

“Il Mercato e l’Università (orgogliosamente) pubblica”: un commento all’articolo di L. Marattin

Categories : [Istituzioni e regole](#)

Tagged as : [Marco Valente](#), [Menabò n. 40](#)

Date : 3 Aprile 2016

Sullo scorso numero del [Menabò](#) Luigi Marattin, economista e consulente economico del Presidente del Consiglio, ha tracciato le linee di una possibile riforma universitaria con l’obiettivo di conciliare una gestione privatistica con la natura pubblica dell’istruzione.

Marattin parte dalla considerazione che negli ultimi decenni l’università italiana è stata affossata dai “baroni” – e ancor più dai loro delfini che devono la propria carriera non al merito scientifico o all’impegno didattico ma alla sudditanza – e sostiene che aumentare gli investimenti in queste condizioni sarebbe uno spreco perché permetterebbe solo ai “baroni” di conservare il loro potere. Al contrario, secondo l’autore è necessaria una riforma in termini privatistici e di mercato che risolverebbe magicamente ogni problema del sistema.

Altri potranno confutare le premesse del ragionamento di Marattin. Ricordo solo che la produttività scientifica media nelle università italiane è tra le più alte al mondo mentre siamo agli ultimi posti per finanziamenti e numero di studenti, ed i soli dove gli uni e gli altri diminuiscono. In questo articolo metterò invece in discussione le principali argomentazioni usate, contestandone la rilevanza e la coerenza, e concludo elencando telegraficamente possibili soluzioni alternative ai problemi citati.

Mercato. Marattin considera il mercato come la soluzione di tutti i problemi degli atenei, ma non si sofferma su alcuni aspetti critici. La teoria elenca diversi possibili regimi di mercato, e solo quelli perfettamente concorrenziali possono essere considerati “virtuosi” perché producono spontaneamente risultati utili socialmente. Altri – ad esempio i monopoli naturali – producono risultati socialmente pessimi, ed in questi casi la teoria economia raccomanda interventi da parte del governo per evitare i danni generati da un equilibrio spontaneo. Il “mercato” dell’istruzione universitaria e della ricerca non può essere considerato perfettamente concorrenziale per molte ragioni, ad esempio per la difficoltà finanziarie degli studenti a frequentare atenei lontani dalle famiglie. C’è inoltre un punto tecnico, meno noto ma assai pertinente, che dovrebbe suggerire estrema cautela nel suggerire il “mercato” come modello organizzativo per l’università: riguarda il concetto di **esternalità**, cioè gli effetti che le scelte compiute da qualcuno in un mercato producono su altri soggetti esterni. L’esempio classico di esternalità negative è l’inquinamento, che danneggia anche chi non opera sui mercati di prodotti inquinanti. Ma gli effetti esterni possono anche essere positivi, e un caso da manuale è proprio l’istruzione. Per esempio, scegliere di studiare ingegneria non beneficia solo il “consumatore” ma anche tutta la società che ne utilizzerà i servizi in futuro. Nei casi di esternalità positive l’equilibrio spontaneo corrisponde a una quantità del bene scambiata troppo bassa rispetto all’ottimo sociale e perciò è necessario l’intervento del governo per sostenerne la produzione. Quindi, anche in un’analisi puramente astratta, la questione del finanziamento pubblico per le università ha un’importanza primaria. In generale, in ogni caso, il richiamo al “mercato” deve essere ben qualificato, e non è corretto teoricamente affermare che la sua adozione produca automaticamente conseguenze positive.

“Infrastruttura giuridico-istituzionale”. Un secondo elemento della proposta consiste nel raccomandare l’uscita degli atenei dalla sfera del diritto amministrativo, e adottare il diritto privato, allo scopo di

aumentarne l'efficienza. Si potrebbe sostenere che il crescente contenzioso amministrativo non sia dovuto ad un improvviso entusiasmo per i TAR ma che sia causato dall'accumulo di leggi e regolamenti, numerose riforme e decine di emendamenti "minori", la cui pessima qualità e sostanziale ambiguità giustifica interpretazioni contraddittorie e, di conseguenza, favorisce il contenzioso. Queste, comunque, sono opinioni.

