricerca di definire rapporti e relazioni fra variabili o in generale a formulare ipotesi di carattere scientifico. È vero, infatti, che non si possono sempre escludere i terzi appartenenti alla collettività dal godimento del frutto delle ricerche o delle attività intellettuali. Ma i risultati delle ricerche di carattere teorico e quindi le opere scientifiche dell'analisi economica o giuridica, o in genere le idee che costituiscono il frutto della ricerca scientifica teorica vanno a far parte del patrimonio comune della cultura dell'uomo e sono utilizzabili da tutti gli studiosi interessati. Un'ardita e determinante interpretazione di una norma costituzionale, una nuova ipotesi su rapporti fra variabili economiche, l'elaborazione di una formula matematica che definisce in maniera attendibile i rapporti statistici fra fenomeni complessi costituiscono apporti alla crescita della scienza e del pensiero umano. Una volta pubblicati gli apporti su riviste scientifiche, le idee possono essere utilizzate da studiosi od operatori e l'accesso di nuovi studiosi ed utilizzatori non crea problemi od ulteriori costi per altri che già accedono (non rivalità). L'accesso alle acquisizioni delle ricerche e l'utilizzo delle idee elaborate dagli studiosi, inoltre, non possono essere impediti (non escludibilità).

In conclusione, una considerazione accurata delle caratteristiche dei servizi universitari didattici o formativi porta ad escludere che si tratti esplicitamente di beni pubblici puri con la connotazione di non rivalità e di non escludibilità ma in riferimento alla ricerca teorica posta in essere dalle università stesse sono, invece, presenti alcune connotazioni proprie dei beni pubblici stessi.

6.1 Le esternalità ed i servizi universitari: aspetti generali

Se è vero che i servizi universitari non sono beni pubblici in senso stretto, altri dati dimostrano che trattasi di attività di alto interesse generale, tale da richiederne l'esplicazione da parte di enti pubblici, al di fuori dal mercato, secondo regole pubbliche e con finanziamento prevalente mediante la finanza statale. La motivazione di questa asserzione risiede nella presenza di forti ed elevate esternalità positive, nella presenza di asimmetrie informative, cui va aggiunta la non perfetta mobilità degli studenti sul territorio.

È ben nota la teoria economica delle esternalità. Le attività economiche, di produzione e di consumo producono, oltre che le conseguenze dirette volute dall'operatore, anche una serie di effetti sul sistema economico, sulla produttività delle imprese, o sulla situazione di benessere di individui o di collettività, effetti che non sono computati nei costi o nei ricavi dell'attività economica secondo il calcolo delle imprese e dei consumatori. Le esternalità determinano una divergenza fra il calcolo economico individuale e quello relativo al benessere sociale.

Infatti, se si tiene conto degli effetti sugli altri consumatori e sulla collettività, il calcolo del singolo produttore o consumatore diventa "inadeguato" in quanto non prende in considerazione il valore delle esternalità positive o negative.

L'attività universitaria di trasmissione del sapere e di ricerca si inquadra pienamente nella vicenda delle esternalità positive. I servizi universitari, oltre agli effetti diretti nei riguardi degli utilizzatori, determinano una serie di conseguenze positive di grande rilievo per l'economia presa nel suo complesso e per la società.

La presenza di esternalità nell'ambito dell'istruzione venne intuuta da A. Marshall, quando sottolineò che la presenza su uno stesso territorio di molte imprese determina una positiva espansione della capacità e professionalità delle maestranze. Una rete di imprese, secondo Marshall, è portatrice di qualificazione culturale che si ripercuote sulla capacità produttiva e quindi sulla riduzione dei costi. Queste idee sono state poi riprese da A.C. Pigou.

La scienza economica, a tal proposito, da lungo tempo ha analizzato i rapporti fra l'espansione dei servizi della didattica nelle istituzioni di formazione intermedia ma soprattutto nell'università e lo sviluppo economico. Al riguardo è stato posto in evidenza che la formazione qualificata va ad incidere sulla creazione del "capitale umano". Questo, considerato come la somma delle abilità degli individui e come acquisizione del sapere e delle metodologie organizzative della produzione è un fattore fondamentale nell'espansione economica. Ma, in termini di teoria economica, l'apporto dell'attività universitaria al capitale umano della società non è valutato dai soggetti che formulano la domanda di formazione e quindi non va a determinare la loro azione. Essi, infatti, richiedono servizi formativi in funzione dell'accrescimento prevedibile del loro reddito futuro ma non possono tener conto del vantaggio collettivo in termini di creazione di capitale umano. V'è quindi una inadeguatezza della domanda individuale

a rappresentare i vantaggi dell'attività formativa e scientifica svolta dagli atenei in termini di espansione del capitale umano a disposizione dell'economia.

Va detto poi che anche le strutture che svolgono i servizi, se si muovono in una logica soltanto imprenditoriale, non possono tener conto delle esternalità positive in quanto devono limitarsi ad un calcolo economico di costi e ricavi e quindi prendono le loro decisioni soltanto sulla base della pura convenienza contabile economica.

6.2 Le esternalità ed i servizi universitari: modelli di ripartizione del costo della formazione

In un primo approccio, la formazione è considerata come uno strumento per incrementare la produttività del lavoro e questo avvicina la spesa per la formazione a quella per gli investimenti. Come avviene per gli investimenti, infatti, la spesa per la formazione non va a soddisfare bisogni immediati dell'uomo ma ha l'effetto di incrementare lo stock di risorse e di capacità produttive disponibili. Si pone, per questa spesa, il problema di chi debba sostenerne l'onere e di evidenziare possibili situazioni di esternalità.

La domanda di servizi formativi da parte di lavoratori autonomi si fonda su un calcolo di convenienza economica basato sulle attendibili previsioni di incremento di entrate professionali. Questo calcolo è concretamente possibile per alcune aree professionali complesse e per le quali esiste una richiesta delle imprese od organizzazioni. Si sa, ad esempio, che un avvocato o consulente in materia di diritto dell'economia vede incrementare fortemente le sue possibilità di guadagno se attende per il lungo periodo prescritto al master in *Law and Economics* che si svolge nella Stanford University. La particolare professionalità nel campo dei problemi giuridici della finanza, delle società e dei rapporti con le autorità indipendenti e dell'Unione europea attribuisce una serie di vantaggi definiti nell'ambito della professione legale. E dell'incremento di guadagno si giova soltanto l'interessato che ha acquisito tali professionalità.

Sia C_f il costo dell'attività formativa per corrispettivi pagati all'università e per altri oneri di partecipazione e Δy l'incremento di guadagni (che va moltiplicato per la probabilità di conseguimento p). Dato che le spese formative di questo tipo di corsi ad alto livello sono ingenti, il professionista che decide la scelta dell'investimento formativo su base di razionalità economica è indotto ad effettuare l'investimento stesso, e quindi

ad intraprendere l'impegnativo corso, soltanto se i maggiori proventi attesi, attualizzati al tasso corrente di interesse, sono superiori al costo. La rappresentazione formale di tale calcolo è:

$$\frac{p\Delta y}{(1+i)^n} > Cf$$

In questo caso la domanda da parte del partecipante all'attività formativa rispecchia il valore sociale dell'attività medesima. I problemi di definizione di esternalità positive sono marginali, salvo quanto verrà precisato al par. 6.3 in relazione ai vantaggi collettivi dell'istruzione sulla formazione di capitale umano. Si tratta, peraltro, di un'area assai definita di attività formative molto professionalizzanti e specifiche e, per questo motivo, suscettibili di un calcolo puntuale dei possibili vantaggi in termini di maggiori proventi che scaturiscono dall'attività stessa. Tali servizi, peraltro, costituiscono una parte limitata dell'attività universitaria presa nel suo complesso.

È diversa l'impostazione dell'analisi per attività formative rivolte alla qualificazione del lavoro subordinato. Queste possono essere svolte a spese dei lavoratori dipendenti che partecipano alle attività oppure con oneri a carico dell'impresa che è interessata alla qualificazione del dipendente in funzione dell'incremento di produttività che scaturisce dalla partecipazione all'attività formativa.

Anche l'economia del lavoro individua un livello socialmente ottimo di investimento in attività formativa. Il livello di formazione del lavoratore sia τ e $f(\tau)$ la sua produttività, con l'ipotesi che $f'(\tau) > 0$ e $f''(\tau) < 0$. L'ipotesi di base è che il lavoro abbia rendimenti marginali costanti in modo che la produttività del singolo lavoratore non dipenda dal numero dei lavoratori impiegati. Esiste poi una funzione $c(\tau)$ del costo della formazione per la quale valgono le condizioni $c(0) = 0$, $c'(\tau) > 0$ e $c''(\tau) > 0$. Il livello di formazione che rende massimo il rendimento sociale τ^n è determinato dalla condizione

$$f'(\tau^n) = c'(\tau^n)$$

In questo settore esiste un antico modello formulato da Becker nel 1962. Il modello distingue le attività formative in generiche (cioè tali da poter essere spese in diverse imprese, al limite nella generalità di imprese) e specifiche (che possono essere svolte in una sola impresa) e dimostra che

per attività formative del primo tipo non esiste alcun incentivo per le imprese a sostenere le spese per l'investimento formativo.

