

Il finanziamento dell'università italiana

Un confronto con l'Inghilterra usando i bilanci degli atenei⁺

Sergio Paba*

Settembre 2010

Sommario. In questo lavoro si discute il tema del finanziamento dell'università italiana utilizzando un approccio comparato: i bilanci delle università inglesi vengono confrontati con i bilanci delle università italiane. I dati si riferiscono al 2007/08. Lo scopo è comprendere se e in quale misura il sistema universitario italiano è sottofinanziato prendendo come riferimento uno dei migliori sistemi universitari al mondo. Queste le principali conclusioni: il sistema universitario inglese dispone di molte più risorse finanziarie rispetto a quello italiano. Le risorse provengono da diverse fonti, pubbliche e private. Se si pesano correttamente gli studenti fuori-corso, non emergono tuttavia differenze apprezzabili nel finanziamento pubblico corrente tra i due sistemi (FFO e *Recurrent Grants*). Il divario nelle risorse a disposizione dipende soprattutto da altre due voci: le tasse pagate dagli studenti e il finanziamento alla ricerca. Sul quest'ultimo terreno, il divario non è solo quantitativo ma anche qualitativo. L'ammontare di risorse pubbliche destinate alla ricerca universitaria è in Inghilterra ben 12 volte maggiore rispetto a quanto distribuito in Italia. Non è solo una differenza di quantità: ben due terzi dei fondi disponibili in Inghilterra vengono allocati attraverso bandi aperti e competitivi, contro appena un quarto in Italia. Gli effetti incentivanti di questi meccanismi di finanziamento possono contribuire a spiegare il diverso posizionamento nelle classifiche internazionali dei due sistemi universitari.

Parole chiave: sistemi universitari, finanziamento dell'istruzione terziaria.

Classificazione JEL: I2 (Education), I22 (Educational finance)

⁺ Un ringraziamento a Joy Libardo per il prezioso aiuto nel reperimento e nell'elaborazione dei dati.

* Dipartimento di Economia Politica, Università di Modena e Reggio Emilia. Pro-Rettore, Sede di Modena.

1. Introduzione

Come mostrano Aghion *et al.* (2007, 2008, 2010) in una serie di contributi, vi è una forte relazione positiva tra la performance in termini di ricerca dei sistemi universitari europei, misurata dalla posizione relativa nei ranking internazionali, e la quantità di risorse finanziarie complessive a disposizione degli atenei, pesata per il numero di studenti. L'impatto delle risorse dipende a sua volta dal grado di autonomia delle università rispetto ai governi centrali e dal grado di concorrenza per ottenere finanziamenti alla ricerca, che dipendono dai contesti istituzionali nazionali.

Nonostante l'esistenza di indubbie punte di eccellenza nel nostro sistema universitario, l'Italia non figura tra i primi posti nelle valutazioni internazionali, così come risulta agli ultimi posti tra i paesi avanzati per la quantità di risorse pubbliche e private destinate a sostenere l'università e la ricerca.

Nei contributi di Aghion *et al.* già citati, che propongono una lettura originale delle classifiche di performance nella ricerca pubblicate dall'ARWU¹, l'Italia è superata da tutti i principali paesi europei, ad eccezione di Spagna e Grecia. Ad analoghe conclusioni arriva QS² che, utilizzando un approccio metodologico in gran parte diverso rispetto ad ARWU, colloca il sistema universitario italiano al 12° posto nel mondo^{3,4}.

Sul piano delle risorse, alcune agenzie internazionali documentano ampiamente lo scarso finanziamento del sistema universitario italiano rispetto alla media dei paesi avanzati. L'OECD stima una percentuale di spesa pubblica e privata per l'università del 0,9% in rapporto al PIL nel 2007, contro una media dei paesi avanzati del 1,5% e del 1,3% dell'Europa a 19 (OECD 2010). L'Italia figura all'ultimo posto, insieme alla Repubblica Slovacca e all'Ungheria. Il contributo pubblico, sempre in rapporto al PIL, è pari allo 0,8%, contro l'1,2% della media OECD e l'1,3% dell'Europa a 19. A conclusioni analoghe arriva anche il rapporto Eurydice-Eurostat (2009).

