



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI "M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

"Il finanziamento delle università italiane"

RELATORE: Rocco Lorenzo

CH.MO PROF.: Rocco Lorenzo

LAUREANDO/A: Busato Alessandro

MATRICOLA N. 1164918

ANNO ACCADEMICO 2019 –2020

PARTE 1

SEZIONE 1: introduzione

Come finanziare e come allocare le risorse all'interno del settore universitario è da sempre una questione molto delicata, in quanto risulta piuttosto complesso comprendere i ritorni dell'istruzione avanzata, per questo motivo tali decisioni sono fonte di dibattito. In questa prima parte verrà analizzata la questione della spesa pubblica, ovvero se sia corretto o meno che il governo utilizzi parte dei soldi accumulati tramite la tassazione, per finanziare gli studi a una fetta dei propri cittadini. I finanziamenti per sostenere l'educazione universitaria, possono essere suddivisi in due categorie: le tipologie che incoraggiano l'intervento pubblico e le tipologie che si allontanano da esso, preferendone uno privato. Nel caso dei finanziamenti pubblici, lo stato assicura risorse alle università e alle famiglie degli studenti tramite le tasse pagate dai cittadini, in molti paesi però tali sovvenzioni non coprono le spese complessive e per questo motivo gli studenti possono ricorrere a dei prestiti. Gli atenei, inoltre, hanno la possibilità di disporre di risorse anche da enti privati, sotto questo punto di vista è emblematico il caso degli Stati Uniti, dove una gran percentuale di fondi universitari proviene da sponsor o *alumni* (Bas Jacobs, Frederick van der Ploeg, 2006). Nella realtà l'istruzione universitaria è un mix dei due (Ron Diris and Erwin Ooghe, 2018).

Ci sono diversi argomenti a favore dell'intervento statale, il principale fa del finanziamento universitario una questione di equità (Richard Murphy, Judith Scott-Clayton, 2018). Esempi possono essere il caso irlandese (Denny, Kevin, 2010) o la recente campagna elettorale del senatore americano Bernie Sanders, il quale sostiene fortemente l'abolizione delle tasse universitarie per permettere a chiunque di frequentare l'educazione avanzata. Altri elementi che incoraggiano l'intervento statale sono le esternalità prodotte dall'educazione universitaria e i vincoli di credito che impediscono ad alcuni individui di partecipare agli studi (Ron Diris and Erwin Ooghe, 2018).

Dal lato del privato, invece, parte della letteratura sostiene che i sussidi pubblici non siano necessari in quanto i ritorni dell'educazione per uno studente risultano nettamente superiori ai costi (Bas Jacobs, Frederick van der Ploeg, 2006), ad esempio Heckman and Klenow (1998)

sostengono che per giustificare i sussidi degli USA, i ritorni dell'educazione universitaria dovrebbero essere del 12% più elevati. L'utilizzo di risorse pubbliche sarebbe così causa di una distribuzione perversa. La perversione sta nel fatto che le famiglie meno abbienti, i quali figli statisticamente frequentano le università con una percentuale minore rispetto a quelle benestanti, nel caso di tasse collettive, finiscono con il collaborare al finanziamento di individui molto più ricchi, anche nel caso in cui i ragazzi più poveri non dovessero frequentare.

In anni recenti diversi governi (come gli UK, il Belgio e l'Olanda) hanno permesso alle strutture universitarie di incrementare le tasse d'iscrizione, per poter assicurare un adeguato flusso di risorse per l'educazione superiore. Tuttavia, per mantenere il livello di iscrizioni sono state introdotte varie forme di prestiti agevolati per gli studenti, come ad esempio gli ICL (*income-contingent loan*), i quali, al momento della restituzione, si adeguano allo stipendio del debitore. Soluzioni flessibili come gli ICL garantiscono, inoltre, un sistema progressivo in quanto traslano il pagamento dell'educazione avanzata direttamente ai beneficiari del servizio (Bruce Chapman, 2016), a differenza di un'imposizione fiscale collettiva che risulta regressiva in quanto grava anche su chi non partecipa a questa tipologia di studi (Ron Diris and Erwin Ooghe, 2018). I concetti di progressività e regressività del sistema sono calcolati considerando i costi fiscali netti, ovvero la differenza tra i costi fiscali e i sussidi ricevuti. Chiaro che tali sussidi vadano esclusivamente a chi frequenta l'università e dunque, in una condizione di tassazione generale, la maggior parte delle famiglie contribuisce per assicurare dei benefici ad una minoranza.

Nella sezione numero 2 si andrà a descrivere quattro tipologie di finanziamento, evidenziandone elementi a favore e a sfavore e rifacendosi alle nozioni della letteratura inerente.

Nella sezione numero 3 si spiegheranno le ragioni per l'intervento dello stato e l'utilizzo della spesa pubblica.

Nella sezione numero 4 si analizzerà la riforma del sistema di finanziamento universitario inglese e i suoi risultati.

Nella sezione numero 5 si tratterà di come è strutturato il sistema di finanziamento delle università italiane e dei principali cambiamenti che esso ha subito a partire dall'ultimo decennio del ventesimo secolo.

Nella sezione numero 6 verranno analizzate con occhio critico le scelte politiche del governo italiano evidenziate nella quarta sezione.

SEZIONE 2: conseguenza tipologie finanziamento

2.1 Sussidi tramite tassazione

Tra i sistemi di finanziamento strutturati sul pagamento di imposte possiamo distinguerne due: le metodologie classiche, dove la contribuzione è collettiva e le *graduate taxes*, dove contribuiscono solo i beneficiari (GT). Le prime fanno affidamento ad un forte utilizzo della spesa pubblica: il governo, attingendo le risorse necessarie per gli atenei dagli introiti fiscali pagati dai cittadini, mantiene il prezzo delle tasse per frequentare l'educazione avanzata limitato o in certi casi nullo, in modo tale da garantire a tutti la partecipazione. Modelli di questo tipo li troviamo in Irlanda, nei paesi scandinavi o in Germania. A favore di tale approccio vi è l'ipotesi che l'educazione avanzata porti diverse esternalità positive alla società e che quindi, direttamente o indirettamente, chiunque ne tragga un beneficio. Se così fosse allora, investire ingenti risorse pubbliche nell'istruzione superiore, potrebbe risultare giustificato. Tuttavia recenti studi hanno enfatizzato come in realtà i benefici privati dell'istruzione universitaria superino di gran lunga quelli comuni (Lange and Topel, 2006).

Un altro discorso a favore dell'utilizzo di un metodo di finanziamento di questo tipo è la garanzia dell'equità, attraverso la quale chiunque ha la possibilità di frequentare l'università. Proprio per questo motivo l'Irlanda nel 1995 decide di abolire le tasse universitarie. Seppur lo scopo sia meritevole, il metodo utilizzato ottiene il risultato opposto (Denny, Kevin, 2010). Questo avviene perché la maggioranza degli studenti universitari appartiene alla metà benestante della popolazione ed il fatto che siano le famiglie povere, (nelle quali è più probabile che i figli non frequentino l'università), a contribuire al pagamento di quelle ricche, causa una distribuzione fortemente perversa. Inoltre con riguardo al caso irlandese, l'abolizione delle tasse ha finito con il favorire gli studenti più ricchi e questo perché, nello specifico, già prima quelli poveri ricevevano dei sussidi per garantire loro un prezzo nullo.

La tipologia di finanziamento appena illustrata può quindi risultare poco efficiente e regressiva, tanto che paesi come la Germania stanno valutando di abbandonare questo sistema per passare ad un modello più progressivo, basato ad esempio sui prestiti (Bruce Chapman, 2012). Per garantire l'equità ed assicurare anche agli studenti con risorse più scarse di frequentare l'università, i metodi da utilizzare devono essere capaci di gravare il meno possibile su chi non trae beneficio dal servizio.

La seconda tipologia che, seppur differentemente si affida all'imposizione fiscale, sono le già citate *Graduate Taxes* (GT). Con tale sistema a dover sostenere il peso fiscale dell'educazione

universitaria sono esclusivamente coloro che ne traggono beneficio, ovvero i laureati. Il metodo infatti prevede un'imposta sul reddito che spetta unicamente a chi ha conseguito la laurea. In un certo senso è come se il governo anticipasse il costo dell'istruzione agli studenti i quali dovranno poi successivamente ripagare il loro "debito" tramite una tassa sul reddito (Bas Jacobs, Frederick van der Ploeg, 2006). Il sistema delle *graduate taxes* non ha un limite temporale, quindi chi ne trae beneficio continuerà a pagare per il resto della sua vita anche se la quota di tasse versata ha superato quella dei costi dell'università. Questo metodo, tuttavia, non viene particolarmente utilizzato se non in Uruguay, ma risulta comunque una possibile alternativa che si distingue dal classico sistema d'imposizione fiscale a favore di una maggiore progressività.

2.2 I prestiti

Se uno studente non dovesse disporre delle risorse necessarie per coprire le varie spese universitarie può ricorrere ad un prestito. Tale soluzione è spesso intrapresa tra gli studenti delle università di stampo anglosassone, di norma caratterizzate da tasse d'iscrizione elevate. Le forme di prestito che in questa tesi si andranno ad analizzare sono due: quello classico e il prestito sul reddito, l'*income-contingent loan* (ICL).

Con un prestito classico uno studente può richiedere una certa somma ad una banca, a patto però, di restituirla entro un determinato periodo con il ricarico di un tasso d'interesse. Solitamente, gli studenti non posseggono un reddito capace di assicurare alla banca la copertura del prestito in più le risorse per ripagarlo inizieranno ad ottenerle solo una volta trovata un'occupazione lavorativa alle fine degli studi. . Questa categoria di prestiti è molto popolare negli Stati Uniti e per superare i limiti e la rigidità del sistema, stati come il Texas propongono un modello di finanziamento che sfrutta il concetto di discriminazione del prezzo più una serie di sussidi per permettere agli studenti più poveri, ma talentuosi, di partecipare a corsi particolarmente costosi (Rodney Andrews Kevin Stange, 2016).

Gli ICL si differenziano dalle classiche forme di prestito in quanto, al momento della restituzione, non richiedono una quota fissa prestabilita ma si adeguano allo stipendio del debitore, che inizierà a pagare solo nel momento in cui riuscirà a trovare un'occupazione. Inoltre, queste tipologie di prestito sono caratterizzate da: tassi di interesse bassi o nulli, la non restituzione dei soldi nel caso in cui il proprio stipendio non raggiungesse una certa quota e una durata massima oltre la quale termina il pagamento. Particolarità degli ICL è una sorta di assicurazione per prevenire il rischio di default: il governo può intervenire utilizzando la spesa

pubblica colmando così le mancate contribuzioni dei cittadini, in questo caso viene offerta una sorta di “*consumption smoothing*” (Ron Diris and Erwin Ooghe, 2018). Per come sono strutturati, gli ICL vengono considerati una forma di finanziamento superiore a quella dei prestiti classici (incapaci di andare in contro alle esigenze di uno studente) tuttavia, una problematica di questa particolare forma di prestito è la loro complessità. Essi, infatti, hanno bisogno che il paese abbia una struttura finanziaria solida e capace di sostenere e di assecondare un sistema di questo genere, caratteristica che non tutti gli stati posseggono (Bruce Chapman 2016). Gli ICL sono alla base del sistema di finanziamento di stati come l’Inghilterra e la Nuova Zelanda. Inoltre due ricerche, una sulla Germania (Bruce Chapman, 2012) e una sulla Spagna (Antonio Cabrales, Maia Güell, Rocio Madera, Analia Viola, 2019) applicate su un modello statistico basato su dati reali delle relative nazioni, hanno mostrato come anche in questi paesi un sistema del genere possa risultare più efficiente rispetto a quelli in vigore al momento. Tuttavia c’è sempre da tenere presente che si tratta di modelli astratti e dunque incapaci di comprendere a pieno la realtà.

Una problematica legata alla scelta degli ICL o delle GT riguarda la gestione degli studenti che migrano per terminare gli studi o per trovare un impiego migliore. Essendo tipologie di finanziamento che richiedono la restituzione del debito per un periodo che può superare largamente la laurea, il governo può avere difficoltà nel recuperare la liquidità dagli studenti che decidono di trasferirsi. In questi casi lo stato è più incentivato nel garantire sussidi maggiori alle tipologie di corsi che sviluppano delle capacità specifiche per il paese (come diritto,) ed abbassarli per le materie caratterizzate da una maggiore migrazione, (come ingegneria o economia) (Bas Jacobs, Frederick van der Ploeg, 2006). In alternativa, per mitigare tale effetto, si potrebbero inserire delle tasse d’uscita per gli studenti che lasciano il paese. Tuttavia, anche considerando il modello basato sulla spesa pubblica, la situazione ha un risultato simile. Questo perché anche se non si rischia di perdere le risorse economiche che lo studente deve restituire, una studente che migra compare comunque come una perdita per lo stato che lo ha formato, in quanto la spesa pubblica utilizzata per investire su di lui è stata inutile. La vera soluzione, ma anche quella più costosa e complicata, è quella di attuare una serie di investimenti e riforme volte a rendere lo stato più appetibile per i laureati, in modo tale da diventare un punto di riferimento dove le giovani menti, invece che emigrare, immigrano alla ricerca di opportunità di sviluppo e crescita.