In un mercato del lavoro perfettamente competitivo, infatti, le competenze generali consentono un'ampia mobilità dei lavoratori e la presenza di un numero elevato di imprese determina un assetto di concorrenza perfetta dal lato della domanda di lavoro. I lavoratori che hanno conseguito un incremento di produttività in seguito all'attività formativa sono in grado di imporre in corrispondente incremento dei salari e quindi il salario tende ad eguagliare la produttività. Sono quindi i lavoratori ad appropriarsi per intero del rendimento del lavoro ed essi sono disposti a sostenerne i costi fino a raggiungere esattamente il livello socialmente ottimo. La concezione di Becker si basa sull'assunto che le forze di mercato siano sempre in grado di equilibrare le quote dei costi e dei benefici di competenza di ciascuna parte derivanti dall'investimento in capitale umano. Pertanto, se non esistono fattori che causano divergenze tra surplus totale privato e surplus totale sociale, l'investimento in equilibrio è efficiente.

Nell'ultimo decennio si è sviluppata una consistente letteratura (Stevens) che mette in discussione le precedenti assunzioni. In termini di teoria economica si dimostra la presenza di esternalità positive nel caso prevalgano sul mercato del lavoro condizioni non competitive, ed in tal senso sono stati proposti dalla recente indagine economica modelli diversi. Questi modelli dimostrano che le imprese, dati gli ostacoli allo spostamento dei lavoratori da un'impresa all'altra, devono assumersi l'onere del costo della formazione. In sostanza, se il mercato del lavoro è imperfetto per la presenza di potere monopolistico delle imprese, per asimmetrie informative tra imprese, per la forte ricerca del lavoro da parte dei lavoratori e per altre cause, possono sorgere squilibri fra le quote di costo e rendimento per qualche soggetto e l'efficienza sotto il profilo sociale non è assicurata. Di conseguenza la formazione dei lavoratori genera esternalità positive in quanto una parte dei rendimenti attesi non viene "catturata" dall'impresa che ne sostiene i costi, ma da altre imprese che sono potenziali utilizzatrici del lavoro stesso. In definitiva le scelte delle imprese, in un mercato del lavoro non perfettamente competitivo, finiscono con il determinare un livello di formazione generale inferiore a quello socialmente ottimo e quindi si ha la formazione di esternalità positive.

6.3 Le esternalità in i servizi universitari: la formazione del capitale umano.

A parte le valutazioni analitiche dei due modelli evidenziate nel paragrafo precedente, vi sono considerazioni di ampio raggio che dimostrano il forte livello di esternalità che consegue all'espressione fondamentale delle università, la trasmissione di conoscenza e la cultura presa nel suo complesso.

Tutto questo è collegato al concetto di "capitale umano". Lo sviluppo dell'economia, le caratteristiche del sistema economico e la vita stessa della collettività dipendono dal patrimonio costituita da quella che si può definire in senso generale "cultura" e dalla diffusione di tale patrimonio fra i componenti della società. L'azione del sistema universitario non si limita alla creazione di professionalità fra coloro che ne fanno domanda ma coinvolge le capacità di espansione delle conoscenze nella generazione presente ed influenza le quantità e qualità del patrimonio da trasmettere alle generazioni future. È ben dimostrato che l'istruzione nel senso più ampio di questa parola e la qualità delle risorse umane sono fattori cruciali dello sviluppo economico e sociale.

L'azione del sistema universitario si muove su tre direttrici: l'informazione, le conoscenze e le competenze. È **informazione** il complesso accumulato, organizzato e sistematico dei dati riguardanti fatti ed elaborazioni scientifiche. Disporre di un patrimonio di informazione frutto di un'istituzione scientifica pubblica rivolta al bene comune, è un primo elemento determinante della crescita economica. La nozione di **conoscenze** fa riferimento alla capacità intellettuale e psicologica di comprendere nuovi principi generali e di svilupparli con l'aiuto della scienza, della cultura e di altre fonti di conoscenza. Si tratta del complesso di saperi, di crescita personale nel campo della cultura nonché di maturazione metodologica. La nozione di **competenze**, infine fa riferimento al possesso di capacità specifiche e di professionalità acquisite a livello personale che determinano una data *performance* in un contesto specifico: professione autonoma o posto di lavoro nelle organizzazioni. In tal senso le competenze sono uno strumento di gestione delle risorse umane riguardante fasi di attività che vanno dal reclutamento, alla formazione e alla retribuzione.

Queste tre esplicazioni della vita universitaria rivestono un ruolo decisivo nella dinamica economica per la corretta azione delle imprese e delle istituzioni. Esse determinano condizioni strutturali e modalità di

funzionamento adeguate alle trasformazioni sociali e quindi anche l'adozione di processi innovativi.

La più significativa vicenda di esternalità è rilevabile, poi, in due aree strategiche essenziali di sviluppo, quelle della ricerca scientifica avanzata e della alta didattica e formazione professionale. I fattori trainanti delle moderne economie sono, infatti, costituiti dalla disponibilità di ricerca di alto livello nei settori di base o nelle aree applicative. Le possibilità di sviluppo sono, inoltre, legate ad una didattica qualificata che possa trasmettere un sapere approfondito e collegato alle ricerche di avanguardia. Questi sono due settori altamente costosi nei quali è impossibile l'applicazione dei modelli di mercato e degli schemi interpretativi considerati nei par. 6.1 e 6.2. Non sono, infatti, i singoli individui o le imprese che, in base ad un calcolo razionale, possono assumersi gli elevati costi di questo tipo di ricerca o di didattica. È invece da sottolineare che al costo assai elevato fa riscontro un beneficio consistente per l'economia e per la società nel suo complesso.

Si può anche rilevare un effetto di doppia esternalità. Ciò avviene in quanto non soltanto la trasmissione della conoscenza ha un effetto rilevante su agenti terzi rispetto alla transazione, ma può avere effetti economici (sugli stessi agenti dello scambio o su terzi) anche ad una rilevante distanza di tempo dalla transazione. Ad esempio un futuro lavoratore, oggi studente di primo anno di una facoltà di economia, deve affrontare studi seri di matematica o di economia teorica ed acquisire conoscenze che non utilizza per molto tempo in una prima fase in quanto studente e successivamente in quanto impegnato, nei primi anni di lavoro, in attività semplici od impiegate. Allorché lo stesso soggetto sale di posizione gerarchica nell'impresa o in una pubblica istituzione sarà chiamato a mettere a frutto le conoscenze un tempo acquisite nelle scelte strategiche o nella soluzione di problemi complessi. Il "consumatore", per questo motivo, incontra notevoli difficoltà nel giudicare il valore economico delle conoscenze da acquistare ed è soggetto al rischio sia di acquistare conoscenze in misura inferiore a quella che assicurerebbe la piena valorizzazione delle sue capacità produttive sia di eccedere nell'acquisto di tali risorse. Proprio per la distanza temporale fra l'acquisizione delle conoscenze e la possibilità di servirsene come fattore produttivo, il mercato di questo tipo di beni è contrassegnato da rischi ed incertezze. L'incertezza è legata all'impossibilità di chi acquisisce le conoscenze di prevedere le caratteristiche dello stesso lavoro, dell'ambiente produttivo in cui andrà ad inserirsi e delle conoscenze ulteriori che

potrebbero doversi combinare con quelle acquisite per dare vita a nuovi saperi professionali.

6.4 Le esternalità ed i servizi universitari: effetti sulla società e sui beni relazionali.

Questa è una prima esternalità calcolabile in termini quantitativi. Ma v'è anche un'altra serie di esternalità, in sostanza incommensurabili, legate all'attività universitaria.

In realtà è tutto l'assetto sociale che riceve benefici da un sistema universitario armoniosamente sviluppato e tale da esprimere e trasmettere conoscenza, idee e valori. La trasmissione ai giovani (ma anche ai meno giovani) da parte delle istituzioni di alta cultura, di un sapere qualificato esercita una serie di effetti sociali di vasta portata in termini di qualità della vita, organizzazione politica e capacità di partecipazione.