Il tema dell'inadeguatezza delle risorse a disposizione del sistema universitario è da diverso tempo al centro del dibattito italiano, non solo tra gli addetti ai lavori. In molti ritengono che il crescente sotto-finanziamento, soprattutto nella sua componente pubblica, sia all'origine di gran parte dei problemi e debolezze dell'università e della sua scarsa competitività a livello internazionale. I tagli programmati dall'attuale governo non fanno che accrescere le difficoltà di bilancio degli atenei e aumentano le preoccupazioni sul futuro della ricerca e dell'università.

I finanziamenti all'università non provengono solo dal contributo corrente dello Stato, su cui in genere si concentra l'attenzione, ma da una pluralità di fonti: le famiglie che pagano le tasse di frequenza universitarie, i fondi per la ricerca erogati da diversi soggetti (istituzioni internazionali, enti pubblici e privati, sistema delle imprese), le entrate derivanti dai vari servizi e prestazioni offerti dagli atenei, le donazioni dei privati. A quale di queste fonti è principalmente imputabile lo scarso finanziamento dell'università italiana? È una responsabilità del solo settore pubblico, e dunque soprattutto dei governi nazionali, o vi è anche una difficoltà degli atenei a intercettare e sollecitare flussi di finanziamento che provengono dai privati o da istituzioni internazionali? Quanto pesano i finanziamenti distribuiti con bandi aperti e competitivi? Qual è l'incidenza dei contributi delle amministrazioni locali, che sempre più spesso sono chiamate a sostenere la formazione terziaria e la ricerca? Qual è l'incidenza delle famiglie e della contribuzione studentesca?

¹ <http://www.arwu.org/>

² <http://www.topuniversities.com/>

³ Si veda l'analisi sulla reputazione internazionale degli atenei italiani contenuta nel IX Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario curato dal CNVSU nel 2008 (pp. 110-118).

⁴ Queste classifiche forniscono una rappresentazione necessariamente approssimativa della realtà e della qualità dei sistemi universitari e devono essere prese con le dovute cautele. Per una discussione critica delle più importanti classifiche internazionali degli atenei, si veda Torok A. (2009).

Questo lavoro affronterà questi temi seguendo una procedura particolare: i bilanci delle università italiane verranno confrontati con i bilanci delle università inglesi. Perché il confronto con l'Inghilterra? Due sono le ragioni principali.

La prima è che l'Inghilterra ha un ottimo sistema universitario e può essere utilizzata come un utile modello di riferimento. Tra i paesi dell'Unione europea e secondo i *ranking* internazionali, la Gran Bretagna è seconda solo agli Stati Uniti negli indicatori di performance. E' un sistema ben governato, che fornisce mediamente ottimi servizi didattici agli studenti e che svolge attività di ricerca di livello internazionale. Le università britanniche, inoltre, hanno una grande capacità di attrazione e rappresentano la seconda destinazione, dopo gli USA, dei flussi di studenti internazionali. Quanto costa mantenere un sistema che produce risultati così brillanti? E' una cifra così distante da quella a disposizione degli atenei italiani? Quali insegnamenti possono essere tratti dall'esperienza inglese?

La seconda è che Italia e Inghilterra condividono un'importante caratteristica: rappresentano le nazioni europee dove il contributo pubblico alle istituzioni universitarie è il più basso in rapporto al PIL⁵. Sono anche i paesi europei dove è sensibilmente minore la quota del bilancio pubblico destinata alla formazione terziaria sul totale della spesa pubblica⁶. In questi sistemi, dunque, è probabile che le università abbiano bisogno anche di risorse private per il loro sostentamento. Si noti che l'università italiana è in larga parte pubblica, mentre gli atenei britannici sono istituzioni autonome e senza fini di lucro, assimilabili alle fondazioni private⁷, anche se riconosciuti, regolamentati e finanziati in buona misura dallo Stato. Se l'investimento pubblico non è sufficiente per il buon funzionamento di questi sistemi, quali sono e quanto pesano le altre entrate e quali le differenze tra i due paesi nella capacità di attrarre risorse esterne?

L'analisi utilizzerà i micro-dati a livello di singolo ateneo. Questa procedura presenta un grande vantaggio rispetto alle statistiche aggregate pubblicate dalle agenzie internazionali: consente una visione assai più precisa e attendibile delle voci e dei problemi di finanziamento⁸. L'incrocio tra queste informazioni e la posizione nelle classifiche internazionali può consentire inoltre una valutazione più puntuale della relazione tra risorse a disposizione e qualità degli atenei.