SEZIONE 3: l'utilizzo della spesa pubblica

Come anticipato precedentemente, l'utilizzo della spesa pubblica per finanziare gli atenei può sfociare in una distribuzione perversa (Ron Diris and Erwin Ooghe, 2018) e in una perdita di efficienza. Da anni i governi si interrogano su quanto valga la pena investire nell'educazione avanzata. Una buona parte della letteratura ritiene che l'intervento statale debba essere presente ma solo se limitato e non troppo invasivo. Ad esempio, Bas Jacobs e Frederick van der Ploeg nella loro *"Guida per aiutare l'Europa"* sostengono che il governo sia un *"necessary evil"*. Abbracciano infatti un pensiero liberale che incoraggia l'autonomia degli atenei, riconoscendo però l'esistenza di situazioni problematiche, chiamate fallimenti di mercato, dove lo stato è necessario. In questa sezione verranno analizzate tre ragioni che possono giustificare l'investimento e l'intervento dello stato: le esternalità, l'avversità al rischio e i vincoli di credito.

3.1 Esternalità

Un'esternalità si verifica nel momento in cui una parte trasmette dei benefici o dei danni ad un'altra senza seguire i tipici meccanismi di mercato. Per il governo comprendere e quantificare questo concetto è fondamentale in quanto, portando benefici, le esternalità possono essere un fattore importante per incentivare l'intervento statale, o viceversa. In una ricerca su questo argomento Bruce Chapman e Kiatanatha Lounkaew individuano due gruppi di esternalità nel caso dell'istruzione: quelle monetarie e quelle non monetarie. Per quanto riguarda le esternalità monetarie, un esempio pratico può essere il ritorno fiscale dovuto agli stipendi più elevati dei lavoratori laureati, oppure una maggiore produzione dovuta alla presenza di individui più istruiti. Invece, per quanto concerne le esternalità non monetarie, queste possono essere un minore tasso di criminalità o una maggiore cura e attenzione per la salute, fattori giustificati da una maggiore istruzione. La problematica più rilevante però è la difficoltà nel riuscire a quantificarle (Ron Diris and Erwin Ooghe, 2018). Chapman stesso e Enrico Moretti in uno studio simile, nel tentativo di quantificarle sono costretti a fissare delle ipotesi molto limitanti al loro modello. Inoltre c'è da fare una considerazione sull'impatto che l'educazione avanzata ha sulle esternalità immateriali, in particolare per quanto riguarda la riduzione del tasso di criminalità. In una ricerca di James J. Heckman e Dimitriy V. Masterov, viene spiegato come una buona parte della formazione di un individuo avviene nei primi anni di vita e che scolasticamente, queste esternalità positive si sviluppano durante il periodo dell'educazione primaria e secondaria. Sarebbe dunque, che il contributo delle università alla riduzione

della criminalità tramite l'educazione sia di gran lunga più marginale rispetto alle tipologie di istruzione che la precedono cronologicamente. In quest'ottica appare quindi più efficiente investire risorse pubbliche in sussidi per aiutare le famiglie in situazioni di difficoltà economica (come ad esempio per acquistare i libri o un computer) o nelle scuole stesse (alcune decisamente inadatte per la crescita e per la formazione dello studente) in modo tale da garantire a chiunque la possibilità di frequentare una scuola capace di sostenere uno sviluppo adeguato dei propri alunni. Con questo non si vuole intendere che non sia necessario aiutare gli studenti meno abbienti nel frequentare l'università, ma che semplicemente, un forte intervento pubblico non è sempre giustificato. Infatti per evitare che si vengano a creare inefficienze e che risulti impossibile per uno studente povero ma talentuoso continuare la propria educazione, possono essere utilizzati strumenti come gli ICL o le GT. Questi, concedendo un prestito agevolato o tramutando il pagamento della quota universitaria in un'imposta sul reddito, traslano le spese studentesche al momento in cui l'individuo risulta capace di sostenerle, evitando che eventuali vincoli di credito pregiudichino l'educazione superiore a chi desideri perseguirla.

3.2 I fallimenti di mercato: avversità al rischio e vincoli di credito

Spesso, all'interno del mercato dell'istruzione si verificano delle inefficienze o dei cosiddetti "fallimenti di mercato". Un esempio chiaro di fallimento avviene quando uno studente talentuoso non può frequentare un corso di studio per mancanza di risorse economiche o per una certa avversità al rischio.

Frequentare l'università è un investimento: un individuo decide di usufruire del proprio tempo e denaro per formarsi ad un livello superiore, studiando uno o più argomenti in maniera approfondita e conseguendo una laurea. Tale investimento viene intrapreso nella speranza che, terminati gli studi, ci si possa assicurare un impiego gradito sia dal punto di vista economico che dal punto di vista personale. Secondo molte ricerche vi è una chiara correlazione tra anni di istruzione e salario. Ad esempio Psacharopoulos individua una crescita marginale del salario dell'8%, ed Albert E. Beaton tratta di come l'educazione e l'abilità dell'individuo siano elementi che influenzano notevolmente il salario percepito. L'effetto marginale positivo tende ad essere particolarmente evidente durante i primi periodi di istruzione universitaria per poi successivamente appiattirsi gradualmente. Anche se il modello evidenzia la convenienza economica nel frequentare l'istruzione avanzata, come per tutti gli investimenti, il rischio e l'incertezza che i ritorni siano negativi permangono; per questo motivo alcuni studenti risultano avversi nell'intraprendere una scelta di questo tipo, in particolare se si trovano in situazioni di liquidità precaria (Christian Belzil, Marco Leonardi, 2007). Un sistema di finanziamento che

mantiene i costi dell'università accessibili tramite l'utilizzo della spesa pubblica e che incentiva a frequentare gli studenti poveri o talentuosi, attraverso dei sussidi, può limitare tale problematica, permettendo così a tutti di iscriversi in un'università. Per questo motivo l'Irlanda nel 1995 abolì il sistema di tasse universitarie promuovendo l'istruzione gratuita. Tuttavia come spiegato nella ricerca di Denny e Kevin, tramite questa riforma il paese non riuscì a conseguire un'equità maggiore per gli studenti anzi, a beneficiarne di più furono gli studenti più ricchi. Una configurazione del genere, oltre ad avere i difetti citati nelle precedenti sezioni, non incentiva particolarmente gli studenti ad impegnarsi negli studi. Avendo costi contenuti, o in alcuni casi nulli, in molti individui si può generare una sorta d'inerzia, che causa inefficienza nel sistema universitario. Per questa ragione, anche in questo caso, l'eccessivo utilizzo della spesa pubblica non conduce a risultati ottimali. Nella situazione in cui i costi universitari fossero più elevati, e tramite l'utilizzo di prestiti come gli ICL si garantisse la frequenza anche ai potenziali studenti poveri, i risultati cambierebbero. Questo perché i soldi prestati, seppur in maniera agevolata, dovranno essere restituiti ed in questo modo uno studente risulta sicuramente più incentivato nel terminare gli studi più velocemente. Essendo le tasse universitarie elevate, infatti, un anno di ritardo negli studi può fare una grande differenza dal punto di vista economico, con il rischio che il prestito concesso all'inizio del percorso non sia sufficiente a coprire l'anno o gli anni aggiuntivi (Chapman, 2016). Questo viene anche dimostrato in uno studio sull'Inghilterra nel periodo successivo alla riforma che ha introdotto gli ICL. Nella ricerca si individua come gli studenti più poveri tendano a finire gli studi più velocemente rispetto al periodo pre-riforma (Ghazla Azmat e Stefania Simion, 2020). Nel contratto di prestito, inoltre, possono essere inserite delle clausole che richiedono all'individuo di mantenere un particolare standard di performance durante il suo percorso di studio, andando a neutralizzare quelle situazioni in cui gli alunni si concentrano unicamente sul finire l'università disinteressandosi dei voti (Ron Diris and Erwin Ooghe, 2018). E' inoltre importante sottolineare come gli ICL, nelle dovute condizioni, non aumentino l'avversità al rischio degli studenti.

Una prova empirica di ciò è il caso dell'Inghilterra. Tra il 1998 e il 2012 in Inghilterra sono state attuate delle ampie modifiche al sistema universitario: si è passati da un modello di finanziamento incentrato sulla tassazione collettiva ed università gratuite (pre 1998) ad uno basato su prestiti (ICL) ed alte tasse d'iscrizione, in particolare 9000£ nel 2012. Tale cambiamento è avvenuto gradualmente durante il corso del periodo e risultati empirici hanno evidenziato come la percentuale di studenti che frequentano l'istruzione universitaria è rimasta quasi invariata, e che anzi, è leggermente aumentata tra la fascia di studenti con reddito basso (Ghazla Azmat e Stefania Simion, 2020).

Una delle principali ragioni del verificarsi dei fallimenti di mercato è la mancanza di informazione (Bas Jacobs e Frederick van der Ploeg, 2006). Gli studenti non essendo consapevoli dei rischi e dei benefici dell'istruzione universitaria sono meno propensi ad affrontare i rischi che la caratterizzano. Per questo motivo è fondamentale la trasparenza informativa. Per limitare inefficienze è necessario che il governo e le università mettano a disposizione agli universitari, in modo chiaro e raggiungibile, tutte le informazioni necessarie per la scelta del percorso di studi. Comprendere le esigenze delle strutture universitarie non è semplice ed è per tale ragione che devono esserci dei sistemi informativi capaci di raccogliere dati sulle performance delle strutture, dei dipendenti e degli studenti, in modo tale da poter prevenire il verificarsi di inefficienze.

3.3 Considerazioni

Liang Zhang in una sua ricerca del 2016 mette in mostra, prendendo come riferimento un campione di studenti appartenenti a diverse università pubbliche statunitensi, come un aumento del finanziamento pubblico nei confronti delle università del 10%, a parità di altre condizioni, risulti in un incremento di 0.64 punti percentuali nei voti degli studenti, e di conseguenza che un taglio di fondi ottenga il risultato opposto: un decremento. E' evidente dunque che le performance degli studenti sono influenzate dalla qualità dell'università in cui vengono formati. Un ateneo senza fondi si traduce in esperienze di studio limitate e strutture arretrate e, ragionevolmente, studenti meno performanti e motivati. Per questo motivo lo stato deve impostare il sistema di finanziamento universitario in modo tale da poter permettere strutture all'avanguardia, insegnamenti all'altezza e dare a tutti la possibilità di partecipare all'istruzione avanzata, facendo attenzione però a non sviluppare un sistema eccessivamente regressivo.

SEZIONE 4: il modello anglosassone

Secondo la Shanghai Jiao Tong University tra le 50 università migliori del mondo 41 sono di stampo anglosassone. Tra queste solo 5 si trovano nell'Europa continentale, rispettivamente in Germania, Francia e Svizzera. Nella top 20, invece, rientrano due università inglesi: Oxford e Cambridge. Inoltre è importante sottolineare come molti studenti europei di talento si spostino in America dopo il dottorato, in quanto alle università americane si riconosce una capacità superiore nel valorizzare i talenti. Nonostante questa classifica le università europee, in media, sono qualitativamente superiori a quelle americane e offrono molta più possibilità di frequenza agli studenti poveri (Bas Jacobs, Frederick van der Ploeg, 2006). Per riformare il sistema universitario europeo si dovrebbe cercare di coniugare i meriti degli istituti americani mantenendo quelli già presenti. In particolare, alle più famose università americane è riconosciuta una grande capacità nel far crescere e premiare gli studenti più capaci. A favore di ciò il modello Inglese potrebbe essere un riferimento valido.

4.1: la riforma

A partire dal 1998 il sistema inglese, basato sull'università gratuita, ha intrapreso una serie di cambiamenti che avrebbero fortemente modificato la struttura dei finanziamenti. In questo anno, infatti, il governo ha introdotto per la prima volta le tasse universitarie. Tale scelta è stata effettuata perché in quel periodo il finanziamento per studente aveva raggiunto il minimo storico, dato il numero crescente di iscritti e i fondi limitati provenienti dalla spesa pubblica. C'era perciò bisogno di una riforma capace di trasferire più risorse all'interno delle casse delle università. Le tasse introdotte nel 1998 raggiungono un massimo di 1000£ e vengono adeguate al reddito delle famiglie. Nel 2006 il sistema subisce un'ulteriore modifica, con la concessione agli istituti universitari di alzare la tassazione a 3000£ e l'eliminazione delle agevolazioni sulle tasse universitarie in relazione al reddito. Con il venir meno di questa facilitazione il governo inglese decide di introdurre nuove tipologie di supporto: tutti gli studenti hanno la possibilità di accedere a dei prestiti ad un tasso d'interesse agevolato (1,25%) i quali coprono interamente le tasse universitarie e, in aggiunta, possono essere restituiti a rate una volta laureati, solo se il reddito del debitore raggiunge un certo livello (15000£ nel 2006, 21000£ nel 2012)(tale tipologia di prestiti è definita ICL). Nel 2012 la quota massima di tasse universitarie raggiunge i 9000£. Vengono inoltre incrementate delle sovvenzioni calcolate sul reddito che passano da un massimo di 949£ nel 1998 fino ad un massimo di 3250£ nel 2012, e altre tipologie di prestiti ad interessi zero (2400£ 1998, 5200£ 2006).

4.2: i risultati

Una ricerca del 2018 di Richard Murphy, Judith Scott-Clayton e Gillian Wyness analizza i risultati delle riforme attuate in Inghilterra sotto tre punti di vista: qualità, iscrizioni ed equità. La qualità è ricercata in relazione alla quantità di fondi ricevuti dalle istituzioni universitarie, ovvero maggiori i fondi maggiore la qualità. Da questo punto di vista la crescita è stata drastica, si è passati infatti da un minimo di quasi 6000£ per studente nel '1997 fino a quasi 10000£ nel 2013.