Risulta invece poco chiaro il ragionamento a supporto della proposta, basato sulla definizione economica di bene pubblico. Secondo Marattin da questa definizione ne discende che il diritto privato debba applicarsi al "mercato" mentre il diritto amministrativo riguardi solo i beni pubblici (in senso economico, come un "ordinanza sul pubblico decoro"). Due semplici esempi mostrano che questa distinzione non ha senso. Le televisioni private in chiaro offrono un bene pubblico, perché non escludibile e non rivale, ma certamente nessuno ritiene che il TAR debba risolvere i contenziosi sulla loro gestione. D'altra parte, la sanità è un bene tecnicamente privato (escludibile e rivale), ma la sua gestione è regolata da norme di diritto amministrativo volte a difendere il diritto sociale alla salute. Se ne deve quindi concludere che non ci sono motivi teorici per suggerire una specifica forma di giurisprudenza per determinate istituzioni.

Contrattazione. L'auspicio di una "contrattazione nazionale e (spero soprattutto) decentrata", volta ad aumentare la qualità del personale, può sembrare attraente, ma non ha alcun fondamento nella letteratura economica e di teoria dell'organizzazione. Affinché la contrattazione risulti uno strumento di selezione e motivazione efficace è necessaria la presenza di un datore di lavoro con un interesse specifico al risultato e che assuma il rischio di impresa (guadagna se le cose vanno bene, paga se vanno male). Con chi dovrebbero trattare i professori universitari? Con il rettore? Il direttore di dipartimento? Consiglio di amministrazione? Nessuna di queste figure sembra, in generale, avere la competenza necessaria e l'incentivo per un comportamento virtuoso: le loro cariche sono temporanee e non sopportano nulla di simile al rischio di impresa. Inoltre la critica al carattere verticistico-autoreferenziale del sistema (i baroni) non sembra combinarsi bene con la proposta di cedere una parte fondamentale del potere accademico ad autorità centrali prive di controlli esterni.

Gestione economico-finanziaria. Marattin auspica la completa flessibilizzazione degli atenei uscendo dalla pubblica amministrazione. Anche in questo caso la ratio non è chiara. Rispetto ad altre amministrazioni pubbliche gli atenei italiani godono già ora di una grande autonomia, che sfruttano ampiamente per moltissime scelte strategiche. Non si capisce per quale motivo una istituzione di diritto privato dovrebbe fornire risultati migliori di una pubblica amministrazione, dato che eliminando ogni controllo si darebbe maggior potere ai colpevoli del degrado universitario, e specificandone di nuovi si vanificherebbe l'obiettivo della semplificazione. Inoltre, permettere sistemi contabili autonomi (quindi non verificabili e necessariamente eterogenei) impedirebbe il necessario controllo da parte della Corte dei Conti, auspicato ma reso impossibile dalla mancanza di standardizzazione. D'altra parte, se è vero che gli atenei sono soggetti ad alcuni vincoli, è anche vero, ad esempio, che per lo stipendio dei docenti, scatti e premi sono già discrezionali, e che ci sono molti altri modi per attrarre e premiare un ricercatore (dotazioni, fondi, contratti, ecc.)

Infine, le piccole e grandi assurdità burocratiche che assillano gli atenei non sono una conseguenza necessaria dell'essere una pubblica amministrazione, ma di leggi scritte senza alcuna conoscenza del funzionamento reale di un'organizzazione particolare quale un ateneo universitario.

Allineamento degli incentivi. L'uovo di Colombo dei "condivisi criteri qualitativi" auspicato da Marattin risolverebbe, tautologicamente, tutti i problemi, ma la loro individuazione costituisce un enorme problema che assilla da tempo le università di tutto il mondo. Le difficoltà nascono dal fatto che la ricerca scientifica, per definizione, produce risultati che non sono comparabili con il passato e che avranno effetti futuri imprevedibili. Questi risultati sono quindi intrinsecamente non misurabili, in quanto una misura richiede un grado di omogeneità non ipotizzabile per prodotti che hanno tanto più valore quanto più si differenziano

dall'esistente. Inoltre, la letteratura di management riguardo gli effetti degli incentivi basati su indicatori di performance suggerisce estrema cautela per il [rischio di conseguenze imprevedibili](#). Ad esempio, uno dei risultati ormai acquisiti è che gli indicatori di performance, anche se potenzialmente corretti come misuratori, diventano deleteri se trasformati in criteri incentivanti, in quanto spingono ad attività che migliorano solo l'indicatore e non anche i risultati reali, e possono addirittura giungere a peggiorare proprio la performance che dovrebbero misurare.

Vincoli della pubblica amministrazione. I vincoli burocratici nella pubblica amministrazione sono frutto di leggi mal progettate e regolamenti sbagliati; la sede per rimuoverli è, quindi, quella legislativa. Per eliminare le tante assurdità burocratiche che affogano l'università si potrebbe attingere alle numerose proposte di buon senso già esistenti. Al contrario, i governi degli ultimi anni hanno prodotto un incremento degli obblighi burocratici dei docenti che – in una situazione di mancanza di supporto sostanziale alle attività di ricerca – finisce per sottrarre decine di ore ai loro compiti primari.