L'obiettivo ultimo del lavoro è fornire indicazioni utili a comprendere le principali criticità del sistema di finanziamento dell'università italiana e a orientare le scelte di politica universitaria sul terreno del finanziamento sia a livello centrale che dei singoli atenei.

Il lavoro è così organizzato: nella prima parte verranno discussi i dati aggregati sul finanziamento dei sistemi universitari contenuti nei rapporti dell'OECD e dell'EUROSTAT. Nel secondo paragrafo è contenuta l'analisi comparata delle università inglesi e italiane basata su una lettura dei dati di bilancio. Nell'ultimo paragrafo, le conclusioni e le riflessioni finali.

2. Il finanziamento all'università secondo le statistiche internazionali

Quanto viene speso per finanziare le istituzioni universitarie in Italia e nel Regno Unito? I confronti internazionali più recenti e attendibili sono quelli effettuati dall'OECD (2010) e dall'Eurostat (2009). Le stime tengono in genere conto delle dimensioni del sistema universitario, valutato in base al numero degli studenti iscritti; dell'ammontare di risorse di cui il paese dispone,

⁵ Rispettivamente 0,6% e 0,7%, contro una media EU19 di 1,1% (OECD 2010, p.220).

⁶ L'1,6% nel caso dell'Italia e il 2% nel caso della Gran Bretagna. La media europea è 2,9% (OECD 2010, p.243).

⁷ Lo Stato non possiede gli *asset* delle università e i dipendenti dell'università, siano essi docenti o personale tecnico-amministrativo, non fanno parte del settore pubblico (*civil servants*). Vi è pertanto autonomia retributiva da parte delle singole amministrazioni universitarie. Le università britanniche dipendono in larga parte dal finanziamento pubblico attraverso gli HEFC (*Higher Education Funding Councils*).

⁸ I rapporti dell'OECD e dell'EUROSTAT lasciano talvolta qualche dubbio sull'accuratezza di alcune stime, che anche una lettura attenta dei documenti metodologici non aiuta a chiarire, in particolare sul calcolo degli studenti FTE.

approssimato dal PIL; delle differenze di potere di acquisto tra i paesi, per cui le cifre vengono espresse in dollari o euro PPP.

Nel calcolo degli studenti, occorre distinguere tra coloro che frequentano l'università a tempo pieno e quelli che utilizzano solo parzialmente le strutture e i servizi universitari. Questi ultimi pesano di fatto meno nei costi annuali degli atenei. Per tener conto di questo, le stime si basano sul numero di studenti equivalenti a tempo pieno (FTE, *full time equivalent*).

Vediamo innanzitutto cosa dicono i dati pubblicati dai due enti internazionali.

L'ultimo rapporto dell'OECD (2010) fornisce cifre relative al 2007. A prima vista i dati mostrano chiaramente un netto sottofinanziamento dell'università italiana nei confronti della Gran Bretagna e, più in generale, della media dei paesi avanzati. La stima del finanziamento annuale delle istituzioni universitarie per studente equivalente e in dollari PPP 2007 è infatti di 15.463 contro 8.673, una differenza del 44% a sfavore dell'Italia e di circa il 30% rispetto alla media OECD (12.907 dollari). In rapporto al PIL, la spesa per l'università conta per l'1,3% in Gran Bretagna contro lo 0,9% dell'Italia.

Questi dati, decisamente preoccupanti, sono largamente utilizzati nel dibattito italiano, in genere per sottolineare la necessità di un aumento sostanziale nelle risorse *pubbliche* destinate all'università. Come si vedrà, tuttavia, il quadro è più complesso, e occorre leggere con più attenzione i documenti delle istituzioni internazionali per valutare con cura le differenze.