Particolarmente significative risultano le quote di studenti iscritti all'università nei periodi successivi alle riforme. Dati empirici mostrano come nonostante l'aumento delle tasse universitarie, la percentuale d'iscritti non abbia subito diminuzioni considerevoli, al contrario individuano come, nel periodo in analisi, il numero di studenti sia aumentato di circa 500 mila unità. E' importante evidenziare come l'aumento di iscrizioni riguardante individui appartenenti a diverse fasce di reddito ed in particolare gli studenti più poveri, nonostante l'introduzione di tasse universitarie sostanziose, sia stato costante. Ghazla Azmat e Stefania Simion in una ricerca molto recente (2020) analizzano ulteriori risultati empirici che evidenziano altre conseguenze di questa serie di riforme. In particolare, si soffermano su quattro aspetti: la mobilità degli studenti, le tipologie di studi, le performance e i risultati nel mercato del lavoro. In merito al primo punto denotano un aumento di spostamenti degli studenti più poveri, i quali grazie al prestito che gli è stato concesso, sono meno soggetti ai vincoli di credito e hanno la possibilità di trasferirsi in zone più adatte alla vita da studente universitario. Per quanto riguarda gli ambiti di studi, le ricercatrici non evidenziano cambiamenti notevoli; in particolare si sono soffermate sull'analizzare l'andamento delle iscrizioni degli studenti appartenenti alla categoria STEM, i quali hanno subito un piccolo aumento, quasi irrilevante. Inoltre sembra che gli studenti appartenenti ad una fascia di reddito più bassa abbiano la tendenza a terminare gli studi più rapidamente rispetto a prima della riforma. Per quanto riguarda l'impatto sul mondo del lavoro, lo studio ha denotato una crescita di assunzioni generale ma una piccola diminuzione per quanto riguarda gli studenti di reddito più basso. Infine in merito alla ricerca, questa è stata caratterizzata da un grande aumento nel periodo successivo alla riforma (de Boer, Jongbloed, Benneworth, 2015).

I risultati portano dunque ad una conclusione: nel sistema inglese è possibile attuare un metodo di finanziamento basato sugli ICL che riduce notevolmente la regressività del modello di tassazione che lo precedeva inoltre, grazie a prestiti più che sufficienti per coprire le spese universitarie, gli studenti hanno la possibilità di usare la liquidità in eccesso per migliorare la qualità della loro vita, con la consapevolezza di doverli restituire una volta trovato un impiego.

L'aumento delle tasse universitarie, oltretutto, permette una riallocazione delle risorse pubbliche che possono essere impiegate per altri scopi, sempre nell'ambito dell'istruzione o in branche completamente diverse. Tuttavia i risultati nel lungo periodo di questa serie di riforme ancora non si conoscono, sarà interessante osservare tra vent'anni, quando molti prestiti inizieranno a scadere, se lo stato riuscirà a coprire le lacune causate dagli individui che non sono stati in grado di rispettare il pagamento, o se invece, al contrario, sarà costretto a modificare la riforma o addirittura effettuare una retromarcia. In merito a ciò è importante sottolineare come alcune correnti di pensiero stiano cercando eliminare questo sistema di finanziamento per ritornarne a quello precedente, in particolare anche Andrew Adonis, ovvero colui che ha sviluppato tale modello di prestiti, in un'intervista al "The Guardian" denuncia che il sistema abbia sviluppato un andamento gravoso, in quanto carica sulle spalle degli studenti un debito troppo pesante (si parla di più di 40000£ con cifre previste in aumento) compromettendo la stabilità economica di questi ultimi, lo definisce inoltre uno schema Ponzi. Dall'altra parte, invece, il cancelliere Michael Gove sostiene come sia sbagliato che cittadini che non frequentano l'università "debbono pagare più tasse per supportare coloro che lo fanno".

4.3: modelli differenti

Come già anticipato gli ICL sono presenti in un numero limitato di paesi, altri stati utilizzano metodi di finanziamento differenti.

Gli USA, per esempio, sfruttano un sistema che combina i prestiti classici, per concedere agli studenti la possibilità di pagare le elevate tasse universitarie, ed eventuali sussidi in linea con reddito o meriti particolari. Questo sistema risulta meno flessibile, ed il rischio del verificarsi di vincoli di credito è più presente rispetto che al sistema inglese. C'è anche da dire che in America è lasciata una certa autonomia ai vari stati sulla gestione delle università, e perciò non si può generalizzare completamente. Ad esempio, le recenti riforme dello stato del Tennessee hanno avuto come obiettivo un potenziamento dell'eccellenza dell'educazione, mentre in South Carolina si è cercato di andare incontro alle esigenze degli studenti svantaggiati proponendo una serie di servizi (de Boer, Jongbloed 2015). In Irlanda dal 1995 le università sono gratuite per permettere la frequenza universitaria a tutti gli studenti; anche in Germania sono pressoché gratuite, tuttavia stanno riscontrando delle problematiche simili all'Inghilterra nel 1997 e perciò stanno valutando un cambio nel sistema, con il passaggio agli ICL come opzione valida (Bruce Chapman, 2012), in quanto i fondi per le università tedesche scarseggiano.

SEZIONE 5: il sistema italiano

In Italia la situazione è molto differente dall'Inghilterra. Nonostante gran parte dell'educazione avanzata venga finanziata tramite un mix di spesa pubblica e tasse universitarie, strumenti come gli ICL non trovano per ora spazio e il prestito classico non è praticamente mai connesso al pagamento delle tasse universitarie. In questa sezione si analizzerà il sistema di finanziamento attuale e come si è evoluto negli anni.

5.1 Il Fondo di finanziamento ordinario (FFO)

L'FFO viene fondato nel 1993, con l'obiettivo di occuparsi del finanziamento dei fondi ordinari dell'istruzione avanzata (come gli stipendi del personale) e dei fondi dedicati alla ricerca ordinaria dei docenti e collaboratori. La legge 537/1993 struttura l'FFO in una quota base e una quota di riequilibrio: la prima prevede la ripartizione tra le università della somma dei trasferimenti statali, la seconda invece viene suddivisa sulla base di una serie di criteri individuati dal Decreto ministeriale come i costi standard per studente, gli obiettivi della ricerca e le condizioni dimensionali, ambientali e strutturali. Dal '1993 al 2010 l'FFO subisce modifiche significative, con l'obiettivo di introdurre delle dinamiche "virtuose" e capaci di incentivare la competizione. Tuttavia, questo cambiamento viene gestito malamente e porta a situazioni di squilibrio dove, ad esempio, i parametri per il finanziamento di medicina pesano 5 volte quelli per matematica. Infatti si sono verificati diversi casi di atenei finanziati più del dovuto (fino al 36% in più) e altri in difetto (fino al 43% in meno). Nel 2008, per effetto della crisi economica, avviene l'approvazione di manovre per il taglio di finanziamenti al fondo. Con il decreto legge 180/2008 si decide di fissare una quota minima, il 7% dell'FFO, da distribuire secondo tre tipologie di parametri: la qualità dell'offerta formativa, la qualità della ricerca e la qualità e l'efficienza delle sedi.

5.2 La riforma Gelmini e il d.l. 49/2012

Nel 2010 viene approvata la riforma Gelmini, che ha un grande impatto su tutti gli aspetti del sistema universitario, in questa sede però, né si analizzano i cambiamenti relativi al finanziamento. Si attribuisce all'ANVUR (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca) il compito di verificare e valutare i risultati accademici degli atenei, in modo tale da poter assegnare coerentemente le risorse disponibili (l'ANVUR viene istituita nel 2006, ma diventa operativa nel 2011). Il sistema dunque prende la seguente forma: il

ministero al vertice, con compiti strategici, l'ANVUR con il dovere di fissare parametri di performance e di valutarli e infine gli atenei, la cui autonomia viene regolata in base alle indicazioni dei due organi precedenti (Banfi e Viesti,2015). Con l'ANVUR vengono articolati anche l'AVA (autovalutazione, valutazione periodica, accreditamento) e la VQR (l'esercizio di valutazione nazionale della qualità della ricerca), che collaborano a determinare gli interventi incentivanti e disincentivanti. La legge 240/2010, inoltre, introduce il criterio del costo standard di formazione per studente in corso, uno dei parametri da considerare per l'assegnazione dell'FFO. Con la successiva conversione in legge del 69/2013 si rimodula l'FFO: l'intenzione è incrementare le quote premiali, trovando un giusto bilanciamento e fissando la quota dell'FFO, destinata alla promozione e al sostegno dell'incremento qualitativo delle attività delle università statali, in misura non inferiore al 16% nel 2014, 18% nel 2015, 20% nel 2016 e successivi incrementi annuali del 2% fino al raggiungimento del 30%. Della quota così fissata tre quinti sono ripartiti sulla base della valutazione della VQR, un quinto sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento e per quanto riguarda l'ultimo quinto il decreto non definisce i criteri di ripartizione, in quanto si tratta della quota destinata alla didattica che si fatica a stabilire dei parametri validi per determinarne la suddivisione.

5.3 Altre tipologie di entrate

L'FFO non è l'unica fonte di risorse per gli atenei italiani, oltre a quest'ultimo le principali sono le seguenti: 1) i finanziamenti del Miur; 2) la contribuzione studentesca, ovvero le tasse pagate dagli studenti universitarie (tra le più alte in Europa se si considerano sulla totalità dei finanziamenti); 3) entrate da altri enti sia pubblici che privati, un esempio per la prima categoria sono le regioni, mentre per seconda le fondazioni; 4) entrate diverse o altri fondi come il recente Fondo per l'edilizia universitaria e le grandi attrezzature scientifiche le quali risorse tra il 2019 e il 2033 saranno destinate a programmi d'investimento nell'edilizia universitaria.

SEZIONE 6: considerazioni modello italiano

6.1 La quota storica

Sin dalla sua concezione nel 1993 l'FFO presenta alcune problematiche che il governo si è poi trascinato nel corso degli anni. Prima fra tutte, l'immobilismo nei riguardi della quota storica del '1993. In quell'anno viene fissata una quota base relativa ai trasferimenti avvenuti in quel momento storico, ciò ovviamente va a favorire gli atenei che nel suddetto periodo hanno sostenuto delle spese maggiori. Il legislatore, consapevole delle distorsioni che l'utilizzo della quota storica avrebbe causato, suggerisce che entro il 1995 la quota di riequilibrio sarebbe dovuta essere riformulata in modo tale da bilanciare il finanziamento. Tuttavia, ancora nel 2007, le cifre per i trasferimenti risultano fortemente basati sulla quota storica.

6.2 La quota premiale

Le quote premiali nei periodi successivi la crisi del 2007/2008, non vengono assegnate secondo criteri di merito, ma ripartite asimmetricamente per coprire i tagli delle risorse ordinarie (Antonio Banfi e Gianfranco Viesti). Non essendo il processo di ripartizione strutturato in maniera tale da ricompensare gli atenei meritevoli, la quota premiale perde in sé di senso. A riprova di ciò, vi sono i metodi con cui vengono fissati i parametri per aggiudicarsi le quote premiali. Questi non risultano determinati ex ante, per poi essere sfruttati nella valutazione del comportamento degli atenei, ma, al contrario, ex post, misurando le performance del passato e rendendo così impossibile per gli atenei reagire e conformarsi agli obiettivi richiesti. Ciò ha importanti conseguenze sulle università, soprattutto quelle maggiormente penalizzate, incapaci di organizzarsi in modo tale da ricevere più fondi e migliorarsi. Ulteriori complicazioni riguardano la scelta degli indicatori per ripartire la quota premiale. Se ne possono distinguere tre: 1) l'aver assegnato un peso esagerato alle attività di ricerca, a sfavore della didattica; 2) l'utilizzo della VQR; 3) l'eccessivo affidamento ad indicatori fortemente influenzati dal contesto geografico piuttosto che dalle performance universitarie (Banfi e Viesti, 2016). In merito al primo punto, il governo considera più meritevoli di premiazioni gli sforzi effettuati in ambito di ricerca rispetto a quelli didattici. Tra il 2009 e il 2015, dei 6,4 miliardi assegnati tramite quote premiali, ben 4,1 riguardano la ricerca. Da ciò consegue che il numero di pubblicazioni scientifiche promuove più incentivi rispetto ad un'educazione di qualità, rischiando di frenare l'impegno da parte dell'istituto per quella che è la sua funzione principale: formare studenti.

Per quanto concerne il forte utilizzo della VQR come elemento fondamentale per ripartire 3/5 della quota premiale, questa si è rivelata uno strumento estremamente complesso e costoso, in più l'uso della VQR ha reso evidenti le lacune dei dati in merito alla valutazione della ricerca.

Infine, con riguardo al terzo punto, molti indicatori che compongono la quota premiale non sono strutturati in maniera tale da premiare i comportamenti delle università meritevoli ma, al contrario, fanno particolare affidamento a componenti indipendenti dall'ateneo. I dati raccolti, infatti, compaiono particolarmente influenzati dalle dotazioni iniziali delle strutture in questione, caratteristica che si collega con la ricchezza della zona in cui l'università è insediata. E' naturale come per le università più ricche sia più semplice ottenere risultati migliori nell'ambito della ricerca. Problemi della stessa entità riguardano la frazione di quota premiale dedicata alla didattica. Per comprendere la questione basta fare un esempio particolarmente esplicativo: tra i parametri per l'assegnazione ne esiste uno in merito alla quantità di Erasmus in uscita il quale va a beneficiare quegli atenei che sono stati capaci di garantire la partecipazione di un maggiore numero di studenti al progetto. Essendo gli Erasmus attività piuttosto costose è chiaro come per le università situate in zone più ricche dell'Italia sia molto più semplice accaparrarsi il premio rispetto a quelle in zone meno abbienti.