L'istituzione universitaria, infatti, costituisce, con la ricerca e la trasmissione del sapere e delle metodologie di indagine scientifica, l'anima di una società, il luogo dove nascono e sono verificate le proposte per il futuro della società stessa. Dove si fa educazione con la proposizione e la discussione critica dei valori e soprattutto viene indotta e sviluppata la capacità di pensare in modo personale, anche in opposizione alle idee dominanti, e di vivere appieno la democrazia. Ad esempio, la creazione di una classe di giudici qualificati sul piano della cultura giuridica e forniti di metodi profondi di analisi delle controversie, ma soprattutto dotati di etica professionale, imparzialità e di senso delle istituzioni è un valore immenso. Valore che non si incorpora in domande specifiche di utenti ma di cui l'operatore pubblico può farsi carico nell'interesse futuro della comunità nazionale ed internazionale.

Stiamo vivendo una fase della storia caratterizzata da smarrimento e dalla perdita delle radici umane e culturali delle società. La riscoperta di valori comuni e l'individuazione delle radici storiche nelle quali la società possa ritrovarsi e per le quali si formi un consenso ed un'ampia condivisione sono oggi essenziali. Ma, rispetto a questi vantaggi sociali, nessuna domanda di utenti può esprimerne il valore - che invece è assai consistente - in quanto i vantaggi stessi sono collegati con interessi di portata generale e trascendono situazioni di bisogno avvertito e quindi di domanda in senso economico di singoli soggetti.

A questo proposito va segnalato che non pochi autori (Gui, Zamagni, Uhlaner, De Vincenti e Montebugnoli, Tronti) spiegano la crescita economica non soltanto con la disponibilità di un capitale umano ma anche sulla base della funzionalità della *struttura relazionale* che gli agenti economici possono utilizzare in quanto realizzata fra di loro. Il dibattito verte su concetti interconnessi come quelli di “tradizioni civiche”, legami di reciprocità o “economia delle relazioni”. Secondo questa impostazione metodologica la capacità del sistema economico di produrre ricchezza dipende dalle modalità con cui i soggetti si connettono l’uno all’altro: una “giusta” modalità di rapporto e di interrelazione consente di conseguire livelli di produttività più elevati. In concreto i beni relazionali sono definiti come “l’insieme di culture, valori, rapporti, interconnessioni, sinergie, che determinano in primo luogo un maggior benessere per equilibrio sociale ed anche una produttività più diffusa e superiore a quella ottenibile da individui dotati di eguale capitale umano, ma operanti in un diverso assetto relazionale”.

6.5 Le esternalità ed i servizi universitari: le università come luoghi di elaborazione di caratteri specifici e dell’identità.

Una formidabile fonte di esternalità è soprattutto connessa, al rafforzamento, mediante la cultura accademica, di caratteri e identità sociali.

L’università, infatti, è espressione delle idee che informano le civiltà e vengono a costituire un fattore di identità della nazione o di gruppi territoriali o sociali rilevanti e dove vengono dischiuse prospettive ed orizzonti culturali utili per le società stesse.

Nel secolo XIX e per buona parte del secolo XX gli atenei britannici, non soltanto il nucleo Cambridge – Oxford ma anche gli altri, sono stati fucine per la creazione di una classe dirigente nazionale capace di condurre un impero e di curare gli interessi del Paese. Una classe dirigente coesa e altamente motivata.

Negli stessi tempi l’università austriaca dove insegnavano economisti del calibro del massimo esponente della scuola detta appunto austriaca, Karl Menger, e del suo allievo Friedrich von Wieser, costituiva la sede dove venivano elaborate le idee portanti che formavano la base della struttura economica e amministrativa dell’impero asburgico. Dopo la caduta di quest’ultimo, l’Università di Vienna ha ancora elaborato idee di riforma nel

campo del diritto pubblico che hanno portato all'adozione di leggi innovative del procedimento amministrativo ed, in sostanza, alla formulazione di principi che ancor oggi informano questo ramo del diritto nell'Europa.

Per quanto riguarda la Francia, il sistema universitario di questo Paese è forza trainante dello sviluppo sociale e testimonianza di una cultura vivace, libera, laica, aperta ad ogni istanza di progresso umano e civile.

Nella vicina Confederazione elvetica il sistema universitario è espressione dei valori di ordine civile ed economico, democrazia pacata ed essenziale, efficienza delle istituzioni e, nel concreto, del sistema bancario.

Nel futuro del continente cui apparteniamo, è evidente che l'Unione europea si consoliderà soprattutto attraverso la cultura, l'osmosi di idee e valori fra europei ed anche l'elaborazione di istanze culturali condivise da tutti. Ma tutto questo sta avvenendo ed avverrà soprattutto attraverso il sistema universitario. Istituzioni come l'Istituto universitario europeo di Firenze, il *Collège d'Europe* o le prestigiose università del continente, quali la Bocconi, la Sorbonne, Louvain, Leida od altre situate negli stati europei, dove studiosi e discenti mettono a confronto le loro idee e discutono di valori comuni, costituiscono un fermento essenziale ed un fattore decisivo per la crescita di un mondo culturale europeo e per il futuro dell'Europa..

Su questo piano si può ravvisare un ulteriore specifico aspetto di esternalità sociale per il nostro Paese. La presenza di elevati flussi migratori – legali o legalizzati *ex post* – sta trasformando la nostra società in multiculturale. Si pone sempre di più il grave problema di proporre ai tanti immigrati un modello di riferimento e di identità della società italiana nel quale inserirsi. In altre parole, la presenza di un elevato numero di persone di differenti provenienze e di svariate culture, che devono in qualche modo trovare punti di riferimento nel nostro Paese rende necessario riproporre ed approfondire l'identità italiana. E la ricerca di questa identità non può che essere frutto di studi e ricerche assai profonde, svolte anche senza ricadute economiche immediate, certo senza profitti. Studi e ricerche, ma anche didattica qualificata messa a disposizione verso corrispettivo di una tassa inferiore all'ingente costo di produzione come è compito essenziale dell'istituzione universitaria.

7. Le asimmetrie informative.

Altro fattore di fallimento del mercato nell'ambito dei servizi universitari è la presenza di elevate asimmetrie informative. Una piena applicazione del paradigma del mercato ai servizi universitari e quindi del modello di decisione razionale da parte degli studenti e delle strutture universitarie presuppone, infatti, una situazione di fondamentale parità contrattuale dei due soggetti. La posizione di parità implica la perfetta conoscenza, da parte dei due operatori, di tutte le caratteristiche dei servizi da realizzare e dei dati concernenti del valore economico dei servizi. In sostanza lo studente S è a conoscenza del fatto che la frequenza di un certo tipo di attività formativa ed il conseguimento dell'abilità che ad essa consegue determina un incremento prevedibile di guadagni futuri pari ad X . Lo studente S fa domanda dei servizi formativi considerati fino al punto in cui i maggior guadagni futuri – scontati al saggio di interesse corrente – sono superiori al prezzo marginale dei servizi stessi. Oppure, con l'introduzione di un calcolo probabilistico, lo studente domanda servizi universitari se il valore probabilistico di occupazione supera il costo del servizio stesso.

Dal suo punto di vista l'operatore-università prende in considerazione il costo del servizio ed accetta di produrlo fino al punto in cui il costo dell'unità aggiuntiva sia pari al corrispettivo marginale pagato dall'utente.

Questo è lo schema teoricamente ipotizzabile per i servizi universitari. Ma, ad un'attenta analisi della vita e del funzionamento del sistema universitario, si evidenzia la presenza di quelle che nella scienza economica sono identificate come asimmetrie informative. Queste ultime caratterizzano i casi in cui soggetti partecipi del rapporto economico non dispongono di tutte informazioni rilevanti sulla natura e le caratteristiche del bene o dei soggetti con cui entrano in rapporto di scambio.

Già nello schema della ripartizione del costo dell'investimento in formazione, è stato osservato che l'informazione sull'investimento dei lavoratori è inverificabile ed esiste un ritardo naturale con cui diviene disponibile ai datori di lavoro.

Esistono, poi, serie difficoltà di conoscere e definire il valore delle conoscenze, difficoltà che sono state sintetizzate nell'affermazione (Arrow) "chi non sa cosa non sa, difficilmente riesce ad apprezzarne il valore". È un paradosso che richiede particolari condizioni per la dinamica della richiesta e dell'accesso alla conoscenza. Questa dinamica può correttamente

svilupparsi soltanto all'interno di comunità fortemente coese, caratterizzate da un elevato livello di fiducia tra chi "sa di più" e di chi "sa di meno". Chi "sa di meno" deve essere messo nella condizione di "sapere di non sapere" e quindi dovrebbe potersi rivolgere a chi "sa di più" per conoscere il valore delle conoscenze e poter valutare se fare richiesta di accedere alle conoscenze. La situazione diffusa degli studenti che accedono ai servizi universitari di base - ma in qualche caso anche a talune forme di cultura di medio livello - è quella di chi non conoscere esattamente la propria situazione di non conoscenza e quindi la reale portata del proprio bisogno di cultura o di formazione ed il valore della conoscenza che gli studenti stessi vanno ad acquisire.