La critica alle proposte avanzate da Marattin non implica certo la difesa dello status quo, né di negare l'esistenza di numerosi problemi, anche gravi. Questi problemi non dovrebbero, però, essere affrontati con ricette semplicistiche fondate su principi teorici non coerenti al contesto universitario. Il mio timore è che le proposte di Marattin renderebbero il sistema universitario pubblico solo nei finanziamenti, eccellente solo negli indicatori, meritocratico solo in termini di autoreferenzialità, finendo per inasprire, invece che alleviare, i problemi esistenti e rischiando la distruzione di una istituzione secolare che ha prodotto (e continua, per ora, a produrre) risultati eccellenti, oltre che occasionali scandali. Per evitare questo destino credo siano necessarie iniziative meno legate ad approcci ideologici e più concrete nei loro effetti. A titolo di esempio, ed in modo necessariamente telegrafico, di seguito accenno ad alcune possibili proposte alternative.

Valutazione. Instaurazione dell'Anagrafe della Ricerca come database universale dei prodotti scientifici dei ricercatori italiani e che permetta l'analisi per aggregati rilevanti (ad es. dipartimenti, settori, ecc.). L'Anagrafe avrebbe un costo di sviluppo e mantenimento molto più basso di quello di attività dall'orizzonte molto limitato e dalla affidabilità molto discussa, come, ad esempio, la VQR. Diversamente da come si è proceduto finora (una "fotografia" ogni 4-5 anni), i dati dell'Anagrafe fornirebbero un "filmato" aggiornato in tempo reale, pubblico (e quindi verificabile) e disponibile per chiunque sia interessato ad informazioni sulla qualità della ricerca italiana. Sarebbe possibile, ad esempio, usare questi dati (con elaborazioni differenziate e verificabili) ai fini della distribuzione delle risorse, di valutazione comparative e di progressioni di carriera, senza affidarsi a sintesi generaliste, non verificabili, e dal contenuto informativo essenzialmente nullo, come quelle prodotte finora dall'Anvur.

Abuso di potere accademico. Ricorso a canali di accesso al ruolo differenziati tra ingressi di esterni e progressioni di carriera interne. Il primo canale, vincolante per una quota minima delle coperture a livello di dipartimento, sarebbe costituito da bandi competitivi riservati a candidati senza precedenti esperienze (di studio o lavorative) nell'ente che emette il bando. Il secondo canale sarebbe costituito da procedure valutative basate solo sulle performance del candidato e non vincolate alla disponibilità di posizioni, eliminando, quindi, un importante strumento di potere accademico. Inoltre, è auspicabile la ridefinizione degli ambiti disciplinari ai fini dell'accesso in ruolo (ASN e bandi) solo in termini di macro-settori; con la riduzione dei Settori Scientifico Disciplinari a strumento di organizzazione didattica si ridurrebbe drasticamente anche il potere di chi determina l'afferenza di un profilo di ricerca ad una specifica ortodossia scientifica.

Semplificazione per programmazione. Eliminazione dei Punti Organico e dei vincoli al turnover, con vincoli basati sulla sostenibilità economica computata sul reale profilo demografico di ogni ateneo.

Semplificazione amministrativa. Eliminazione di qualsiasi obbligo formale preventivo per spese gravanti

su fondi di ricerca, con obbligo di rendicontazione semplificata e richiesta di informazioni dettagliate solo in caso di fondato sospetto di abusi.

Precariato. Riduzione delle forme di contratto a tempo determinato ad una sola figura tenure track ed un solo tipo di contratto post-dottorato privo di tenure track. Riduzione punitiva dei finanziamenti in caso di ricorso eccessivo e prolungato a servizi di didattica forniti da personale non stabilizzato.

Tasse universitarie e diritto allo studio. Disincentivo all'incremento delle tasse universitarie, prevedendo la diminuzione progressiva del FFO per livelli crescenti delle tasse. Riforma del diritto allo studio con garanzie di copertura completa degli aventi diritto ai benefici di legge.

In conclusione, l'università ha bisogno urgente di interventi, ma non di grandi cambiamenti ispirati a visioni ideologiche non supportate né dall'esperienza né dalla logica, e destinati a ridurre all'irrelevanza la gran parte gli atenei pubblici. Serve invece che il sistema universitario, componente insostituibile del progresso economico e sociale di un paese, riceva l'attenzione politica e le risorse finanziarie di cui necessita.