6.3 Il costo standard

Con la legge 240/2010 si introduce nel sistema di finanziamento il costo standard: una cifra corrispondente ai costi che un ateneo deve sopportare per permettere ad uno studente un'adeguata educazione. Con questo strumento si cerca di superare le problematiche legate alla quota storica. Conoscendo il valore del costo standard basta moltiplicarlo per il numero di studenti in corso nell'anno corrente per individuare la quantità totale di finanziamenti necessari alla sussistenza degli atenei. Particolare rilevanza hanno le parole "in corso" il calcolo infatti considera esclusivamente gli studenti in corso e non quelli fuori corso. Se da un lato questa decisione stimola le università e gli studenti stessi a terminare gli studi entro i tempi prefissati, dall'altro crea una serie di problematiche. Prima di tutto può comportare una riduzione della qualità del percorso di studio. L'università ad esempio, sapendo di non ricevere fondi per gli studenti fuori corso, potrebbe optare per proporre un percorso di studi rapido piuttosto che un insegnamento di qualità oppure accettare una grande quantità di iscrizioni, in modo tale da conseguire una quota maggiore di finanziamento, con il rischio però di sovraffollare le aule. Un'altra conseguenza potrebbe essere l'aumentare delle tasse universitarie per gli studenti fuori corso in modo da riuscire a rientrare nelle spese a loro dedicate. La questione è inoltre rilevante

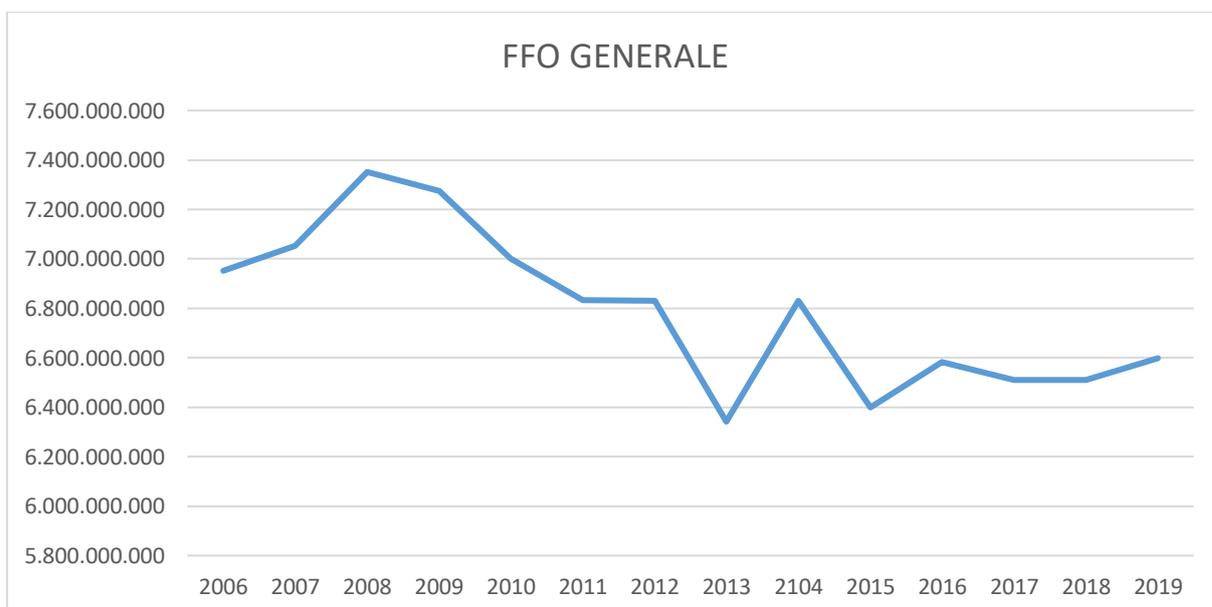
dal punto di vista territoriale. In media la durata degli studi è maggiore nelle zone più povere dell'Italia e di conseguenza gli atenei residenti in queste regioni ricevano una quota di finanziamento inferiore rispetto a quelli situati in luoghi più ricchi, aumentando ulteriormente le disparità (Banfi e Viesti, 2016). Per fronteggiare questa situazione il MIUR decide di introdurre un parametro per incentivare la perequazione territoriale, tuttavia esso risulta caratterizzato da un peso eccessivamente marginale sull'assegnazione totale della quota.

PARTE 2

In questa seconda parte mostrerò l'andamento del finanziamento universitario italiano con riguardo agli ultimi quindici anni, attraverso l'uso di grafici e tabelle costruite con dati raccolti dal database del MIUR e ISTAT. Successivamente verrà messa a confronto la situazione italiana rispetto ad altri paesi europei, sfruttando materiali provenienti dall'OECD e l'EUROSTAT.

L'FFO

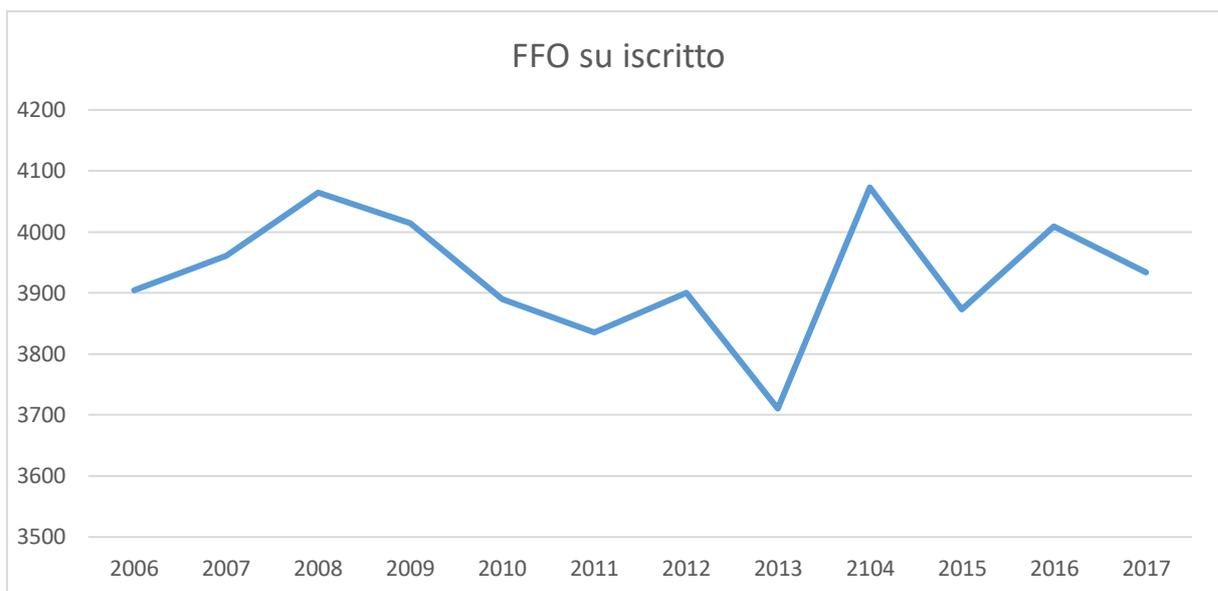
La figura 1 mostra l'andamento dell'FFO dal 2006 al 2019. Come si può notare dal 2008 (il punto di massimo) in poi la cifra inizia a calare vertiginosamente fino a raggiungere il punto di minimo nel 2013. In questo quinquennio l'FFO è diminuito di circa il 14%.



Fonte: rielaborazione dati MIUR, figura 1

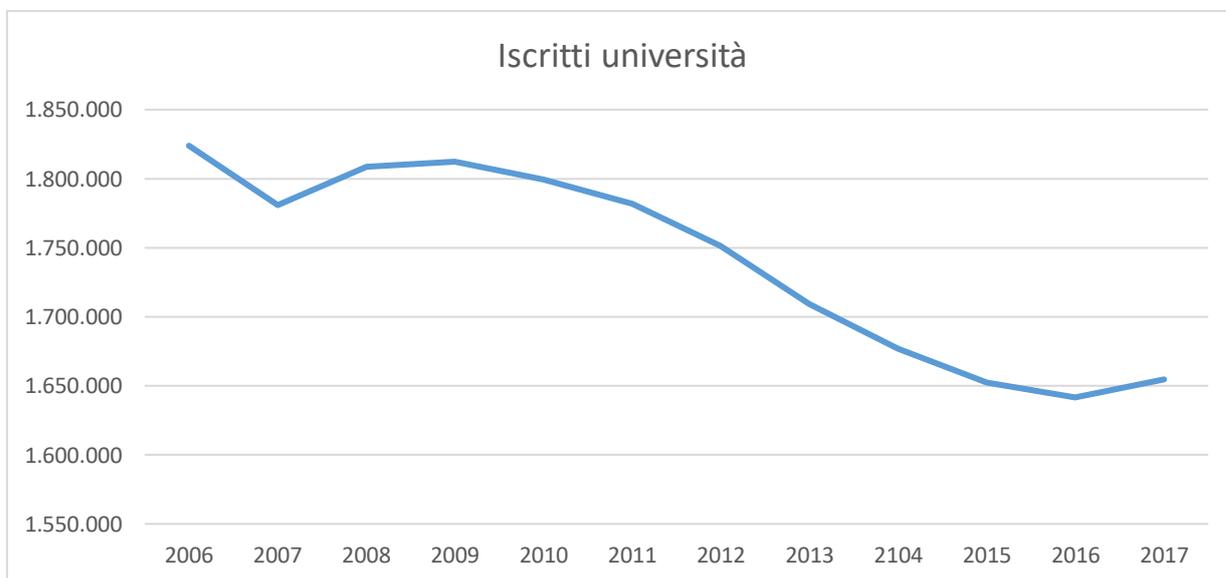
L'inizio di tale discesa coincide con l'incidere della crisi economia del 2007 e l'insediarsi nel ruolo di Ministro dell'istruzione dell'attuale deputata Mariastella Gelmini. La responsabilità di questi tagli è dovuta all'allora Ministro Tremonti, il quale tramite il D.L. 112/2008 annuncia una serie di tagli all'istruzione pari a un miliardo e quattrocentoquaranta milioni tra il 2009 e il 2013 (Banfi e Viesti, 2015). Una risalita avviene subito dopo il picco minimo del 2013, dove l'Europa interviene "strigliando" l'Italia per i suoi eccessivi tagli all'istruzione (come riporta Repubblica). La figura 2 mostra la quota di FFO riservata ad iscritto. E' possibile notare che nel 2014 l'Italia ritorna ad avere un livello di FFO per studente all'altezza della situazione

precedente alla crisi. Tuttavia l'evidenza che la quantità del fondo generale risulti più bassa (figura 1)



Fonte: rielaborazione dati MIUR figura 2.

lascia intendere come ad essere sceso sia il numero di iscritti, i quali infatti hanno subito un decremento da 1.808.665 nel 2008 a 1.676.800 nel 2014 come evidenzia la figura 3.

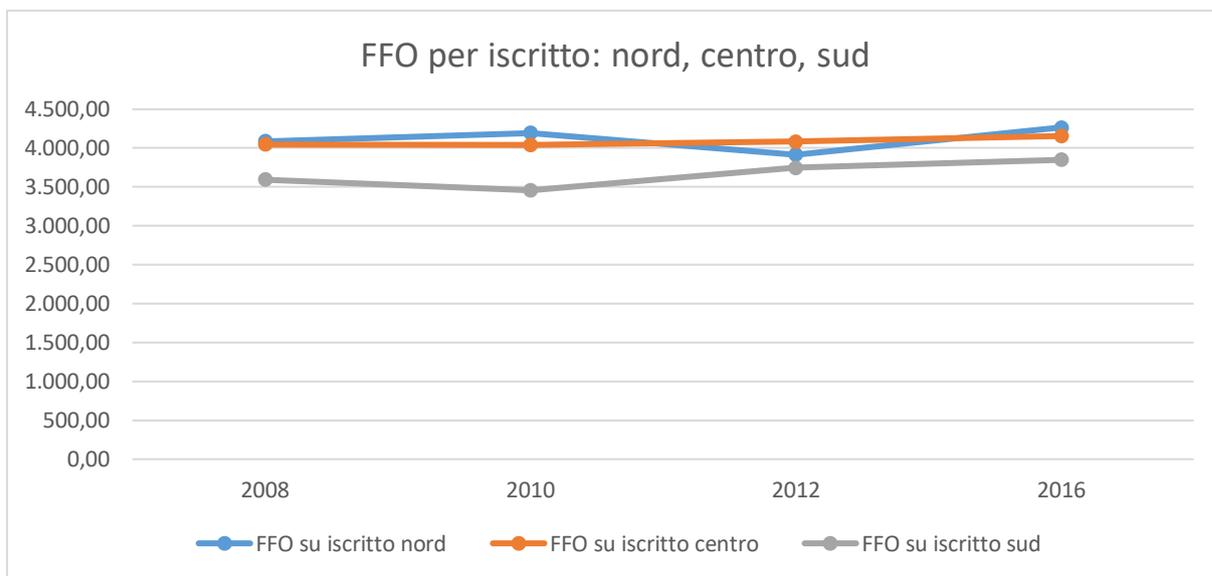


Fonte: ISTAT figura 3. I dati si fermano al 2017 perché oltre non erano disponibili.

La questione meridionale

Ancora più significativa risulta l'evidenza sulla quota di FFO dedicata agli atenei residenti nelle tre diverse zone d'Italia: nord, centro e sud. In particolare, in questa sede, viene analizzata la

quota per iscritto, in quanto il numero della quota generale potrebbe essere influenzato da una quantità molto più elevata di studenti presenti in una determinata area. Questo andamento può essere osservato nella figura 4: in essa ci si accorge immediatamente di come le università localizzate al nord e al centro Italia si suddividano una parte di FFO mediamente allo stesso livello, mentre gli atenei del sud Italia percepiscono una quota per studente inferiore di circa 400 euro a studente.