Nel commentare queste cifre, ad esempio, Perotti (2008) fa notare come nel caso dell'Italia l'ammontare del finanziamento cambierebbero drasticamente se la stima di studente equivalente a tempo pieno fosse fatta correttamente, tenendo cioè conto delle caratteristiche del nostro sistema istituzionale. Nelle stime sopra riportate, infatti, l'OECD utilizza presumibilmente il dato ufficiale di studente part-time fornito dai sistemi universitari. In Italia, tuttavia, il numero di studenti ufficialmente registrati a tempo parziale, che possono cioè impiegare fino al doppio degli anni per conseguire un titolo universitario, è trascurabile. Esiste invece un gran numero di studenti che non si laureano nei tempi previsti e che vengono classificati come fuori-corso. Per avere un'idea, il numero di laureati fuori-corso sul totale dei laureati nell'anno solare 2008 era pari al 56% (statistiche MIUR).

Utilizzando un coefficiente di conversione di 0.483 per calcolare il numero di studenti FTE, secondo una procedura proposta dal MIUR per il 2003, Perotti perviene ad una stima della spesa italiana per l'università di 16.027 dollari PPP per il 2004, quasi il doppio della stima originale, e ben superiore a quanto attribuito alla Gran Bretagna. Se questo procedimento fosse corretto, l'Italia non solo non risulterebbe sotto finanziata, ma sarebbe addirittura al quarto posto tra i paesi OECD per quantità di finanziamenti all'università.

Anche l'OECD, tuttavia, è consapevole dei problemi di stima degli studenti part-time. Per cercare di tener conto delle differenze tra i diversi paesi nella valutazione di questa tipologia di studenti e arrivare così a una valutazione più accurata dell'ammontare di risorse destinate all'università, l'OECD utilizza un metodo di calcolo basato sulla durata media degli studi universitari⁹. Per ragioni di confrontabilità, i dati qui utilizzati si riferiscono al 2006 (OECD 2009) e all'insieme dell'istruzione universitaria (*type B, type A, advanced research programmes*). Il tempo di permanenza medio negli studi universitari di uno studente italiano viene stimato in 5,01 anni, mentre quello di uno studente britannico in 4,34 anni. Moltiplicando queste cifre per il totale della spesa annuale complessiva del 2006, si ottiene una spesa cumulata di 67.082 dollari PPP per la Gran Bretagna e 43.711 per l'Italia (la media OECD è di 50.547 dollari). Con questa migliore

⁹ Il metodo viene spiegato nel dettaglio nell'*Annex 3: Sources, methods and technical notes* allegato al rapporto OECD (2010). Non è tuttavia chiaro quali dati vengano utilizzati. La stima dovrebbe essere riferita al totale degli studi terziari, che includono primo e secondo livello (Tertiary-Type A).

procedura di calcolo¹⁰, il divario tra i due paesi si riduce (dal 44% al 35% in meno per l'Italia), ma rimane comunque una differenza rilevante.

E' corretto dunque concludere che il sistema universitario italiano sia sotto-finanziato rispetto a quello britannico? Se la stima dell'OECD è giusta, la risposta è senza dubbio positiva: l'ammontare *complessivo* di risorse a disposizione delle università britanniche è del 78% superiore a quelle che affluiscono agli atenei italiani (rispetto alla media OECD, il divario dell'Italia è del 49%). Per comprendere quali interventi di politica economica e universitaria siano necessari per cercare di colmare il divario e rendere il sistema italiano più competitivo, il punto rilevante è capire a cosa sia imputabile questa differenza. Su questo il dibattito italiano è in genere assai più sfumato (lo stesso Perotti non ne fa menzione nel suo saggio), quando talvolta non strumentale o disinformato.

I dati in genere più citati dell'OECD considerano il *complesso* della spesa per l'università, con fondi provenienti sia da fonti pubbliche che private (famiglie e imprese). In particolare, il dato sulla spesa include tutte le tasse di iscrizione e di frequenza pagate dagli studenti, insieme ai contributi alla ricerca universitaria che provengono dalle imprese private, da organizzazioni no-profit, o da altri enti pubblici o privati.

Un contributo a una maggiore chiarezza proviene dalla disaggregazione della spesa. Le voci considerate dall'OECD riguardano tre aspetti fondamentali: il finanziamento dei servizi formativi essenziali (*educational core services*), l'attività di ricerca degli atenei, altri servizi (*ancillary services*). Il rapporto pubblica i dati disaggregati per tipologia di spesa¹¹.

