

## **III.4 - IL FINANZIAMENTO DELL'UNIVERSITÀ\***

*di Antonio Brancasi*

### **III.4.1 - Le storture**

#### **III.4.1.1 - Budget indeterminati e scarsa equità**

Il sistema attuale di finanziamento delle università, che pure ha aspetti positivi, presenta gravi inconvenienti.

Il finanziamento è oggi costituito in prevalenza da un trasferimento statale di tipo budgetario e in parte minore da “tasse studentesche”.

Come è noto, il meccanismo budgetario per un verso non ha funzionato e, per la parte in cui ha funzionato, non è stato capace di evitare alcuni gravi inconvenienti. Tali inconvenienti, sui quali è oggi prevalentemente richiamata l'attenzione, consistono nei noti fenomeni di accentuato localismo e di ostacolo alla mobilità dei docenti indotti nell'intero sistema universitario.

A impedire il corretto funzionamento del sistema hanno contribuito una molteplicità di fattori. In primo luogo, il sistema budgetario ha dovuto operare in un contesto segnato dal tipo di disciplina imposta alle università, che invece di limitarsi a definire standard e soglie di compatibilità è giunta a stabilire deresponsabilizzanti regole di minuto comportamento. D'altro lato, è mancata qualsiasi sanzione in grado di dissuadere i comportamenti difformi dalle regole, anche se eversivi del sistema.

Ma si può dire che il meccanismo è stato addirittura tradito nel momento in cui lo si è basato su trasferimenti dallo Stato che avrebbero dovuto garantire la copertura di certe spese, il cui ambito non è stato però determinato con precisione ed il cui ammontare è stato annualmente stabilito al di fuori di qualsiasi criterio diverso da contingenti decisioni di riparto di risorse scarse, con la conseguenza dell'impossibilità di far riferimento ad una qualche regola sicura circa la dinamica di evoluzione, nel tempo, dell'entità complessiva dei fondi da ripartire tra le università.

L'ammontare di tali fondi ha così acquistato un andamento sempre più erratico, fino alla riduzione netta verificatasi nell'ultimo quadriennio. In una tale situazione di sostanziale

---

\*NOTA REDAZIONALE: le parti riportate in corsivo, all'interno del testo, sono delle aggiunte fatte dal Prof. Cammelli, sulle quali sarà necessario un approfondimento in sede di discussione del documento.

impossibilità di affidamento circa l'effettiva dinamica dei fondi statali si spiegano da un lato comportamenti non responsabili e dall'altro contestazioni sul piano legale.

Accanto ai fondi trasferiti dallo Stato si pongono le entrate costituite dalle c.d. tasse studentesche, cioè dai corrispettivi pagati per il servizio di istruzione universitaria.

Ma anche le regole relative a questa forma di finanziamento sono prive di razionalità. Si pensi, da un lato, al tetto posto all'ammontare complessivo di queste entrate, che è determinato in misura direttamente proporzionale rispetto all'entità dei trasferimenti statali, laddove parrebbe più logico che una università fosse autorizzata ad aumentare l'ammontare delle tasse complessive in misura tendenzialmente proporzionale alla riduzione dei trasferimenti statali di cui possa fruire. Si pensi, dall'altro lato, che sulle entrate di ciascuna università influisce la delega ad esse del compito di operare politiche redistributive determinando misure di tasse diverse in relazione a diverse fasce di reddito, con l'esito che le risorse a disposizione dipendono dal livello di reddito degli studenti.

Infine, il rapporto quantitativo tra entrate da trasferimenti statali e proventi da "tasse studentesche" è tale da risolversi in una iniquità sociale. Infatti, per quanto si sia in presenza ormai di una università di massa, la maggioranza dei fruitori dei suoi servizi didattici appartiene alla fascia più agiata della popolazione: ciò significa che, in presenza di un sistema fiscale quale il nostro (con una elevata quota di imposizione indiretta ed una riduzione della progressività dell'imposizione diretta), il finanziamento ad opera della fiscalità generale produce effetti regressivi sul versante della spesa (ed equivale a far finanziare ai meno abbienti gli studi dei più abbienti).

### ***III.4.2 - I rimedi***

#### *III.4.2.1 - Dare effettività al sistema budgetario*

I sistema budgetario di finanziamento dell'Università, introdotto dalla l. n. 537 del 1993, va confermato come indispensabile condizione per ottenere un minimo di responsabilizzazione degli atenei.

Anzi la stessa esigenza si ripropone anche all'interno delle università, dove il sistema di *governance* richiede meccanismi di *full costing*, anche se da realizzare con strumenti di altro tipo. Nel caso, infatti, dei dipartimenti e delle altre strutture interne agli atenei non si tratta di costruire un sistema di finanziamento con cui fronteggiare integralmente tutte le loro

esigenze, perché avrebbe ben poco senso che ciascuna di tali struttura provveda, ad esempio, a pagare gli stipendi al proprio personale; si tratta piuttosto di introdurre un sistema di contabilità analitica che consenta di accertare la totalità dei costi, diretti e indiretti, di ciascuna struttura, pur lasciando al centro la realizzazione di determinate spese.