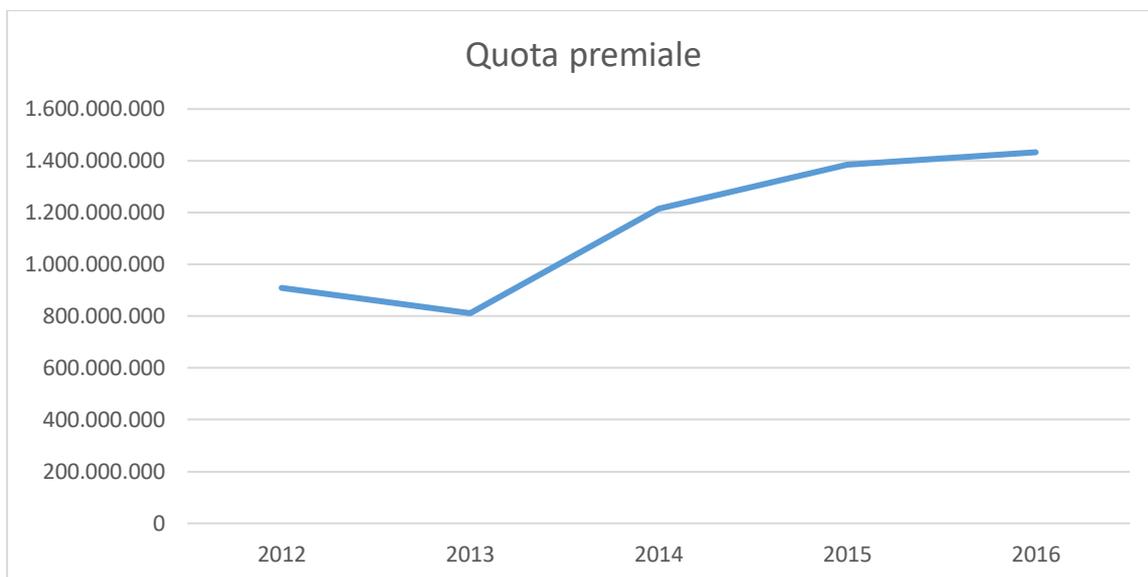


Fonte: rielaborazione dati MIUR e ISTAT figura 4

Nel 2010 è possibile denotare il punto più basso di questo grafico: in quell'anno è stato introdotto il criterio del costo standard per studente in corso. L'idea di tale parametro, che moltiplicato per il numero di studenti in corso restituisce la quantità di FFO che gli atenei necessitano, è quella di stimolare le università e gli studenti a terminare i corsi di studio nei tempi prestabiliti. Tuttavia, come analizzano Banfi e Viesti (2016), la scelta di calcolare il costo standard unicamente sugli studenti in corso risulta particolarmente svantaggioso per le università del meridione e delle isole, in quanto sono caratterizzate da una quota di studenti fuori corso più elevata rispetto al resto dell'Italia. Tale problematica è dovuta ad una condizione di arretratezza culturale ed economica, legata ad una serie infinita di fattori storici e politici, che impedisce a molti studenti di seguire i corsi di studio all'interno dei tempi previsti.

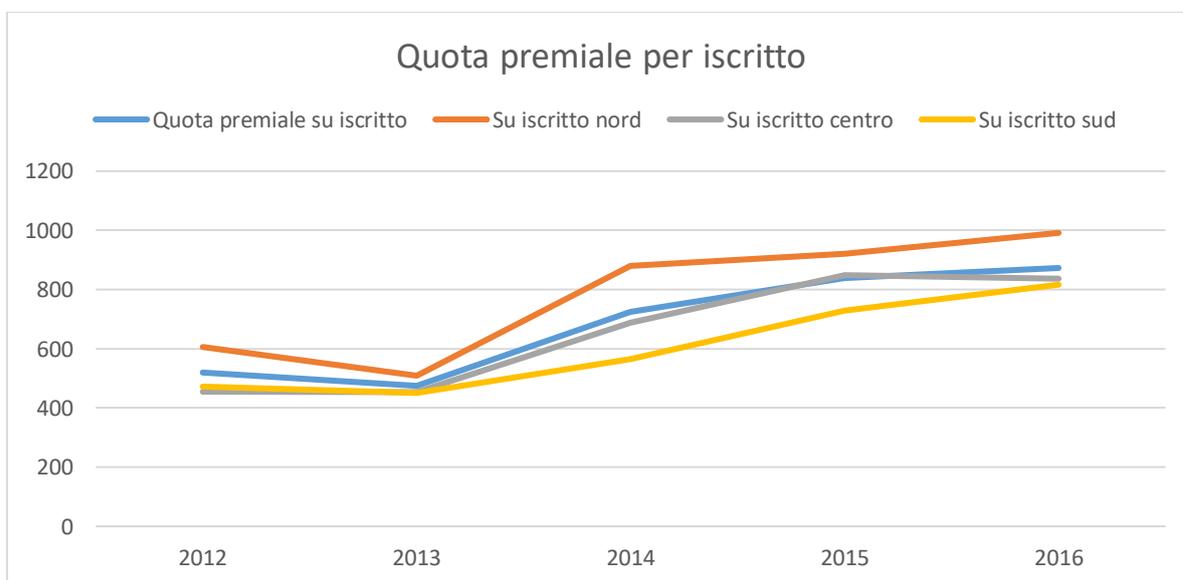
Un altro elemento che contribuisce a spiegare la differenza di fondi tra atenei è la quota premiale. La quota premiale è una frazione dell'FFO che ha lo scopo di finanziare maggiormente gli atenei che hanno conseguito dei risultati migliori in base ad una serie di parametri fissati dal Ministero. Nella figura 5 possiamo osservare l'andamento della quota premiale dal 2012 al 2016: risulta immediato notare come dal 2013 in poi quest'ultima abbia iniziato a crescere notevolmente. Tale sviluppo è dovuto alla conversione in legge del 69/2013,

con la quale si intende incrementare le quote premiali, portandole ad una cifra non inferiore al 16% nel 2014, 18% nel 2015, 20% nel 2016 e successivi incrementi annuali del 2%, fino al raggiungimento del 30% (Banfi e Viesti, 2015).



Fonte: rielaborazione dati MIUR figura 5

Come già accennato nella parte 1, una problematica evidente della quota premiale è l'essere caratterizzata da parametri che si legano eccessivamente a variabili territoriali. Nella figura 6 viene mostrata la quantità di quota premiale per iscritto media a seconda della zona in cui le università sono situate.



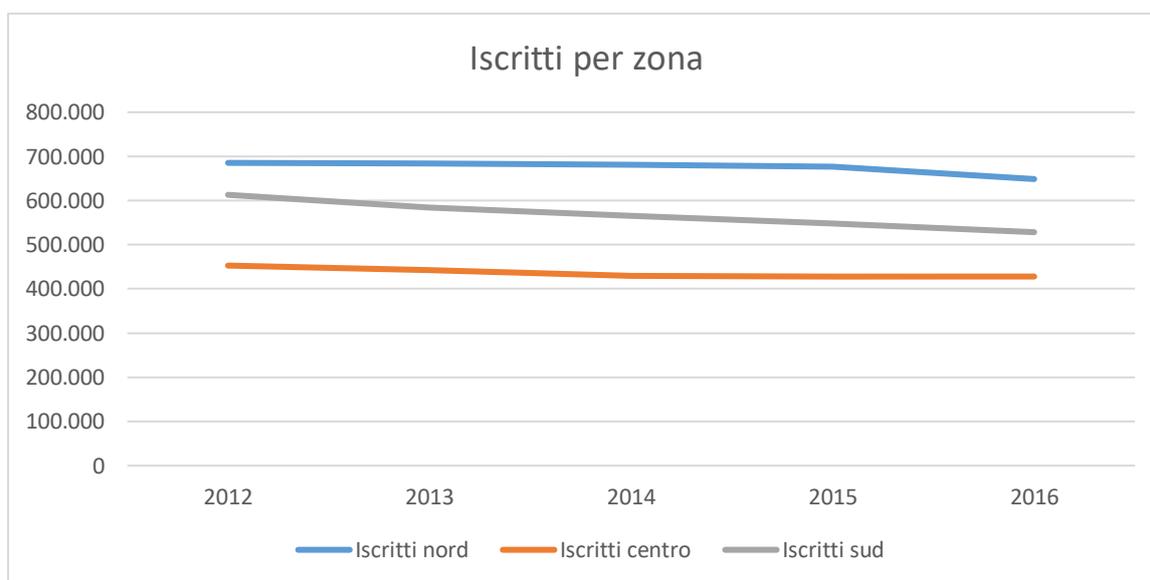
Fonte: rielaborazione dati MIUR e ISTAT figura 6

Risulta evidente la differenza: il nord, in quanto più ricco e dotato di università all'avanguardia, è sempre capace di assicurarsi una quantità premiale più elevata, in particolare nel 2014 la

differenza tra nord e sud supera i 300 euro per studente. Il centro, dall'altro lato si mantiene a livello della media generale, mentre il sud percepisce le quantità inferiori.

Con quest'analisi non si vuole intendere che gli atenei del nord percepiscano una quota premiale superiore solo perché posizionate in una zona più ricca,(le università del nord hanno indubbiamente i loro meriti) il problema è che teoricamente, con i parametri di riparto utilizzati, certi atenei potrebbero riscuotere una maggiore fetta di quota premiale per fattori che non li riguardano direttamente, ma che sono dovute a condizioni territoriali, andando a svantaggiare università residenti in zone più povere, proprio come il meridione o anche il nord stesso.

La questione meridionale presenta altre problematiche. Come evidenzia la figura 7 il sud è una zona dove la diminuzione delle iscrizioni è stata più marcata. In quest'area si è verificata una discesa di quasi il 14%: una percentuale decisamente più elevata rispetto al 5,3% a nord e il 5,4% nel centro Italia.



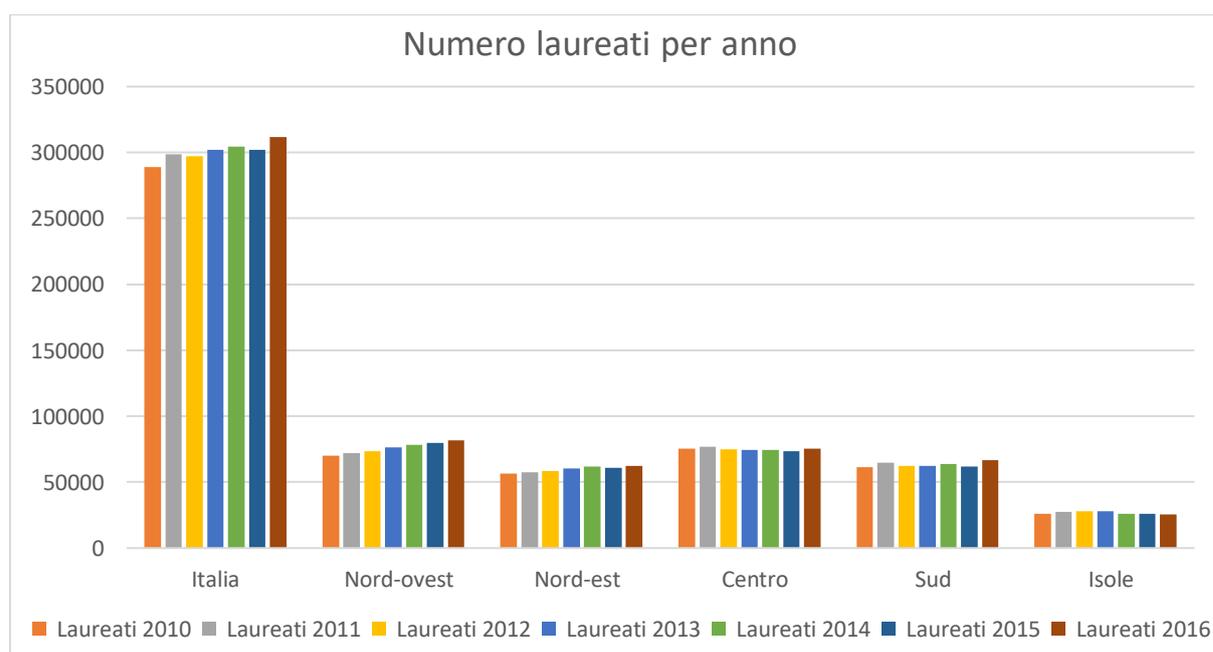
Fonte: ISTAT figura 7

Un fenomeno che aiuta a spiegare la discesa di iscrizioni nel meridione, potrebbe essere l'emigrazione studentesca. In un articolo di Repubblica, viene portato l'esempio di uno studio dell'anno accademico 2016/17 eseguito dallo SVIMEZ: un'associazione privata con lo scopo di promuovere lo studio delle condizioni economiche del Mezzogiorno. La ricerca ha evidenziato come il 25,6% dei ragazzi meridionali studia nel centro o nel nord della penisola italiana. Tale fenomeno, secondo l'associazione, porta ad una perdita economica per il Sud Italia che si stima essere, tra consumi pubblici e privati, di circa 3 miliardi. Della questione ne trattano anche l'ex rettore dell'Università di Palermo, Roberto Lagalla, l'ex rettore dell'Università Federico II e l'attuale ministro dell'università e della ricerca, Gaetano Manfredi. Come è possibile leggere nell'articolo dell'Espresso, i due esperti parlano di un esodo verso le

regioni del Nord da parte degli studenti. Manfredi, in particolare, a difesa degli studenti, sostiene che “se una regione perde il suo capitale umano non ha futuro. La colpa non è di chi va via - seguire le opportunità è legittimo- ma della meritocrazia messa in discussione”, denunciando così delle forti problematiche all’interno del sistema universitario.