Moltissimi degli studenti, inoltre, non sono in grado di valutare, con le informazioni di cui dispongono, le caratteristiche qualitative dei servizi formativi che le università offrono. Gli stessi atenei, a differenza dei produttori di un bene strumentale o finale dotato di omogeneità, non possono garantire, allo stato delle loro previsioni o delle conoscenze, l'efficacia diretta del servizio prodotto, cioè la risposta effettiva dello studente in termini di crescita culturale o di acquisizione di abilità professionale.

La conclusione del curriculum dei corsi da parte di uno studente non comporta automaticamente capacità di un lavoro assai remunerato o altre qualificazioni professionali. Queste derivano, infatti, prevalentemente da comportamenti non controllabili dal produttore, cioè da attenzioni e livelli di impegno dello studente che può attendere ai corsi studiando il minimo indispensabile per superare le prove di esame e quelle conclusive, oppure può svolgere un approfondimento personale ed appassionarsi ai programmi anche affrontando esperienze lavorative di tirocinio. È chiaro che sull'atteggiamento di adesione convinta ai programmi di approfondimento e di sperimentazione al di là del programma *standard* di esame l'università non è in grado di intervenire in misura determinante.

Sul risultato valutabile economicamente dei corsi universitari (si ripete probabilità di un lavoro più remunerato o di altre condizioni professionali favorevoli) influiscono, poi, altri fattori esogeni non controllabili dalle parti dello scambio nell'università. Si tratta dell'andamento delle variabili sul mercato del lavoro, della legislazione sulle professioni, ecc. In definitiva, la situazione del c.d. mercato della formazione evidenzia vicende di forti asimmetrie informative probabilmente inquadrabili, pur con specifiche caratteristiche, nella specie dell'*adverse selection*. Asimmetrie informative

che rendono assai poco credibile e convincente l'applicazione delle teorie sul funzionamento del meccanismo del mercato concorrenziale.

8. La presenza di forti ostacoli alla perfetta mobilità degli studenti – che rappresentano la domanda – nell'accesso ai servizi universitari.

Un completo e funzionante assetto di mercato è caratterizzato dalla piena possibilità di tutti i soggetti che formulano la domanda di accedere ai beni offerti in condizione di libertà e di eguaglianza. Per quanto attiene alla didattica universitaria, l'offerta è dispersa sul piano territoriale in quanto suddivisa in unità operative diversificate. La realizzazione di un mercato di concorrenza postula la piena mobilità degli utenti sul territorio. Questo significa che i richiedenti siano in grado di muoversi sul territorio per recarsi nelle sedi ove le attività didattiche sono svolte. In altri termini che un potenziale studente della località X non solo sia in grado di valutare, sul piano delle caratteristiche del servizio e del suo prezzo, l'ateneo in una località Y o Z lontana sul territorio e quindi di esprimere una sua preferenza per i servizi di quest'ultimo ateneo, ma anche che lo studente medesimo sia concretamente in grado di stabilirsi – in linea teorica a costo zero, ma almeno a costi accessibili - nella sede dell'ateneo ove si svolge il corso prescelto per fruire dei servizi formativi.

In realtà questa situazione di perfetta mobilità degli studenti non si realizza in concreto, almeno per il nostro Paese. Indagini accurate che contengono analisi statistiche precise evidenziano che i servizi abitativi nelle principali università sono assolutamente inadeguati ed in ogni caso largamente inferiori alla domanda. Inoltre la maggior parte degli studenti non dispongono di risorse sufficienti per affrontare lunghi viaggi dalle città di origine fino alle sedi universitarie che, almeno teoricamente, essi mettono al vertice della loro scala di preferenze. La forte lontananza dalle sedi di vita familiare genera una serie di costi economici non sopportabili, o sopportabili soltanto dalle famiglie maggiormente dotate di risorse. Di fatto, il recente rapporto Eurostudent 2005 sulla condizione degli studenti nei dieci maggiori Paesi europei evidenzia che solo il 2% degli studenti italiani vive nei collegi universitari (contro il 32% degli olandesi ed il 31% dei finlandesi) mentre il 76% degli studenti italiani vive in famiglia con i genitori o altri parenti.

Dalla presenza di consistenti ostacoli alla perfetta mobilità sul territorio da parte degli studenti derivano non poche deviazioni rispetto al modello del mercato e quindi rispetto al paradigma della formazione di un prezzo che rispecchi in modo imparziale le preferenze di questo tipo di consumatori ed i costi delle università. La stragrande maggioranza degli studenti non è effettivamente libera di scegliere università lontane ma è culturalmente ed economicamente legata alle università situate nelle città di origine o in sedi molto vicine. L'iscrizione ad un istituto universitario, quindi, non esprime una consapevole domanda da parte dello studente, basata su valutazioni comparative razionali, ma una scelta per molti versi condizionata dall'assenza di serie alternative di iscrizione ad altri atenei, forse ritenuti più qualificati ma certamente non accessibili concretamente.

Gli atenei, quindi, vengono a godere di rendite di posizione che si traducono nella possibilità di attirare anche molti iscritti anche se offrono servizi poco qualificati sul piano culturale.

È quindi evidente la presenza di un ulteriore fattore di fallimento del mercato. Fattore che sarebbe teoricamente superabile con una rete estesa di sussidi economici alla mobilità e con elevatissimi investimenti in edilizia abitativa nelle sedi universitarie che porti alla messa a disposizione di unità residenziali a bassissimo costo. Ma questi interventi sono veramente assai costosi e di difficile realizzazione allo stato attuale della struttura e della burocrazia delle università.

9. Un'ulteriore distorsione dell'applicazione di criteri di mercato all'attività universitaria: la prevalenza delle discipline pratiche ed operative e l'abbandono di ricerche ed insegnamento nei settori delle discipline teoriche e delle scienze umane.

Un'ulteriore osservazione critica in ordine all'applicazione di metodologie dell'economia di mercato alle istituzioni universitarie. Una delle caratteristiche del mercato di concorrenza è la cd. signoria del consumatore. È quest'ultimo, con i suoi gusti e le sue preferenze e con i suoi calcoli economici, a determinare le caratteristiche della domanda dei beni e quindi ad orientare la produzione. Questa si dirige ai settori dove la presenza di adeguata domanda garantisce profitti e più elevata remunerazione del capitale investito.

Nell'ipotesi di sistema universitario ispirato al modello del mercato è evidente che gli studenti-consumatori, per un evidente calcolo di convenienza economica, si rivolgono a corsi che conferiscono abilità pratiche immediatamente spendibili, i quali garantiscono un più rapido ammortamento degli elevati prezzi pagati mediante i proventi di attività professionali e dirigenziali. Ne scaturisce l'espansione di corsi di materie tecniche applicative (ingegneria professionale, chimica, medicina, ecc.) giuridiche operative (diritto bancario, diritto commerciale, diritto amministrativo) aziendali (economia aziendale, economia e gestione delle imprese). Pochi studenti, invece, si dirigono a discipline formative e teoriche (economia teorica, economia matematica, teoria generale del diritto) o a quelle filosofiche, storiche letterarie o di scienza pura, tutte poco utili alle professioni e quindi scarsamente produttive di capacità di guadagno. Ne deriva che questi corsi vengono disattivati in quanto non redditizi o svolti come terzo o quarto incarico da un docente assai poco motivato. La stessa ricerca, in queste materie di teoria generale od umanistiche, si attenua nel tempo fino a scomparire.

È invece interesse del sistema universitario e del Paese che risorse didattiche e di ricerca siano indirizzate alle discipline teoriche con studi ed apprendimenti capaci di consentire crescita scientifica e progresso culturale del Paese.

In una visione seria ed imparziale delle cose, v'è un interesse collettivo di salvaguardia delle generazioni future e dell'identità del Paese che le discipline umanistiche, filosofiche o di teoria economica o giuridica ricevano una costante ed elevata attenzione in termini di ricerca e didattica. Ma questo può essere fatto da organi accademici in grado di effettuare valutazioni di carattere pubblico svincolate dal criterio di mercato ma orientate da una programmazione di studi, didattica e della ricerca elaborata nell'interesse generale della cultura e non delle esigenze del mercato.

10. L'accesso agli studi universitari come strumento di redistribuzione nel quadro del secondo principio dell'economia del benessere e dell'eguaglianza dei punti di partenza.