La gran parte dei suoi inconvenienti può essere risolta con strumenti che, anche se finanziari, non toccano l'architettura complessiva del sistema finanziario: per esempio il localismo indotto dal meccanismo budgettario può essere contrastato con una adeguata disciplina delle modalità di reclutamento della fascia iniziale della docenza così col gioco degli incentivi o disincentivi finanziari. La disciplina minuziosa e variabile introdotta dalle leggi finanziarie annuali e dalle altre disposizioni più o meno contingenti di questi anni deve e può essere sostituita da poche regole generali, stabili e di rilievo.

Per il mancato rispetto del budget è necessario e possibile prevedere un apparato sanzionatorio la cui disciplina preveda procedure di infrazione, misure cautelari ed effettive sanzioni.

#### *III.4.2.2 - Dare stabilità alle risorse*

Viceversa, l'assenza di una disciplina che dia stabilità alle risorse a disposizione del sistema universitario investe l'architettura del sistema di finanziamento facendo venir meno uno dei prerequisiti dell'intero sistema, e cioè la responsabilizzazione degli atenei verso comportamenti più virtuosi, ed appare problema prioritario rispetto a quello dei criteri e delle modalità di riparto di tali risorse tra i vari atenei, anche se queste ultime costituiscono lo strumento con cui il centro è in grado di esercitare la propria funzione di governo, orientando le scelte delle università.

Il sistema attuale dovrebbe essere sostituito da un altro il cui centro di riferimento consista nel costo della istruzione e nel quale vi sia un diverso rapporto tra trasferimenti statali e "tasse studentesche".

#### *III.4.2.3 - Le "tasse studentesche"*

Da un lato, le università dovrebbero essere lasciate libere di stabilire autonomamente l'ammontare delle tasse che ritengono necessarie per coprire i loro costi. Tali tasse dovrebbero essere pagate da tutti gli studenti che non abbiano diritto all'esenzione totale o

parziale in presenza di certi requisiti di reddito e di merito. La legge statale dovrà stabilire tali requisiti: per i primi è immaginabile la previsione di fasce di reddito decrescente in presenza delle quali la riduzione delle tasse dovrebbe aumentare, fino alla esenzione totale; per i requisiti di merito andrebbe stabilita la condizione di essere in pari con gli esami e di aver conseguito annualmente una media non inferiore a quella media riscontrabile nello stesso corso di laurea della medesima università. In definitiva la disciplina di questo profilo dovrebbe essere congegnata in modo da concepire un vero e proprio diritto soggettivo all'esenzione dalle tasse universitarie.

#### *III.4.2.4 - I trasferimenti statali a compensazione delle esenzioni delle tasse*

L'ammontare delle somme corrispondenti alle mancate entrate per le esenzioni degli studenti meritevoli e con un reddito non elevato, dovranno essere corrisposte alle università dallo stato. Ad esempio (*da approfondire*):

*fermo restando che ciascuna università potrebbe stabilire liberamente le tasse, per escludere una tendenza al loro innalzamento, il finanziamento a compensazione delle esenzioni andrebbe congegnato sulla base di costi figurativi determinati tenendo conto dei servizi effettivamente offerti da ciascuna università e della qualità dei medesimi e dei relativi prodotti (tempi e natura del collocamento nel mercato del lavoro, risultati ottenuti nei concorsi pubblici e negli esami di Stato, ecc.) dando anche rilievo ai risultati dalla valutazione.*

*D'altra parte, anche lo Stato, nel determinare il livello dei costi figurativi riconosciuto a ciascun ateneo, non dovrebbe essere completamente libero. A tal fine si potrebbe immaginare che il livello di costo figurativo riconosciuto alle università meglio valutate non possa essere inferiore alla media di quanto stabilito dagli atenei che hanno deliberato le tasse più elevate e che, analogamente, il costo figurativo riconosciuto alle università peggio valutate non possa essere inferiore alla media di quanto stabilito dagli atenei che hanno deliberato le tasse più basse.*

Un sistema del genere favorisce la competizione tra le università in termini di rapporto qualità-prezzo dei propri servizi didattici, fermo restando che, sul versante della qualità, i livelli minimi che consentano di qualificare come universitaria una istituzione devono essere comunque rispettati. Inoltre, un tale sistema avrebbe il pregio di sottrarre alle contingenti manovre annuali di finanza pubblica l'entità di risorse da destinare a questi interventi di

diritto allo studio. Infatti il loro importo sarebbe la risultante di predeterminate regole di sistema e le uniche grandezze da definire discrezionalmente riguarderebbero le fasce di reddito destinatarie dei vari livelli di esenzione: in definitiva, l'entità di queste sarebbe predefinito o lo sarebbe in parte e residuerebbero spazi che si presterebbero ad essere modificati in occasione della manovra annuale di finanza pubblica, ma, proprio perché si tratterebbe comunque di una modifica relativa a diritti soggettivi, il grado di stabilità di questa disciplina sarebbe, almeno politicamente, ben maggiore di quanto non lo sia l'attuale determinazione del fondo ordinario.