Numero di laureati

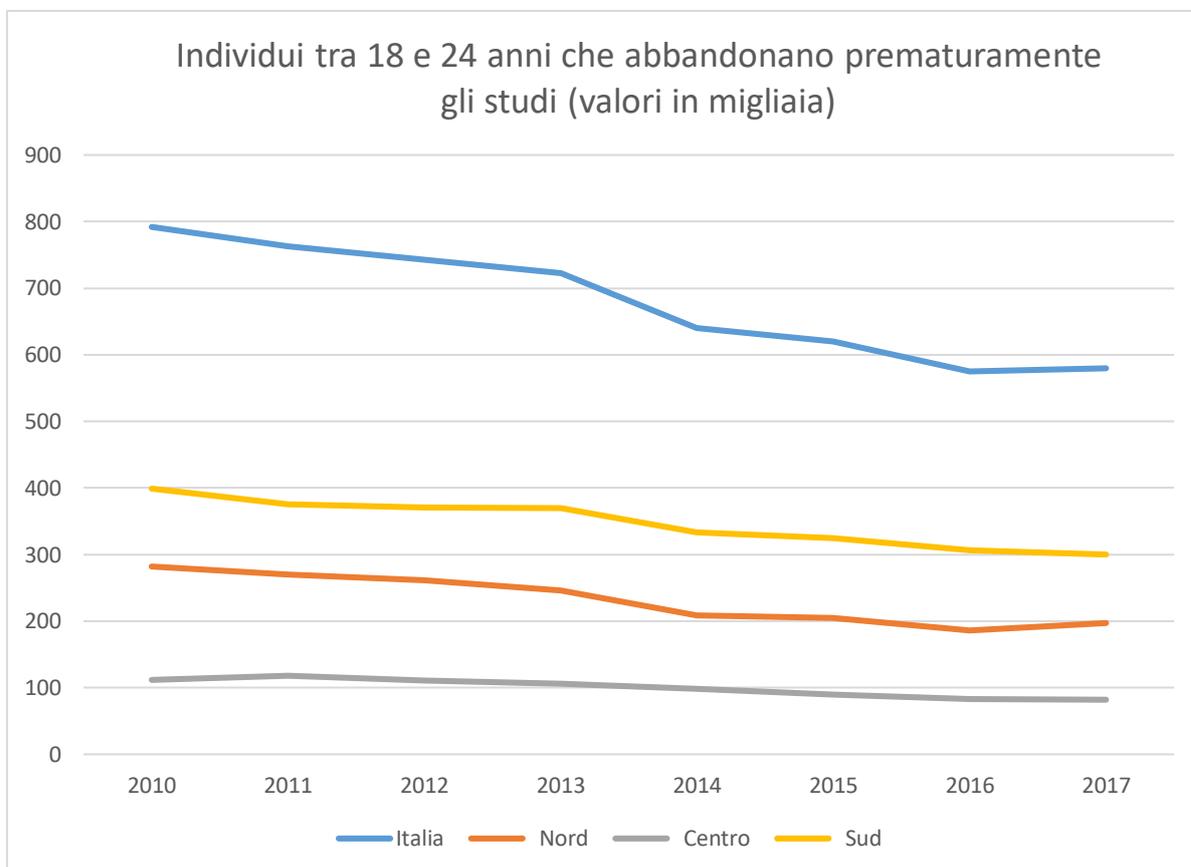
Comprendere il numero di laureati che ogni anno le università riescono a produrre è un indicatore di efficienza che può aiutare il governo a valutare la quantità da investire all’interno di questo settore. Come si può notare dalla figura 8, dal 2010 al 2016 il numero dei laureati ha avuto una tendenza crescente. Il fenomeno può risultare ambiguo se si considera che nello stesso periodo il numero di iscritti ha subito una riduzione, come mostrato dalla figura 3. Vi sono però due fattori che potrebbero giustificare questo andamento. Da un lato la tendenza crescente dell’FFO tra il 2010 e il 2016, se non si considera il picco minimo del 2013, e dall’altro il costante incremento delle tasse universitarie che, come mostrato in una ricerca dell’Unione degli Universitari (2017), tra il 2005 e il 2015 sono aumentate del 61,1%. Queste due tendenze potrebbero aver stimolato l’incremento dei laureati, in quanto un finanziamento più elevato può conseguire un insegnamento qualitativamente superiore, capace di formare studenti maggiormente preparati (Liang Zhang, 2016). Inoltre, come evidenzia la figura 8, le zone dove il numero di laureati ha subito un incremento più rilevante sono quelle settentrionali dove, per quanto riguarda la penisola italiana, il finanziamento è massimo, come già mostrato nelle figure 4 e 6.



Fonte: rielaborazione dati ISTAT figura 8

Numero di studenti che abbandonano

Conoscere le quantità e l'andamento del tasso di abbandono dell'istruzione è un elemento fondamentale per comprendere la situazione dell'ambiente universitario e provare a incentivare l'intervento dello stato.



Fonte: rielaborazione dati ISTAT figura 9

Come si può notare dalla figura 9 l'abbandono prematuro degli studenti compresi tra i 18 e i 24 anni ha un trend discendente.

Se a primo impatto questo andamento può risultare una dinamica positiva, andando a comparare la figura 9 con la 3 ci si rende conto che il calo di abbandoni può essere ragionevolmente giustificato dalla diminuzione degli iscritti. L'abbandono degli studi è più frequente nelle zone in condizioni meno agevolate dal punto di vista economico (Burgalassi, Biasi 2016), e per questo motivo l'area ad essere più duramente colpita è il meridione (nonostante il numero totale di iscritti sia inferiore rispetto al Nord). Un altro dato che può spiegare la riduzione del tasso di abbandono è l'incremento delle risorse universitarie tramite l'FFO e le tasse, che può aver portato ad un insegnamento più stimolante e di qualità per gli studenti. Bisogna comunque sottolineare che la relazione tra questi dati è molto complessa e può essere influenzata da altre variabili difficili da individuare e calcolare.

Istruzione e reddito

In questa sezione si evidenziano i ritorni medi di un privato nel caso prenda la decisione di proseguire gli studi e laurearsi. L'obiettivo è mostrare i ritorni che uno studente italiano può aspettarsi di percepire conseguendo un titolo di studio più elevato.

Prima di tutto, come si evince dalle tabelle 1 e 2, il sesso dell'individuo sembra influire particolarmente sullo stipendio, inoltre un laureato percepisce un reddito mediamente superiore ad un diplomato. Oltretutto la tipologia di diploma conseguito influisce notevolmente sulla paga prevista. Ad esempio, la mediana dello stipendio percepito da un individuo maschio dopo un diploma liceale corrisponde a 650 euro, mentre se continuasse gli studi conseguendo una laurea potrebbe raddoppiare tale introito. Un'altra particolarità che si può cogliere, è la disomogeneità tra redditi di individui residenti in diverse zone d'Italia. Anche dalla figura 10 è possibile evidenziare come, oltre alla crescita del reddito a seconda del titolo di studio anche il sud Italia e le isole risultano meno redditizie rispetto alle altre zone. Un altro dato particolarmente rilevante della tabella 1 è lo stipendio mensile percepito mediamente all'estero: una cifra estremamente generalizzata, che oltre ad essere influenzata da diversi paesi e dai relativi costi di vita mostra comunque come mediamente all'estero si riesca a conseguire uno stipendio maggiore.

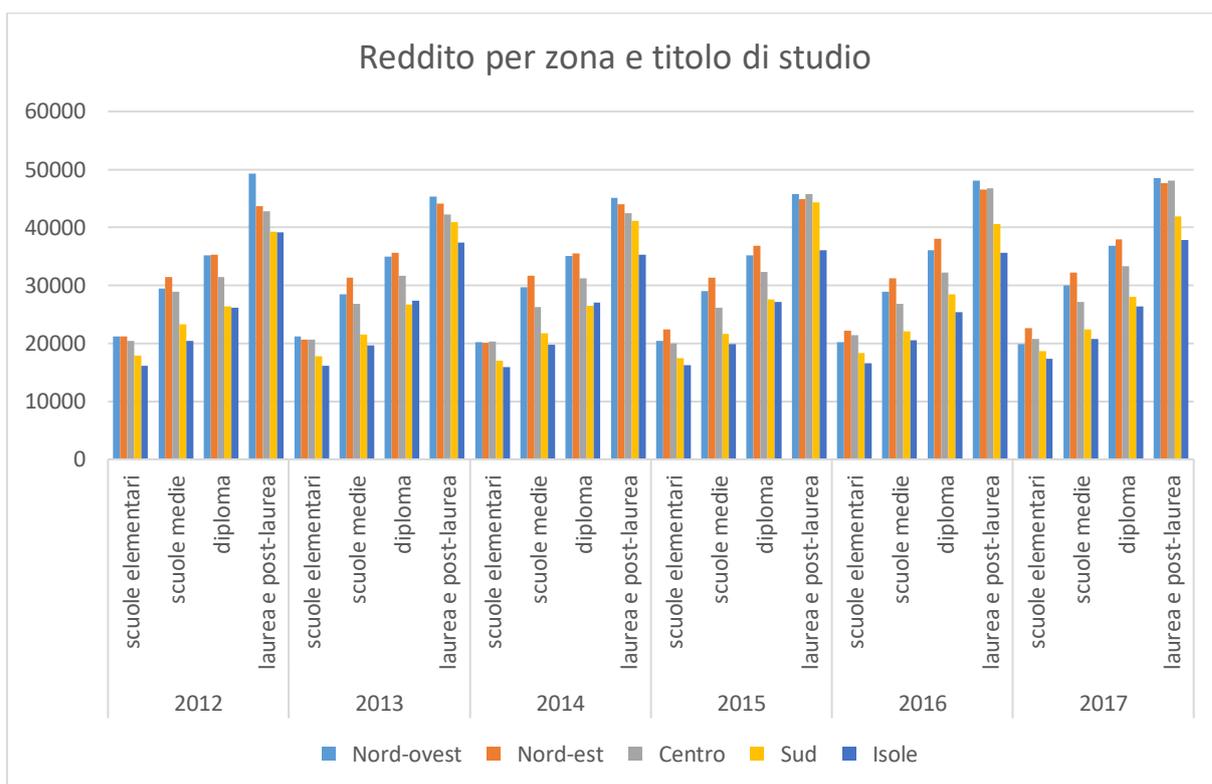
Anno	2015	
Tipo dato	retribuzione mensile netta complessivo (valori mediani)	
Sesso	maschi	femmine
Tipo di diploma		
istituto professionale	1083	806
istituto tecnico	1083	800
liceo	650	542
istruzione artistica	900	600
tutte le voci	1000	683

Fonte: rielaborazione dati ISTAT tabella 1

TITOLO	Reddito per tipo di laurea 2015			
Sesso	Maschi		Femmine	
Tipo di laurea	Laurea di I livello	Laurea di II livello	Laurea di I livello	Laurea di II livello
Territorio				
Nord-ovest	1463	1625	1283	1400
Nord-est	1400	1517	1192	1300
Centro	1283	1500	1000	1283
Sud	1192	1300	800	1000
Isole	1363	1250	941	1000
Eestero	1800	2167	1500	1750

Fonte: rielaborazione dati ISTAT tabella 2

Dal nono Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione si evince come il numero di giovani italiani pronti ad emigrare sia in crescita. Il rapporto sottolinea come negli ultimi 10 anni la penisola abbia perso 250 mila giovani (15-34 anni). Da questa "fuga" viene stimata una perdita di circa 16 miliardi. Questi dati costituiscono una prova di come gli stipendi e i guadagni più elevati in diversi paesi esteri, stimoli sempre più studenti italiani a "cercare la fortuna" al di fuori dei confini nazionali.



Fonte: rielaborazione ISTAT Figura 10

Un confronto con l'Europa

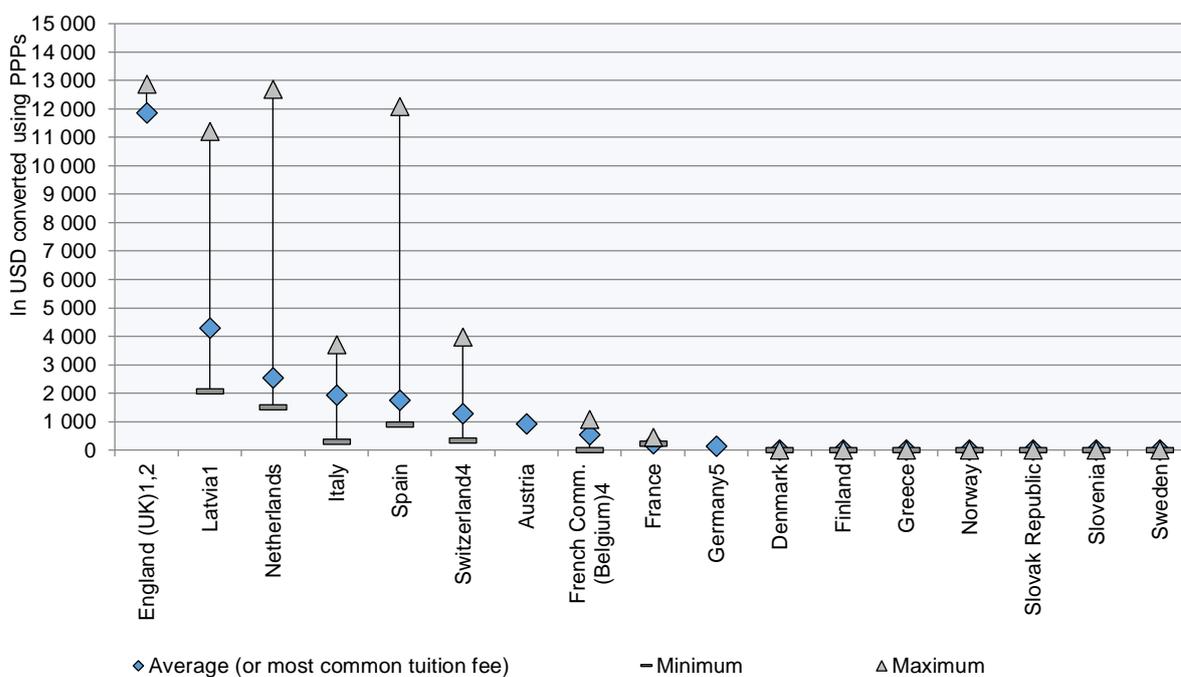
Per avere un quadro generale sulla situazione finanziaria del settore universitario italiano è necessario confrontare i numeri della penisola con quelli dell'estero. In questa sede verranno paragonati alcune statistiche italiane rispetto a quelle degli altri paesi europei.