La gestione secondo criteri pubblicistici del servizio di ricerca, trasmissione di cultura e di formazione universitaria costituisce anche strumento di politiche sociali da parte dell'operatore pubblico dirette a

garantire l'eguaglianza dei punti di partenza nella società ed una redistribuzione in funzione dell'obiettivo di conseguire maggiore equità nell'ambito dello schema proposto dal secondo principio dell'economia del benessere.

Primo punto. È di piena evidenza che l'applicazione del paradigma del puro mercato determinerebbe la formazione di prezzi assai elevati. A tali prezzi così consistenti soltanto una modesta parte della domanda, quella formulata dai detentori di redditi elevati, potrebbe permettersi di richiedere l'accesso all'istruzione superiore. Questo determinerebbe l'accentuazione degli squilibri distributivi nella struttura sociale in quanto soltanto gli studenti delle famiglie con redditi elevati, attraverso l'acquisizione di una cultura e formazione superiore, potrebbero perpetuare l'acquisizione delle posizioni di reddito più elevato. È stato anche di recente dimostrato in termini di modelli economici (Filoso e Papagni) che in un sistema di istruzione basato sul mercato l'accumulazione delle conoscenze è fortemente influenzata dalla struttura familiare, dal capitale della famiglia e dal grado di altruismo (cioè dalla disponibilità a finanziare gli alti costi dei servizi formativi e di cultura) da parte dei genitori.

In realtà a questo inconveniente potrebbe ovviarsi con borse di studio ed altri incentivi finanziari a favore dei soggetti qualificati e meritevoli. Una serie di ricerche empiriche, peraltro, ha sottolineato la presenza di una serie di distorsioni derivanti da alterazioni, da frodi o da inadeguatezze burocratiche ed amministrative che rendono assai inefficiente la realizzazione di interventi finanziari diretti ad ovviare alle diseguaglianze nei punti di partenza mediante il finanziamento agli studenti poveri ma capaci e meritevoli degli alti prezzi di accesso all'università

Si afferma dalla dottrina favorevole al passaggio del sistema universitario all'area del puro mercato (nel quale ogni studente dovrebbe sopportare l'intero costo del servizio) che l'attuale assetto finanziario realizzerebbe, in Italia, una ingiusta redistribuzione dai titolari di redditi bassi (che sopportano l'onere tributario) ai più ricchi (che frequentano l'università e che quindi si avvantaggiano della controprestazione più bassa del costo).

A ben vedere questa tesi non è seriamente fondata: in primo luogo, non è dimostrato che il sistema tributario complessivo sia regressivo e che il complesso degli oneri fiscali vada a maggior carico dei contribuenti situati nelle classi inferiori della scala dei redditi; in secondo luogo, non esistono prove convincenti che gli studenti universitari appartengano in maggioranza

alle famiglie delle classi di reddito più elevato. In realtà gli studenti iscritti alle università raggiungono ormai un numero assai consistente (1.803.024 per l'anno accademico 2003-2004 secondo il Rapporto ISTAT 2005; oggi sono molto vicini ai due milioni). Non v'è ragione per dubitare, pertanto, che essi appartengano a tutti i livelli di reddito e quindi non siano espressione soltanto delle classi più ricche. Oggi, infatti, le famiglie dotate di redditi più elevati si stanno dirigendo, per fornire ai loro figli una cultura, verso istituzioni universitarie straniere. L'osservazione di questo fenomeno di scelta di sedi universitarie straniere da parte di soggetti ad alto reddito (che quindi non godono dei servizi universitari finanziati in prevalenza dalla finanza pubblica) è un ulteriore argomento contro la affermata "regressività" della attuale metodologia di finanziamento che prevede il pagamento di una tassa inferiore al costo dei servizi e la copertura di una parte consistente del costo delle università mediante trasferimenti a carico della finanza statale o di istituzioni pubbliche a finalità generale.

11. L'applicabilità del principio della tassa per il finanziamento dei servizi universitari.

Le caratteristiche che emergono dall'analisi economico-finanziaria dei servizi universitari rendono pienamente razionale e corretta l'utilizzazione, per il finanziamento di servizi, del principio di finanza pubblica della **tassa**.

È ben noto che, per servizi pubblici di interesse generale e con elevati livelli di esternalità positive, le prestazioni dovute dai soggetti ammessi al godimento del servizio non sono rette dal criterio del prezzo (che dovrebbe essere pari quanto meno al costo medio dell'unità di servizio goduta) ma sono, anche notevolmente, inferiori ai costi di produzione. L'utente paga una quota del costo corrispondente alla porzione di interesse personale, mentre la finanza pubblica generale sopporta la parte più elevata dell'onere in relazione ai grandi interessi pubblici coinvolti dal servizio. L'applicazione del principio della tassa consente, inoltre, di far accedere al servizio, a costo relativamente contenuto, anche studenti che appartengono alle classi non abbienti ed in tal modo si favoriscono la mobilità sociale e l'accesso dei più meritevoli all'istruzione superiore. L'ammontare della tassa può, inoltre, essere graduato in funzione della classe di reddito cui appartengono le famiglie degli studenti.

12. Attinenza delle attività delle istituzioni universitarie alla sfera dello spirito e del sociale: le motivazioni di fondamentali apporti nelle scienze.

La ricerca universitaria e la trasmissione del sapere, invero, attengono principalmente alla sfera dello spirito umano e quindi le spiegazioni del loro modo di essere in termini di dinamica dell'offerta e della domanda di mercato sono inadeguate e parziali. Esiste anche una ricaduta economica valutabile e misurabile, ma soltanto una limitata ricaduta mentre la loro essenza va ricompresa in un'area dove dominano altri valori. Una breve prospettiva storica ne evidenzia gli esempi.

Nel complesso e drammatico momento storico della fine del secondo conflitto mondiale un economista di grandi ideali e di notevole spessore che si chiamava Luigi Einaudi riparava in Svizzera e, senza calcoli e valutazioni razionali, si prendeva carico di svolgere un corso di lezioni per studenti italiani esuli in quella terra. Era appunto destinato a questi studenti un libro che costituisce ancor oggi un riferimento per l'analisi dei rapporti fra finanza pubblica e interventi nell'economia e nelle strutture sociali, le *Lezioni di politica sociale*.

Per rimanere nella scienza del secolo XX, Piero Sraffa, nei lunghi anni di silenzio e riflessione quasi monastica nell'Università di Cambridge, elaborava un breve libro *Produzione di merci a mezzo merci* con il quale proponeva un'innovativa teoria della produzione.

Questi esempi evidenziano che nella gran parte dei casi la didattica appassionata e ad alto livello o la realizzazione di un'opera scientifica di notevole portata non sono dirette a soddisfare una domanda, semplicemente perché una domanda in senso economico non esiste.

In alcune vicende della storia della scienza si è verificata una generica attesa di uno sviluppo auspicato da parte della cultura accademica ed operativa. Ad esempio, per la *General Theory of Employment, Interest and Money*, è riportato dagli studiosi del pensiero economico che esisteva nella scienza economica, alla metà degli anni '30 del '900, uno stato di forte insoddisfazione in ordine alla spiegazione della crisi in atto dal 1929 e quindi un desiderio diffuso di una teoria rivoluzionaria che fornisse una spiegazione sistematica e più attendibile. John Maynard Keynes a partire dall'autunno del 1932 aveva instaurato una fitta rete di dialoghi e scambi di corrispondenza con i principali economisti del tempo e molti di loro

sapevano che era in corso la pubblicazione di un apporto innovativo da parte di uno studioso che aveva già dato contributi di notevole spessore nella teoria generale. Essi guardavano con curiosità ed attenzione alla futura pubblicazione di un libro che svolgesse un ruolo di rottura nella scienza economica. Ma questa non è “domanda” in senso economico; è semmai partecipazione ideale di un ambiente scientifico, altamente qualificato, alla formazione di un contributo culturale innovativo.

Per un esempio di formazione di un gruppo di ricerca di altissimo valore, v'è osservare che la scuola italiana di fisica teorica formatasi negli anni '20 e '30 del secolo scorso nell'università di Roma per opera di Orso Mario Corbino non fu frutto di dinamiche economiche di mercato ma si spiega con un mix di intelligenza accademica, validi e produttivi collegamenti con la cultura internazionale e disinteressata dedizione personale (ed infine con finanziamenti pubblici di una certa consistenza, almeno in relazione ai tempi, che il regime politico non faceva mancare anche per orgoglio nazionalistico).