Se si prendono in considerazione i soli *educational core services*, dove si concentra la parte rilevante dei finanziamenti pubblici diretti alle università, la differenza tra UK e Italia si riduce a 2.536 dollari per studente equivalente (7.757 contro 5.221, la media OECD è 8.587). Questo divario potrebbe essere spiegato dalla differenza nell'ammontare medio delle tasse universitarie. Secondo lo stesso rapporto dell'OECD, infatti, lo scarto tra le *tuition fees* italiane e britanniche è di ben 3.483 dollari PPP (anno accademico 2007/08)¹².

Se si prende in considerazione la durata media degli studi, il divario della spesa cumulata per i servizi formativi di base diventa di 8.824 dollari lungo tutto il periodo di permanenza dello studente all'università (il 24% in meno per l'Italia, -20% rispetto alla media OECD, dati 2006). Anche in questo caso, le tasse da sole potrebbero giustificare le differenze.

Più in generale, il divario di finanziamento tra i due paesi è in termini relativi assai più consistente nel caso dei servizi ancillari¹³ (1.266 contro 227 dollari) e del finanziamento della ricerca (6.441 contro 3.226).

L'OECD, infine, disaggrega il dato del contributo pubblico e privato in rapporto al PIL. Nel caso della Gran Bretagna, la spesa pubblica è pari allo 0,7% del PIL, contro lo 0,6% dell'Italia. Secondo queste stime, non vi sono grandi differenze tra i due paesi. Nel calcolo vengono considerate non solo le spese per i *core services* (i finanziamenti diretti per il funzionamento degli atenei) ma anche le spese per la ricerca e i sussidi pubblici alle famiglie, come borse di studio e soprattutto prestiti agli studenti per pagare le *tuition fees*, decisamente più alti in Gran Bretagna rispetto all'Italia. Differenze notevoli vi sono invece nei contributi dei privati (famiglie, imprese), dove il peso in rapporto al PIL è in Gran Bretagna il doppio di quello relativo all'Italia (0,6% contro 0,3%).

¹⁰ La stima è attendibile, perché, come specifica l'OECD per l'Italia, utilizzando il tempo medio di permanenza "*the effect balances out, since reporting part-time students as full-time students leads both to an underestimate of annual expenditure and to an overestimate of the duration of studies*" (Annex 3, p.8).

¹¹ OECD 2010, Tabella B1.2, p.203.

¹² OECD 2010, Tabella B5.1, p.254-5.

¹³ Rientrano in questa categoria le spese per i servizi di vitto, alloggio, trasporti.

Anche l'EUROSTAT pubblica dei dati comparati sul sistema universitario e sul suo finanziamento. Quelli più recenti si riferiscono al 2005 e 2006 (Eurostat 2009, Eurydice 2009). Le conclusioni non sono dissimili da quelle appena fatte.

In rapporto al PIL, la spesa pubblica per l'università, includendo borse e prestiti agli studenti, contributi per la ricerca, spese per servizi ancillari, è del 1,1% per la Gran Bretagna e dello 0,8% per l'Italia, la stessa stima dell'OECD.

Per studente FTE¹⁴, la cifra relativa a tutta la spesa nel 2005, sia pubblica che privata su tutte le voci, viene valutata in 19.090 Euro PPP per UK e 11.056 per l'Italia, 42% a sfavore del nostro paese. Prendendo in considerazione le sole spese per i *core services*, la differenza tra i due paesi è di 2.714 euro, una cifra che di nuovo può essere spiegata dalla differenza delle tasse pagate dagli studenti e dal maggiore contributo alle famiglie per finanziare la frequenza all'università da parte del governo britannico.

In conclusione, una lettura attenta dei rapporti delle due istituzioni internazionali conferma il generale sottofinanziamento del sistema universitario italiano rispetto a quello inglese. Gran parte della differenza, tuttavia, non può essere attribuita semplicemente al finanziamento corrente delle università da parte dei rispettivi governi ma soprattutto ad altre fondamentali voci di entrata, come i contributi delle famiglie (tasse) e il sostegno alle attività di ricerca da parte del settore pubblico e del settore privato.

3. Il confronto tra Inghilterra e Italia: cosa dicono i bilanci degli atenei

I dati utilizzati

I dati per l'Italia sono ricavati dai bilanci consolidati 2008, pubblicati dagli atenei¹⁵. Per ragioni di omogeneità, si sono prese in considerazione le sole università statali ad eccezione di alcuni atenei particolari come Normale e S. Anna di Pisa, SISSA di Trieste, lo IUSS di Pavia, Scienze Umane di Firenze, IUSM di Roma, le università per stranieri di Siena e Perugia. Sono state incluse Trento e Camerino, anche se presentano i conti con una diversa contabilità (economica e non finanziaria). Il totale degli atenei considerati in dettaglio è 58. Dei bilanci consolidati, sono stati considerati solo gli impegni relativi alla gestione di competenza 2008.