Paesi europei	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria					16 476	16 900	16 868	17 555
Belgio	14 650	15 367	15 464	15 666	15 953	16 697	17 002	17 320
Estonia	5 843	4 656	6 756	8 060	8 490	11 798	11 965	12 867
Finlandia	15 526	16 732	17 189	18 182	18 046	18 018	17 875	17 591
Francia	14 326	14 933	15 160	15 587	15 392	16 234	16 354	16 145
Germania	16 503		17 309	17 656	17 143	16 949	17 144	17 036
Grecia					3 811	3 713	3 881	4 095
Irlanda			16 350	16 259	15 622	12 993	13 702	13 229
Italia	9 588	9 775	10 064	10 676	10 669	11 303	11 439	11 257
Lettonia	6 342	4 946	5 859	7 454	7 411	8 051	8 974	10 137
Lituania	5 995	5 920	7 182	9 135	8 964	9 147	10 049	9 657
Lussemburgo							45 801	48 907
Olanda	17 292	17 606	17 617	18 147	18 758	19 588	19 234	19 286
Portogallo	9 602	9 611	10 270	9 493	9 798	11 094	11 788	11 766
Repubblica ceca	6 541	6 729	7 198	8 211	9 282	10 225	11 234	15 874
Slovenia	8 587	8 729	8 991	9 864	10 015	9 865	10 037	10 208
Spagna	13 076	13 255	13 204	12 735	12 083	12 699	12 524	12 605

Fonte: OECD Tabella 3 spese pubbliche a favore dell'istruzione

La tabella 3 mette a confronto le spese pubbliche effettuate dagli stati europei a favore dell'educazione scolastica. I dati in rosso evidenziano una cifra superiore alla spesa italiana nell'anno corrispettivo, mentre quelli verdi una cifra inferiore. E' facile rendersi conto come l'Italia sia uno dei paesi che investe di meno nell'istruzione, precisamente il quinto nel 2015. Le cifre risultano ancora più basse se si considera il fatto che la penisola risulti come uno dei paesi europei con il PIL più elevato, secondo il Fondo Monetario. In un articolo del Sole 24 Ore di Fedele De Novellis, vengono elaborate alcune delle possibili cause di questo investimento limitato. In primis egli sostiene che, come alcune ricerche sul territorio hanno dimostrato, in Italia i rendimenti dell'istruzione risultano inferiori a quelli delle altre economie avanzate, disincentivando così l'investimento. Inoltre, in Italia per il 40% dei laureati giovani si verificano casi di sovra educazione, ovvero situazioni in cui il laureato si ritrova a svolgere una mansione che richiede una qualifica decisamente inferiore da quella posseduta. Situazioni di questo tipo, dove viene a mancare la valorizzazione delle competenze scolastiche, portano l'individuo a dimenticare, con il passare del tempo, i propri studi, rendendo meno utile il suo percorso universitario. Un'altra causa individuata dall'economista è la struttura della domanda: il tessuto industriale italiano è composto maggiormente da PMI e queste tipologie di imprese è meno probabile che espongano il proprio capitale limitato per effettuare investimenti in risorse umane.

Nella figura 11 vengono mostrate le tasse universitarie che gli studenti devono sostenere.



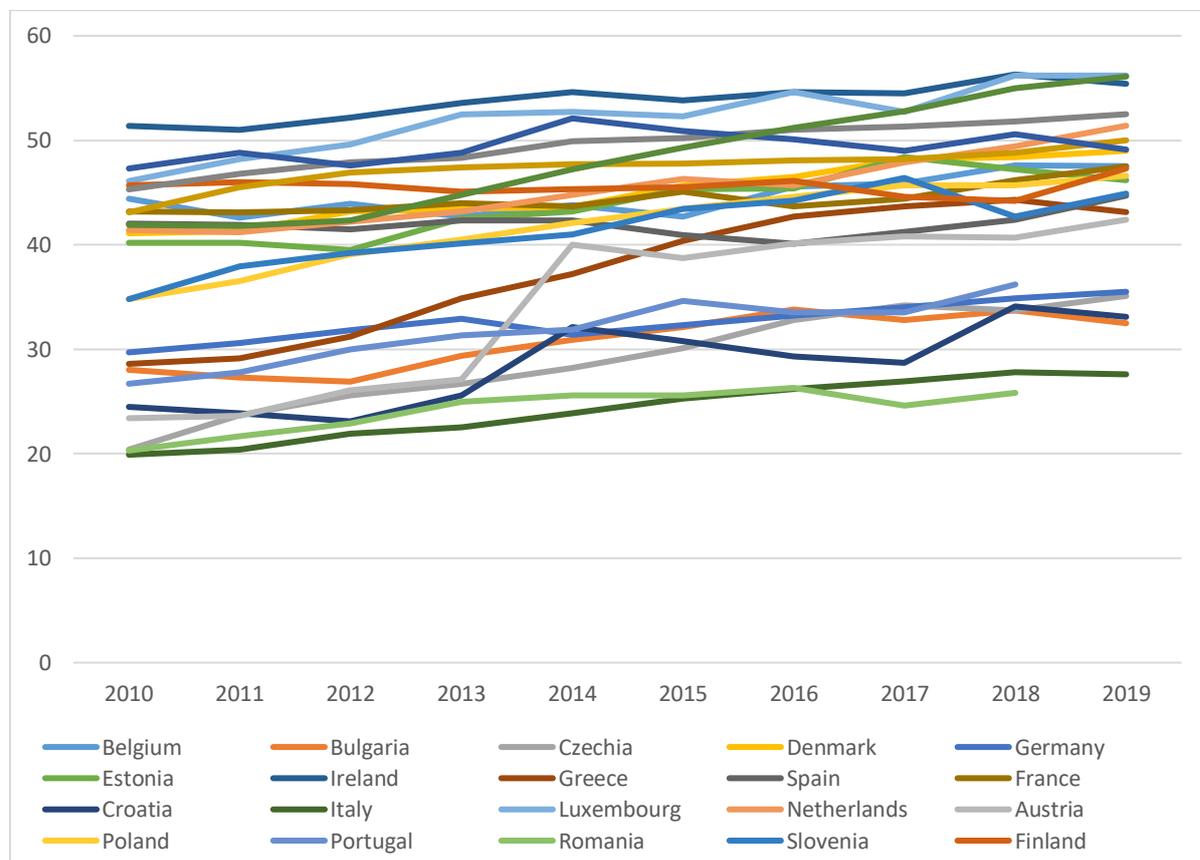
Fonte: OECD figura 11

Possiamo notare come l'Italia occupi il quarto posto tra i paesi con una tassazione più elevata. Tuttavia la quota intera deve essere sostenuta solo per certi livelli di reddito, mentre per redditi più bassi le tasse calano proporzionalmente, arrivando anche a 0 per le fasce inferiori. Per questo motivo l'università italiana non risulta particolarmente costosa.

Tramite una tassazione media più elevata lo stato in qualche modo compensa lo scarso investimento nelle università, facendo arrivare più risorse dai privati che si iscrivono.

Come mostra la classifica mondiale delle università stilata dal THE (Times Higher Education), tra le prime cento posizioni non rientra nessun ateneo italiano. Il migliore secondo tale graduatoria occupa la posizione 149 ed è l'istituto Sant'Anna a Pisa, seguito dalla Normale (sempre a Pisa) al 152°, l'Università di Bologna al 168° e l'Università di Padova tra la 200 e la 250 (in questa classifica non è presente la Bocconi). Inoltre tra i 45 istituti italiani presenti quasi la metà occupa posizioni che superano quota 500 su 1400, ma nessuno raggiunge posizione 800. È quindi possibile osservare come tra gli atenei italiani non si distinguano particolari eccellenze, ma allo stesso tempo non si presentino neanche rappresentanze particolarmente mediocri; cosa che invece avviene in altri paesi europei come Francia, Germania, Inghilterra e Spagna.

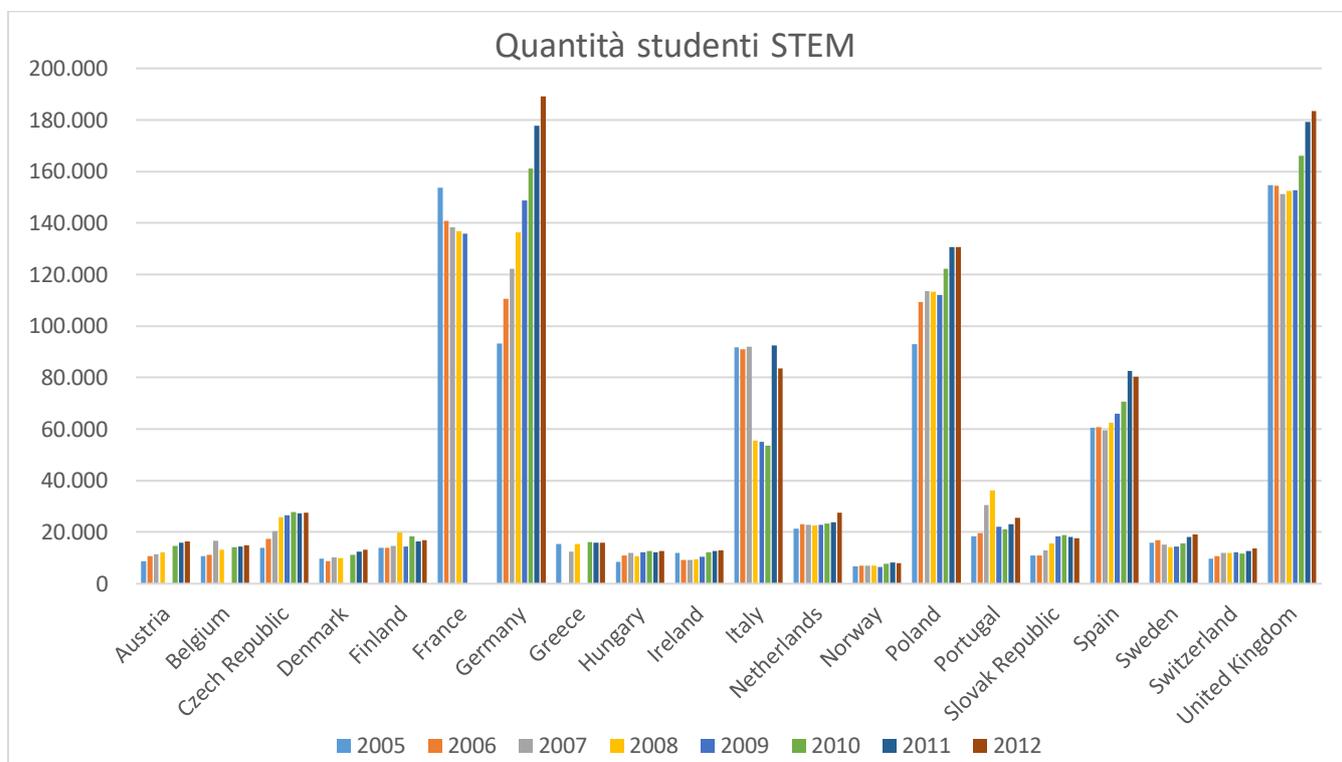
La figura 12 evidenzia le percentuali di individui laureati nei rispettivi stati europei.



Fonte: rielaborazione dati EUROSTAT figura 12

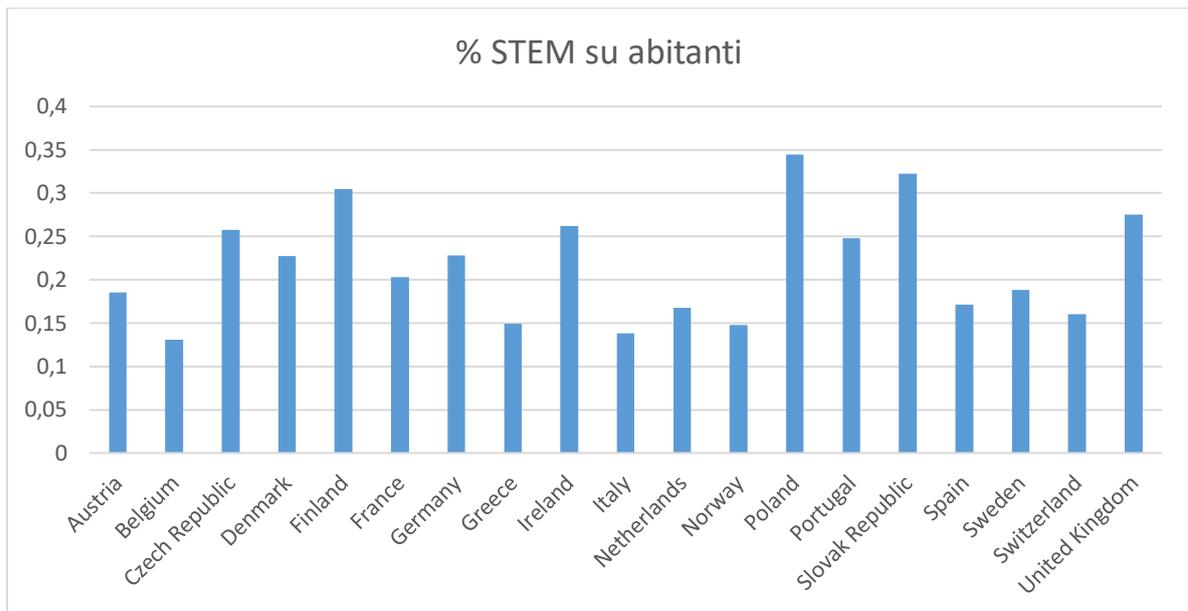
Il campione preso in considerazione riguarda le persone tra i 30 e i 34 anni. Il dato che più interessa in questa sede è la posizione dell'Italia, in figura rappresentata in verde scuro. Come è possibile notare La penisola italiana occupa l'ultimo posto tra i paesi considerati, se non per gli ultimi 3 anni dove supera le percentuali rumene. Come mostrato in precedenza, in Italia la quantità di laureati sta seguendo un andamento crescente tuttavia, rispetto alla percentuale di laureati degli altri stati Europei, la penisola appare in una situazione complicata, occupando il ruolo di “fanalino di coda”.