Molte donne o uomini di cultura hanno ricevuto da un professore universitario, nei corsi o nella vita accademica, un messaggio vitale e significativo, un messaggio che va al di là del contingente, ma tale da fondare una vita. È accaduto che da un incontro con un docente siano scaturite scelte di dedicarsi ad una professione vissuta con impegno e dedizione. Sono state suscitate, per molte persone, scelte morali durate una vita. Luigi Einaudi ricevette messaggi di questo spessore da Francesco Ruffini, suo professore nell'Università di Torino, mentre Einaudi stesso trasmise ai suoi allievi scientifici, ed anche ai suoi semplici studenti, un messaggio di rigore metodologico ma anche di integrità morale e di serietà nella vita. In altri casi è stato recepito un metodo o un approccio ad una scienza, molte volte l'amore per un certo tipo di ricerca. Tutto questo è parte essenziale della vita universitaria, ma non rientra nel paradigma del mercato.

In realtà la grande tradizione europea vede le istituzioni universitarie sorgere o svilupparsi per il fine di elaborare il pensiero umanistico, filosofico e scientifico e trasmetterlo alle future generazioni. Negli Stati Uniti d'America dove, a detta di molti, si sarebbe affermato il modello della cultura universitaria nel mercato è pur vero che le grandi università sono nate non per spirito di impresa e di profitto ma per proporre un modello di vita e la trasmissione di idee. Ad esempio, alle proposte dei cattolici che ispirarono l'istituzione della Georgetown University risposero i protestanti

con la fondazione della Columbia University. Queste strutture sono oggi, nello spirito della società americana, molto attente all'equilibrio dei bilanci e al reperimento di adeguati finanziamenti, ma rimangono istituzioni culturali nel senso che sono orientate fondamentalmente alla formazione e proposta di idee, all'educazione dei giovani ed alla ricerca scientifica anche disinteressata..

È evidente che la motivazione più profonda degli operatori nella vita accademica non può essere spiegata in termini economici e non forma oggetto di misurazioni quantitative né è soggetta alle regole del mercato. La motivazione, invero, risiede nell'interiorità ed in una spinta esistenziale legata al desiderio di esplorare una parte sconosciuta della realtà, di lasciare una traccia nella società, di proporre un messaggio o, in ogni caso, di fornire un apporto alle future generazioni.

Il ruolo dell'istituzione universitaria è anche quello di "coltivare" in senso accademico anche alcune "menti straordinarie", cioè personalità di studiosi caratterizzati da doti particolari, da grandissimo senso critico, talora da atteggiamenti al di fuori della regola. Si pensi a persone come John Nash o Amartya Sen. Per studiosi di tal calibro e di sofferta dedizione alla ricerca pura è certo che la motivazione del loro agire non è inquadrabile in uno schema di mercato, in quanto la loro personale esigenza di fondo è stata quella o di superare disagi interiori o di andare oltre limitazioni strutturali del sistema lanciando un messaggio universale. Si può dire che senza la teoria degli equilibri di Nash o gli studi sulle carestie o sull'etica nell'economia di Amartya Sen la cultura contemporanea sarebbe incompleta, ma questo fatto di grande rilevanza umana e culturale ha una ricaduta diretta assai limitata sulle variabili economiche traducibili in equilibri di mercato.

13. L'organizzazione universitaria ispirata a criteri non di mercato consente di acquisire maggiori risorse da donazioni e liberalità.

Costituisce ormai prassi consolidata dei paesi avanzati, al fine del finanziamento delle attività universitarie didattiche e di ricerca, l'integrazione delle entrate da fondi pubblici e proventi e da prestazioni degli studenti con donazioni o liberalità da parte di privati o istituzioni pubbliche o private. Prassi definita nel mondo anglo-sassone come *fund raising*. Le associazioni di ex studenti sollecitano gli aderenti ad esprimere

in maniera tangibile, con assegnazioni di risorse, non soltanto la loro gratitudine per gli insegnamenti e l'educazione ricevuti ma anche il loro amore per la cultura nell'interesse collettivo. Alcune imprese o fondazioni hanno il vanto di contribuire al finanziamento di prestigiosi atenei. La Yale University, ad esempio, ha recentemente lanciato una campagna di raccolta fondi per tre miliardi di dollari in dieci anni al fine di realizzare cospicui interventi nelle discipline artistiche ed umanistiche proprio nella considerazione che "in questi tempi di continue e precipitose trasformazioni, le arti svolgano un ruolo ancora più importante nell'educazione degli studenti". Il programma è anche diretto alla valorizzazione di giovani talenti.

Anche sotto questo profilo il modello dell'università-istituzione rivolta all'interesse collettivo si rivela vincente rispetto al modello dell'università-impresa sottoposta al criterio del mercato. Quest'ultima, infatti, tende a dimensionare servizi e prezzi in modo da coprire tutti i costi, anche realizzando utili ove se ne profili la possibilità, ma difficilmente singoli cittadini o strutture avranno una spinta sostanziale a garantire interventi finanziari a favore di siffatte organizzazioni. Se entrano a contatto con istituzioni di interesse collettivo che operano al di fuori del mercato, invece, i donatori sono più motivati dal fine di contribuire allo sviluppo di ricerche teoriche, ad esempio nella medicina di base o negli studi filosofici od umanistici, che non presentano un ritorno economico immediato.

14. Evidenze empiriche del fallimento del mercato nel campo delle attività universitarie.

Esistono recenti evidenze empiriche della scarsa applicabilità del paradigma del mercato all'attività universitaria, alla ricerca e soprattutto alla trasmissione del sapere. Evidenze ricollegabili a casistiche che, dal punto di vista della teoria economica, rappresentano vicende di "fallimento del mercato".

Per soddisfare l'esigenza di garantire autonomia alle università e di incentivare forme innovative di finanziamento, fonti normative recenti (legge n. 448 del 2001) hanno consentito e, per molti versi, incentivato la formazione di convenzioni fra università ed istituzioni pubbliche o private per la regolazione dell'accesso privilegiato di dipendenti ai corsi di laurea o laurea specialistica. Alle università è consentita la valutazione di abilità

conseguite nel lavoro per il superamento di esami e quindi il conseguimento di crediti.

È noto che questa vicenda ha indotto molte strutture (ministeri, enti pubblici, forze armate, forze di polizia, ordini professionali) a rivolgersi agli atenei offrendo un numero assai elevato di iscritti in cambio di facilitazioni nel conseguimento di laurea. Si è scatenata, quindi, una sorta di concorrenza fra gli atenei in alcune aree del sapere. Ma questa pseudo concorrenza non si è esplicitata nel miglioramento qualitativo dei servizi culturali offerti e della preparazione conseguita dagli studenti-lavoratori iscritti ma bensì nell'espansione degli esami riconosciuti e quindi da non sostenere. Alcune università, infatti, hanno cercato di attirare il maggior numero di studenti riducendo le prove di esame da sostenere e le scelte di questo tipo hanno determinato risultati drammatici. Istituzioni e ordini professionali si presentano agli atenei barattando (è proprio il caso di usare questo termine) un alto numero di iscritti con elevate concessioni di riduzione di attività di esame. Un economista vede bene che queste dinamiche sono ben lontane dal modello del mercato. Si rende poi conto che politiche di riduzione dei costi e dei prezzi di un prodotto al fine della conquista aree di mercato vanno bene per i dentifrici o per altri prodotti di consumo ma non per l'attività di preparazione di qualificati professionisti e di trasmissione di valori.

È emerso, poi, da ricerche serie e documentate che la crescente concorrenzialità dei tanti atenei sorti in diverse parti del territorio sta fortemente abbassando il livello della preparazione degli studenti e della qualità dell'insegnamento. La concorrenza dovrebbe determinare, secondo la teoria generale, il miglioramento del prodotto, ma nell'ambito della vita accademica una gran parte degli studenti sta orientandosi non nella ricerca e selezione del messaggio culturale più elevato e qualificato ma spesso del docente più largo di voti e della struttura dove la laurea può essere conseguita con minore fatica e voti più alti, secondo un principio che è in qualche modo di economicità (minimizzazione dello sforzo per conseguire il risultato dell'acquisizione del titolo di studio) ma di economicità assai distorta.

Il conferimento di ampie autonomie nella creazione di atenei e nell'attivazione di corsi di laurea nonché applicazione di metodologie di impresa dirette a catturare in ogni modo potenziali "clienti" o anche a suscitare artificiosamente nuove domande hanno portato alla polverizzazione del sistema universitario, con l'attivazione di corsi molto

settoriali e di dubbia validità culturale. Alcune iniziative didattiche sono nate episodicamente e prive del necessario supporto di risorse. Sono anche sorti, in sostanza come nuove imprese, alcuni nuovi atenei che non sono sorretti da un adeguato e stabile disegno culturale ma che si ispirano ad istanze contingenti ed effimere.