Lo stato inoltre dovrà finanziare la ricerca scientifica, provvedere a finanziamenti a progetto e complessivamente ad esercitare la funzione di governo anche mediante misure premiali.

#### *III.4.2.5 - Il finanziamento della ricerca*

Una volta risolto il finanziamento della didattica (che ovviamente comprende anche le spese per il personale), un fondo statale dovrebbe servire a finanziare l'attività di ricerca, fermo restando la possibilità per gli atenei di impiegare queste risorse senza alcun vincolo di destinazione ed anche per iniziative completamente estranee alla ricerca scientifica.

Per sottrarre la determinazione delle risorse complessive di tale fondo alle contingenti manovre annuali di finanza pubblica si potrebbe pensare ad una disposizione ordinamentale che colleghi tale importo ad una grandezza oggettiva: misura questa che appare particolarmente necessaria, oltre che per i motivi già detti, in considerazione del fatto che quella per la ricerca di base è la tipica spesa in grado di dare risultati politicamente spendibili soltanto a tempi lunghi ed incerti.

Per quanto il binomio insegnamento-ricerca debba essere confermato come irrinunciabile caratteristica dell'università, bisogna prendere atto che talune università o alcuni settori sono ormai prive di vocazione alla ricerca scientifica: in questi contesti il binomio in questione va riferito non alle strutture, bensì ai singoli docenti, che, in quanto esercitano il loro insegnamento in corsi universitari, sono tenuti a svolgere anche attività di ricerca scientifica.

In considerazione di ciò, si possono avanzare alcune ipotesi. Ad esempio, *ma la cosa va approfondita*, il fondo andrebbe articolate in due distinte quote, ciascuna delle quali ripartita tra gli atenei con criteri differenti:

- a) *Una prima quota destinata a finanziare esclusivamente le università con vocazione alla ricerca scientifica, da ripartire secondo fasce di merito definite in base ai risultati della valutazione*
- b) *Una seconda quota destinata a realizzare, a livello di docenti, il binomio insegnamento-ricerca: essa andrebbe ripartita prendendo in considerazione le unità di personale in servizio tenute ad effettuare attività di ricerca oltre che ad insegnare. Peraltro, siccome nelle università che hanno soltanto una vocazione all'insegnamento i docenti esercitano spesso altrove la loro attività di ricerca, bisognerebbe accreditare tale quota alle università nelle quali effettivamente svolgono la loro attività di ricerca*

#### *III.4.2.6 - Finanziamenti a progetto e finanziamenti premiali*

Le restanti forme di finanziamento dovrebbero essere a progetto o di tipo premiale: le prime concesse sulla base di strumenti di tipo contrattuale con cui definire gli impegni dell'ateneo beneficiario; le seconde erogate in maniera automatica al verificarsi di quanto si intende incentivare. In entrambi i casi, questi finanziamenti dovrebbero essere collegati alla realizzazione di iniziative specificamente definite, in modo da fornire alla funzione centrale di governo lo strumento per orientare le politiche degli atenei. In particolare, il collegamento con specifiche iniziative dovrebbe escludere, nel caso dei finanziamenti a progetto, che l'impegno assunto in via contrattuale dall'università beneficiaria consista semplicemente nel destinare le relative risorse a determinate spese e nell'obbligo di rendicontare l'impiego delle medesime in conformità a tali vincoli: questo collegamento va invece inteso in termini ben più sostanziali, nel senso che l'università beneficiaria si impegna a realizzare una determinata iniziativa definita contrattualmente in tutti i suoi aspetti ed il controllo deve vertere sul rispetto di tale impegno senza che le modalità di impiego delle risorse abbiano rilievo.

Le tipologie dei finanziamenti a progetto e di quelli premiali possono essere le più diverse, proprio perché, in quanto strumentali alla funzione centrale di governo, esse dipendono dai contenuti che questa funzione viene ad assumere. Si può però immaginare alcune stabili forme di finanziamento a progetto in quelli destinati alle ricerche di interesse nazionale, alle iniziative di edilizia universitaria, alle iniziative di mobilità del personale. In particolare, il finanziamento della mobilità dovrebbe riguardare quella volontaria relativa al personale già di ruolo (v. Studenti, II.2) e dovrebbe consistere nella erogazione, alla università ricevente e

sulla base di un programma da essa presentato, di quanto necessario a chiamare temporaneamente un docente in ruolo presso altra università.

Per quanto, in ordine al ruolo delle Regioni nel finanziamento delle università, la modifica del titolo V della Cost. possa dar luogo a sviluppi di cui oggi non è possibile ipotizzare gli esiti, tanto più in mancanza di riferimenti certi in ordine alla stessa finanza regionale, resta comunque il fatto che quello dei finanziamenti a progetto e di quelli premiali si presenta attualmente come lo strumento di cui tali enti possono sicuramente disporre per partecipare al governo della ricerca scientifica e della istruzione universitaria.