La figura 13 mostra l'andamento delle quantità di laureati STEM in vari paesi europei (alcuni sono stati omessi perché meno significativi e poco chiari per la comprensione del grafico). Il grafico è stato elaborato sommando il numero di laureati in scienze, tecnologia, ingegneria e matematica di ciascun paese.



Fonte: rielaborazione dati OECD figura 13 studenti STEM per stato

Come si può notare dalla figura 13, l'Italia occupa il sesto posto in termini di mole di studenti STEM risultando uno dei maggiori “produttori” in Europa. Tuttavia, la penisola è popolata da 60 milioni di abitanti, molti di più rispetto ad altri paesi. Per questo motivo quando si va a considerare la percentuale di laureati STEM sulla popolazione totale, la classifica cambia. Come si evince dalla figura 14, utilizzando le percentuali, l'Italia trasla al penultimo posto (peggio solo il Belgio). Questo non dovrebbe stupire, in quanto è già stato anticipato come l'Italia sia uno dei paesi con la più bassa percentuale di laureati in Europa.



Fonte: rielaborazione dati OECD figura 14

Conclusioni e considerazioni finali

In questa seconda parte sono state analizzate alcune delle statistiche riguardanti il finanziamento del settore universitario italiano e sono state successivamente paragonate con gli altri stati europei. Ci si è soffermati prima di tutto sul comprendere quanto gli atenei italiani vengano finanziati in totale e per studente (figura 1, 2 e 5), in seguito sono state analizzate alcune delle differenze presenti tra le tre macro aree italiane (Nord, Centro e Sud) in particolare da un punto di vista del finanziamento per iscritto (figura 4), della quota premiale (figura 5 e 6), del numeri di iscritti, dei laureati e abbandoni (figure 7,8 e 9) e infine, sono state messe in evidenza le differenze reddituali in relazione con il livello d'istruzione (tabelle 1,2 e figura 10). Le considerazioni che si possono trarre, comparando le statistiche individuate, sono quelle di un'Italia a tre velocità: un Nord finanziato maggiormente dove vengono prodotti più laureati (ci sono meno abbandoni e gli stipendi risultano più appaganti) il Centro che segue il settentrione, riuscendo in parte a pareggiarlo e il meridione sotto finanziato, dove parte degli studenti emigra negli atenei delle regioni nel Centro-Nord (oltre un quarto, come evidenziato dallo SVIMEZ) con la speranza di ottenere un livello di preparazione e di qualità della vita più elevato.

Tali statistiche risultano prevedibili. Le tendenze economiche differenti tra le tre macro aree della penisola sono fortemente insediate all'interno della società da ben prima del periodo

storico in cui è stata elaborata questa ricerca; appare quindi ragionevole pensare che i risultati del settore dell'istruzione avanzata siano fortemente influenzati dalle diverse prestazioni economiche tra Nord, Centro e Sud.

Successivamente l'analisi si è soffermata su un confronto tra l'Italia e i maggiori stati del continente europeo. Sono state evidenziate le cifre investite dagli stati a favore dell'istruzione (tabella 3), i differenti approcci alla tassazione universitaria (figura 11), la qualità delle università, facendo riferimento alla classifica del THE e le percentuali per quanto riguarda il numero di laureati (figura 12,13 e 14). I risultati mostrano come in Italia si tenda a trascurare l'investimento nell'ambito dell'istruzione. Questo risulta evidente quando si osserva come stati minori, con PIL inferiori (Irlanda e Belgio per citarne alcuni) arrivino a spendere cifre decisamente più elevate per sostenere l'istruzione. E' chiaro che un investimento limitato porti a risultati poco entusiasmanti in termini di percentuali di laureati dove, come è stato visto, la penisola italiana non risulta affatto in linea con la media europea.

Dall'altra parte, vi sono le Università stesse che, nonostante le risorse limitate, riescono in molti casi a proporre insegnamenti di qualità al di sopra della media (come mostrato dalla classifica stilata dal THE).

I risultati empirici suggeriscono che il settore dell'istruzione avanzata italiano abbia bisogno di una profonda revisione (Banfi e Viesti, 2016), ma che per una serie di ragioni, come l'ampio debito pubblico o gli scarsi ritorni dall'istruzione avanzata (De Novellis, 2017), tali cambiamenti risultano profondamente complessi ed articolati.

Ad esempio, per uno stato come l'Italia, sarebbe molto più complicato intraprendere un cammino di riforme verso gli ICL come effettuato invece in Inghilterra. Diverse motivazioni sostengono questa tesi: in primo luogo la solidità della struttura finanziaria italiana, un passo indietro rispetto a quella inglese e risorsa fondamentale per l'attuazione di una tipologia di prestito come gli ICL (Chapman, 2016). In secondo luogo l'alto livello di evasione fiscale presente nella penisola, stimato al 23,28% su PIL rispetto al 9,63% inglese (Commissione Europea, 2019). Questo renderebbe estremamente più articolato gestire il calcolo della restituzione del prestito in quanto misurato sul reddito dichiarato. O, infine, per l'avversione al rischio dei cittadini italiani e la loro bassa attitudine all'investimento (Belzil, Leonardi, 2007), che potrebbe limitare gli studenti dal richiedere prestiti per pagarsi gli studi, causando un decremento delle iscrizioni.

Una scelta politica lungimirante come quella di aumentare l'investimento, tramite spesa pubblica o privata nell'istruzione avanzata, risulta particolarmente complicata in uno stato

come l'Italia, caratterizzato da un gigantesco debito pubblico. Tuttavia, questa deve essere effettuata e gestita nel migliore dei modi se si vuole sviluppare delle generazioni di individui capaci di amministrare e migliorare lo stato sotto tutti i punti di vista.

BIBLIOGRAFIA

RON DIRIS, ERWIN OOGHE, 2018. "The economics of financing higher education." *Economic Policy* 33 (94), 265–314.

BAS JACOBS, FREDERICK VAN DER PLOEG, 2006. "Guide to reform of higher education: a European perspective". *Economic Policy*, Vol. 21, pp. 535-592.

ANTONIO CABRALES, MAIA GUELL, ROCIO MADERA, ANALIA VIOLA, 2019. "Income Contingent University Loans: Policy Design and an Application to Spain". *Economic Policy*, Vol. 34: 479–521

RODNEY ANDREWS, KEVIN STANGE, 2016. "Price regulation, price discrimination, and equality of opportunity in higher education: evidence from Texas". *National Bureau Of Economic Research*, Working Paper No. 22901

BRUCE CHAPMAN, 2016. "Income contingent loans in higher education financing". *IZA World of Labor* 2016: 227. Crawford School of Public Policy, Australia.

JAMES J. HECKMAN, DIMITRY V. MASTEROV, 2007. "The Productivity Argument for Investing in Young Children". *Review of Agricultural Economics*. Vol. 29, n. 3. Pp. 446–493.

DENNY, KEVIN, 2010. "What did abolishing university fees in Ireland do?". *UCD Geary Institute* Discussion Paper Series, Dublin..

GHAZLA AZMAT, STEFANIA SIMION, 2020. "Charging for Higher Education: Estimating the Impact on Inequality and Student Outcomes". *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 20200099, eISSN 1935-1682, ISSN 2194-6108,

RICHARD MURPHY, JUDITH SCOTT-CLAYTON, GILLIAN WYNESS, 2018. "The end of free college in England: implications for quality, enrollment, and equity". *National Bureau of Economic Research* Working Paper Series, N. 23888

ALBERT E. BEATON in F. THOMAS JUSTER, 1975. "*Education, Income, and Human Behavior*". Editore F. Thomas Juster. Pp. 365-396.

LIANG ZHANG, 2016. "Does State Funding Affect Graduation Rates at Public Four-Year Colleges and Universities?". *Educational Policy*, vol. 23, pp. 714–731.

ANTONIO BANFI, GIANFRANCO VIESTI, 2015. ““Meriti” e “bisogni” nel finanziamento del sistema universitario italiano”. *Fondazione RES*, Working papers 03.

CHRISTIAN BELZIL, MARCO LEONARDI, 2007. “Can Risk Aversion Explain Schooling Attainments?: evidence from Italy”. *Labour Economics*, Elsevier 14, pp. 957–970

ENRICO MORETTI, 2004. “Estimating the social return to higher education: evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data”. *Journal of Econometrics* 121 (2004) pp.175-212

BRUCE CHAPMAN, MATHIAS SINNING, 2011. “Student Loan Reforms for German Higher Education: Financing Tuition Fees”. *IZA Discussion*, Paper No. 5532.

ANTONIO BANFI, GIANFRANCO VIESTI, 2016. Il finanziamento delle università italiane (2008-2015) Una politica assai discutibile, in “*Scuola democratica, Learning for Democracy*” editore Il Mulino, 2/2017, pp. 299-318, doi: 10.12828/87591

RICHARD ADAMS, SONIA SODHA, 2017. “Tuition fees should be scrapped, says 'architect' of fees”. *The Guardian* [online].7 Luglio 2017. Disponibile su <www.theguardian.com/education/2017/jul/07/tuition-fees-should-be-scrapped-says-architect-of-fees-andrew-adonis>.

BRUCE CHAPMAN, IATANANTHA LOUNKAEW. Higher Education Base Funding Review: The Value of Externalities for Australian Higher Education, Report commissions for Lomax-Smith 2011 Base Funding Review.

HARRY DE BOER, BEN JONGBLOED, PAUL BENNEWORTH, LEON CREMONINI, RENZE KOLSTER, ANDREA KOTTMANN, KATHARINA LEMMENS-KRUG, HANS VOSSSENSTEYN, 2015. “Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems”. Report for the Dutch Ministry of Education, Culture and Science.

Enschede, Netherlands: Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universiteit Twente.

SALVO INTRAVAIA, 2013. “Tagli all'istruzione, l'Ue contro l'Italia”. *La Repubblica*

[online]. 25 Marzo 2013. Disponibile su

<https://www.repubblica.it/scuola/2013/03/24/news/europa_contro_italia_per_tagli_istruzion_e-55273841>

ANON, 2018. “I ragazzi del Sud studiano al Nord: per il Mezzogiorno è una perdita da 3 miliardi l'anno”. *La Repubblica* [online]. 23 Giugno 2018. Disponibile su

<https://www.repubblica.it/economia/2018/06/23/news/i_ragazzi_del_sud_studiano_al_nord_per_il_mezzogiorno_e_una_perdita_da_3_miliardi_1_anno-199807662/>

SABINA MINARDI, 2015. “Università, la grande fuga dal Sud”. *L'Espresso* [online]. 7

Settembre 2015. Disponibile su

<<https://espresso.repubblica.it/attualita/2015/09/07/news/universita-l-italia-e-spaccata-in-due-per-chi-vuole-studiare-al-sud-c-e-solo-la-fuga-1.228257>>

Unione degli Universitari, 2017. “Dieci anni sulle nostre spalle – Inchiesta sulle tasse universitarie 2017”. *Università aperta*.

MARCO BURGALASSI, VALERIA BIASI, ROSA CAPOBIANCO, GIOVANNI MORETTI, 2017. “Il fenomeno dell'abbandono universitario precoce. Uno studio di caso sui corsi di laurea del Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università “Roma Tre””

Giornale Italiano Della Ricerca Educativa, (17), 105-126. Recuperato da

<<https://ojs.pensamultimedia.it/index.php/sird/article/view/1905>>

FEDELE DE NOVELLIS in ECONOPOLY, 2017. “L'Italia continua a non credere negli

investimenti in istruzione. Perché?”. *Il Sole 24 ore* [online]. 18 Agosto 2017. Disponibile su

<<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2017/08/18/litalia-continua-a-non-credere-negli-investimenti-in-istruzione-perche/>>

Classifica THE. Disponibile su: https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/3/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats

CHARLES VELLUTINI, GEORGES CASAMATTA, LÉA BOUSQUET, GRZEGORZ PONIATOWSKI , Ecopa Case 2019. “Estimating International Tax Evasion by Individuals”. *Taxation Papers* 76, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.

PSACHAROUPULOS 1994. “The economics of financing higher education.” In RON DIRIS, ERWIN OOGHE, 2018. *Economic Policy* 33 (94), 265–314.

HECKMAN J.J, P.J KLENOW 1998. “The economics of financing higher education.” In RON DIRIS, ERWIN OOGHE, 2018. *Economic Policy* 33 (94), 265–314.