Il problema è di carattere metodologico. Tutto deriva dall'aver trasformato gli atenei in una specie di imprese che devono fornire un fatturato e dalla progressiva applicazione all'attività universitaria delle regole proprie della produzione di merci.

15. Conclusioni e prospettive.

Molti dubbi emergono in ordine alla congruità scientifica dell'applicazione dei puri principi del mercato concorrenziale alla ricerca scientifica ed alla trasmissione del sapere nonché alla correttezza metodologica di attuare una regolazione dei servizi dell'università analoga a quella di servizi vendibili sul mercato e secondo il modello del mercato.

È invece più corretto considerare tali servizi come beni di alto interesse collettivo in quanto a) le caratteristiche teoriche della rivalità e dell'escludibilità, se valgono per la didattica, non sono vere per le attività di ricerca teorica volte a definire principi scientifici; b) esistono alti livelli di esternalità positive delle attività didattiche e di ricerca e numerose e rilevanti asimmetrie informative nei soggetti che partecipano alla dinamica del possibile mercato; c) la scarsissima mobilità degli utenti impedisce in concreto il funzionamento del meccanismo di mercato. In altri termini, in chiave di teoria economica, si tratta di un caso di "fallimento del mercato".

La ricerca di una soluzione di equilibrio richiede l'intervento dell'operatore pubblico che deve assolvere, da un lato, al compito di conciliare le preferenze individuali con l'utilità collettiva e, dall'altro, di tutelare gli utenti del servizio assicurando la valutazione e la certificazione delle offerte e la diffusione delle corrispondenti informazioni. In ogni caso il sistema pubblico può e deve garantire un elevato livello di fiducia tra le unità anche decentrate (gli atenei) che organizzano il servizio e gli studenti destinatari dei servizi didattici nonché un adeguato *standard* dell'attività di ricerca pura ed applicata.

Il sistema universitario, per gli interessi collettivi coinvolti e per le esigenze di garantire il bene comune, è meglio governato con una

regolazione finanziaria di tipo pubblico e con l'applicazione del principio della tassa per la partecipazione degli utilizzatori dei servizi alla copertura di una parte limitata dei costi.

In questo contesto, il finanziamento del servizio deve passare attraverso scelte di un apparato centrale e attribuzione di risorse ad unità istituzionali anche con il conferimento di un adeguato grado autonomia alle suddette unità, che peraltro non hanno le caratteristiche delle imprese. Esse possono essere regolate come aziende pubbliche erogative.

È anche essenziale che il sistema pubblico preveda forme di regolazione e controllo dell'offerta di servizi. La regolazione deve essere ispirata da strategie razionali di lungo periodo, fondate sulla valutazione di interessi collettivi di portata generale, idonee a garantire lo sviluppo dei settori scientifici di maggior rilievo ai fini sociali ed economici e la presenza di una didattica qualificata e veramente di alto livello sempre nelle aree di maggiore interesse generale.

In definitiva, l'attività normativa e amministrativa concernente il sistema universitario, sia per quanto riguarda le scelte di carattere programmatico e generale che di governo specifico da parte delle singole università, costituisce espressione di una funzione pubblica. Funzione da esercitare con criteri di azione ed obiettivi caratteristici dell'operatore amministrazione pubblica. Quest'ultimo operatore, com'è noto, non si finanzia con il provento della cessione di servizi sul mercato ma con apporti della finanza pubblica generale.

Il punto fondamentale, ai fini del futuro dell'università italiana, rimane quello della scarsità delle risorse. Nel nostro Paese le risorse pubbliche destinate all'università sono inadeguate. È allarmante, a questo proposito, un confronto internazionale: l'Italia spende per l'istruzione superiore mediamente l'1% del pil contro il 2,6% degli Usa, l'1,2% della media UE e l'1,4% della media Ocse. Sotto questo punto di vista, i richiami alla concorrenzialità ed alla gestione imprenditoriale degli atenei sono espedienti per coprire le gravi carenze del finanziamento pubblico. L'università deve, quindi, poter contare su maggiori risorse provenienti dal bilancio statale. È, poi, indispensabile che tali maggiori risorse siano impiegate con razionalità ed efficienza nell'interesse collettivo.

Le acquisizioni teoriche valgono a dimostrare l'opportunità di rinunciare all'applicazione a questo settore ad impostazioni di mercato e di ricomprendere i servizi universitari fra i beni pubblici, ancorché non puri. Tali impostazioni teoriche non affrontano – ma questo era scontato

all'inizio dell'indagine - il problema di quale sia, nei dettagli, il sistema ottimale di finanziamento del sistema. Ma questo è una problematica ulteriore che può essere affrontata in altre ricerche, una volta chiarito che trattasi di un settore da collocare nell'area di applicazione di criteri di economia pubblica.

In linea generale, va anche rimarcato che la posizione teorica seguita nella presente memoria non significa necessariamente che il finanziamento delle unità operative del sistema universitario debba avvenire secondo metodologie uniformi ed in sostanza con trasferimenti "a pioggia" e con assoluta indifferenza rispetto ai temi dell'efficacia. Quello che si vuole in questa sede affermare che l'applicazione all'attività universitaria del modello della razionalità concorrenziale e del paradigma dell'impresa e del mercato è fuorviante e conduce a distorsioni. Ma ciò non significa che non debbano essere utilizzati, nel sistema universitario, criteri di razionalità (non di tipo imprenditoriale ma pubblicistico) delle scelte nell'impiego delle risorse e metodologie dirette ad incrementare l'efficacia del sistema ed il massimo rendimento delle risorse destinate alla ricerca e all'insegnamento nell'ambito universitario. Criteri che, sotto altro verso, garantiscano elevata qualità della didattica e della ricerca, assoluto rigore nella metodologia e della valutazione degli interessati, in sostanza quell'alto profilo della vita universitaria che meglio è garantito da un regime pubblico svincolato dall'ossequio della legge della domanda di mercato e dalle brutali esigenze degli "acquirenti". È proprio l'alto profilo degli studi e della ricerca che, invece, corre il rischio di attenuarsi se l'università diviene una macchina produttiva per vendere titoli a tutti o per somministrare formazione su domanda di "clienti".

Le tesi sostenute nella presente memoria, in definitiva, non comportano l'adesione ad un modello di università "conservatore" e statico, tale da respingere ogni novità. Una università a regime pubblico può e deve attuare principi di razionalità, efficienza ed anche di elasticità operativa. Il punto essenziale è se queste caratteristiche di dinamismo devono essere inquadrare in un modello di puro mercato, e quindi di concorrenza, con subordinazione alla domanda di "consumatori" e con le finalità di conseguire un profitto oppure se non sia preferibile perseguire i fini generali affidati al sistema universitario nel suo complesso con strumenti di efficienza di tipo "pubblico" e con metodologie di decisione sempre di tipo pubblico.

Primo punto: il sistema universitario soffre di alcuni difetti da standardizzazione verso il basso e di scarsi incentivi alla qualità dei servizi resi e della ricerca scientifica. È questo il frutto di finanziamenti a pioggia, slegati dalla considerazione di indicatori di qualità, oppure di finanziamenti legati a dati esclusivamente quantitativi quali il numero di studenti, numero di laureati, numero di laureati entro gli anni previsti per il corso, ecc. L'adozione di metodologie esclusivamente **quantitative** è fuorviante in quanto gli attori dei processi didattici e culturali finiscono a spostare l'attenzione dal livello del messaggio culturale elaborato e proposto concentrandosi, invece, su pratiche dirette soltanto ad incrementare i numeri. Ad esempio si riduce il contenuto di programmi di studio adottando libri sempre di più elementari con lezioni brevi e di basso livello e si scelgono politiche di promozione garantita. Soprattutto questi ultimi espedienti possono elevare il numero dei laureati in corso od in genere attrarre in gran numero di iscritti, ma è evidente che non sono queste le metodologie idonee a premiare ed incentivare l'elevata qualità.

È vero, invece, che l'elaborazione e la trasmissione agli studenti di un messaggio culturale assai elevato, la dotazione di risorse culturali (ad es. bibliotecarie) e strumentali (laboratori) qualificate nonché l'elevata incisività della ricerca non sono adeguatamente incentivate. È opportuno, quindi, che la metodologia del finanziamento sia aggiornata e rimodellata per garantire l'afflusso di risorse pubbliche nelle attività più qualificate e quindi il conseguimento di un elevato livello di eccellenza.

La valutazione delle attività di ricerca e di insegnamento, peraltro, costituisce un settore di grande interesse che va studiato sempre con grande rispetto di queste attività e dei diritti di libertà dei quali queste ultime costituiscono esercizio e con attenzione alle caratteristiche speciali di questi beni che non sono semplici merci.

16. Cenno al problema del valore legale del titolo di studio.

Un breve cenno al problema dell'abolizione del valore legale dei titoli di studio. Questo è un tema che sta formando oggetto di numerosi studi. La conclusione del presente lavoro è quella della natura di bene pubblico dell'attività universitaria di ricerca e di trasmissione della conoscenza. Ne scaturisce, dal punto di vista della finanza, la razionalità di una regolazione pubblicistica e non imprenditoriale dell'organizzazione universitaria e

dell'applicazione del principio della tassa per il finanziamento dei servizi stessi. Ma questa soluzione è svincolata dal valore legale del titolo di studio.

Il valore legale del titolo di studio è per molti versi un fattore che ingessa la struttura dei corsi e che viene a limitare le scelte culturali delle istituzioni universitarie. Esso incentiva una standardizzazione verso il basso dei livelli di insegnamento e sposta l'attenzione degli studenti dal vero centro della vita universitaria (che è amore per il sapere e percorso interiore e qualificato verso un alto grado di conoscenza) verso il fatto burocratico e forse meccanicistico del superamento delle prove di esame e del conseguimento del titolo finale.

Allora non scandalizza che si possano seriamente valutare scelte legislative dirette a smontare la costruzione giuridica del valore legale del titolo di studio. Del resto l'abolizione del valore legale dei titoli universitari venne proposta molti anni or sono anche in contesti culturali e politici ben lontani dal proporre l'applicazione delle regole del mercato e dell'impresa alle istituzioni universitarie, ancora considerate come strutture investite della funzione pubblica di elaborare idee e conoscenze e di trasmettere il sapere ed i valori fondamentali alle generazioni più giovani della società.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Acocella N., *Fondamenti di politica economica*, NIS, Roma, 2001.
- Agasisti T., Catalano G., “Il finanziamento pubblico delle università con modelli *formula-based*: aspetti metodologici ed esperienze applicative in alcuni paesi europei”, *atti della XVII conferenza scientifica della società italiana di Economia pubblica*, Pavia 15-16 settembre 2005.
- Antonelli G., Cainelli G., “Politica formativa come politica economica. Limiti ed efficacia” in M. R. Carrillo e A. Zazzaro (a cura di) *Istituzioni, capitale umano e sviluppo del mezzogiorno*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2001.
- Antonelli G. (a cura di) *Istruzione, economia e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Arrow J., *Essays in the Theory of Risk Bearing*, Markham Publishing Co., Chicago, 1971.
- Becker G.S., “Investment in Human Capital; a Theoretical Analysis”, *Journal of Political Economy*, 1962, 70, 5, 9-49.
- Becker G.S., *Human Capital*, Columbia University Press, New York, 1964
- Ben Porath Y., “The production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings”, *Journal of Political Economy*, vol. 75, 1967, pp. 352-65.
- Ben Porath Y., “The Production of Human Capital over Time” in W.L. Hansen (a cura di) *Education, Income and Human Capital*, Columbia University press, New York, 1970, pp. 129-47.
- Biagioli M., *Formazione e valorizzazione del capitale umano: un'indagine sui paesi dell'Unione europea* in (a cura di) G. Antonelli, *Istruzione, economia e istituzioni*, cit., pp. 139-162.
- Brunetta R., Tronti L. (a cura di) *Capitale umano e Mezzogiorno: i nuovi termini della questione meridionale*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Buchanan J.M., *The Demand and the Supply of Public Goods*, Rand McNally & Company, Skokie, Illinois, 1969, trad.it., *L'economia pubblica. Domanda e offerta di beni pubblici*, Franco Angeli, Milano, 1974.
- Cainelli G., Leoncini R., “Esternalità e sviluppo industriale di lungo periodo in Italia. Un'analisi a livello provinciale”, *L'industria*, 1999, 1.
- Catalano G., Silvestri P., “Regolamentazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento”, in D. Fabbri e G. Fiorentini (a cura di) *Regolamentazione dei servizi pubblici*, Carocci, Roma, 143-185.

Cecchi D., *Istruzione e mercato. Per un'analisi economica della formazione scolastica*, Il Mulino, Bologna, 1999.

Croce G., “Verso una teoria non competitiva della formazione generale. Una rassegna degli sviluppi recenti nella letteratura del capitale umano”, *Riv. ital degli economisti*, 2004, 1, 77-109.

Derrida J., Rovatti P. A., *L'università senza condizione*, Raffaello Cortina, Milano, 2002.

De Vincenti C., Montebugnoli A. (a cura di) *L'economia delle relazioni. Ricchezza e occupazione nell'età postindustriale*, Laterza, Bari, 1997.

Dutta J., Sefton J., Weale M., “Education and Public Policy” in D. Miles, G. Myles, I. Preston (ed.) *The Economics of Public Spending*, London, 2003

Filoso V., Papagni E., “Finanziamento dell'istruzione, background familiare e crescita economica” in G. Antonelli (a cura di) *Istruzione, economia e istituzioni*, cit. pp. 113-135.

Fondazione Giacomo Brodolini, “Sviluppo economico e beni relazionali” *Economia & lavoro*, 1997, 1-2.

Gagliarducci S., Ichino A., Peri G., Perotti R., “Lo splendido isolamento dell'Università italiana”, *atti della Conferenza “Oltre il declino”* organizzata dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti, Roma, 22 febbraio 2005.

Garonna P, Nusperli F, Silvestrini A. “Istruzione e capitale umano: statistiche e questioni di misura” in G. Antonelli (a cura di) *Istruzione, economia e istituzioni*, cit. pp.25-71.

Giarda P., “Il finanziamento dell'università italiana”, relazione presentata al Convegno CODAU, Quindici anni di riforme nell'Università italiana. Quali prospettive?, Ustica, 17-19 settembre 2004.

Gui B., *On “relational goods”: strategic implication of Investment in Relationship*, Pubblicazioni dell'Università di Venezia, 1995.

Johnstone D.B., “The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: a comparative perspective”, *Economis of Education Review*, n. 23, 2003, pp. 403-410.

Leoncini R., “The Nature of Long-run Technological Change: Innovation, Evolution and Technological Systems”, *Research Policy*, 1998, 27, 1.

Luini L., *Economia dell'informazione*, NIS, Roma, 1994.

Lundvall B.A., “The Social Dimension of the Learning Economy”, *Danish research Unit for Industrial Dynamics, Druid working paper*, 1996, n. 96, I, april.

- Mankiw N. G., *Principles of Economics*, Harcourt College Publishers, 2001 trad.it. *Principi di economia*, Zanichelli, Bologna, 2002.
- Mori P. A., “Impegno a non licenziare e promozioni con capitale umano generale” in G. Antonelli (a cura di) *Istruzione, economia e istituzioni*, cit. pp. 73-112.
- Ocse, *Human Capital Investment*, Paris, 1998.
- Ocse, *Education at a Glance. Ocse Indicators*, Paris, anni vari.
- Perotti R. “The Italian University System: Rules versus Incentives”, Atti del convegno ISAE sul tema “Monitoring Italy” svoltosi a Roma nel gennaio 2002.
- Pindyck R.S., Rubinfeld D.L., *Microeconomics*, Pearson Education Company, Prentice Hall, 2001, trad.it., *Microeconomia*, Zanichelli, Bologna, 2002.
- Psacharopoulos, *Economics of Education, Research and STUDIES*, Pergamon Press, New York, 1987.
- Schultz T. W., “Capital Formation by Education”, *Journal of Political Economy*, vol. 68, 1960, pp. 571-83.
- Schultz T.W., “Investment in Human Capital”, *American Economic Review*, vol. 51, 1960, pp. 1-17.
- Stevens M., “A Theoretical Model of On The- Job Training with Imperfect Competition”, *Oxford Economic Papers*, 1994, 46, pp. 537-532.
- Stevens M., “An Investment Model for the Supply of Training by Employers”, *Economic Journal*, 1994, 104, pp.408-41.
- Stevens M., “Transferable Training and Poaching Externalities” in A. Booth e D. Snower (a cura di) *Acquiring skills: Market Failures, their Symptoms, and Policy Responses*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 21-40.
- Tronti L., “Nuova economia e capitale umano. Per la riorganizzazione del sistema formativo” in G. Antonelli (a cura di) *Istruzione, economia e istituzioni*, cit. pp.245-279.
- Uhlener C. J., “Relational Goods and Participation: Incorporating Sociability into a Theory of Relational Action”, *Public Choice*, 1989, 62.
- Zamagni S., “Lavoro, occupazione, economia civile” in L. Caselli (a cura di) *Ripensare il lavoro*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1998.
- Zotteri S., “Eterogeneity in Human Capital and Economic Growth”, in Banca d’Italia, *Temi di discussione*, n. 455, ottobre 2002.