[Tabella 1]

La contabilità finanziaria, come noto, non agevola i confronti¹⁶. La struttura dei bilanci, riportata nella Tabella 1 è omogenea, ma mancano a livello ministeriale delle indicazioni chiare su cosa inserire esattamente nelle varie voci, che viene lasciato alla discrezionalità degli atenei. Esistono inoltre parecchie difformità di comportamento da parte delle amministrazioni universitarie, e questo suggerisce una certa cautela nell'interpretazione dei dati, soprattutto nelle analisi comparate. Esiste difformità anche all'interno delle singoli amministrazioni. Può facilmente capitare, ad esempio, che le entrate che provengono da uno stesso ente per le stesse finalità vengano registrate sotto voci diverse da parte del personale amministrativo di diversi dipartimenti. Occorre dunque attenzione nel trattare le cifre, soprattutto quando si scende molto nel dettaglio delle singole voci.

Per avere un'idea della capacità degli atenei di attrarre risorse, sono state considerate solo le voci del bilancio relative alle entrate proprie (E100 della contabilità finanziaria) più le entrate da

¹⁴ Nei documenti dell'Eurostat, non è spiegato chiaramente come vengano stimati gli studenti equivalenti a tempo pieno.

¹⁵ I bilanci annuali delle università vengono pubblicati, con qualche anno di ritardo, sul sito web del CNVSU.

¹⁶ Si veda l'analisi critica di Cinquini (2002).

trasferimenti (E300). Le prime includono le entrate contributive (tasse e contributi pagate dagli studenti per la frequenza dei corsi), le entrate che derivano da attività convenzionate con diversi enti e istituzioni (contratti, convenzioni, accordi di programma), le entrate per la vendita di beni e servizi (le attività commerciali degli atenei), altre entrate patrimoniali. Le seconde comprendono tutti i trasferimenti, sia correnti che per investimento, da parte dello Stato e di altri soggetti. Dal computo del totale delle entrate sono state pertanto escluse le poste correttive e compensative di spese e entrate non classificabili in altre voci (E200), quelle che derivano dall'alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie (E400), le entrate derivanti da accensione di prestiti (E500), le entrate derivanti da partite di giro (E600) e tutti i trasferimenti interni all'ateneo (E350)¹⁷.

I dati per l'Inghilterra sono ricavati dalle statistiche pubblicate annualmente dall'HESA (*Higher Education Statistics Agency*), che riporta annualmente i bilanci consolidati e redatti in maniera omogenea, insieme alle informazioni dettagliate sul personale occupato di tutti gli atenei del Regno Unito¹⁸. Il totale delle istituzioni inglesi considerate è 132, più del doppio di quelle italiane. I valori si riferiscono all'anno accademico 2007/08 (secondo le procedure contabili delle università britanniche, l'anno finanziario di riferimento va dal 1 agosto 2007 al 31 luglio 2008). I bilanci sono tutti redatti secondo quanto prescritto nello *Statement of Recommended Practice* (SORP) per tutte le istituzioni universitarie.

Il confronto avviene tra gli atenei statali italiani e le istituzioni universitarie inglesi. Il totale degli studenti iscritti nell'anno di riferimento (2007/08) è di 1.698.804 in Italia e di 1.922.180 in Inghilterra. La dimensione media delle istituzioni universitarie è pertanto considerevolmente più bassa in Inghilterra: 14.562 contro 27.849.

Una valutazione corretta del numero di studenti deve tener adeguatamente conto dell'incidenza degli studenti part-time. Uno studente che non frequenta a tempo pieno, infatti, usa in maniera ridotta i servizi e le strutture e dunque costa meno all'università. In Italia, secondo le statistiche MIUR, solo il 2,4% degli studenti è formalmente iscritto come studente a metà tempo, ma ben il 36,9% degli iscritti risulta fuori corso. In Inghilterra non esistono studenti fuori-corso, mentre il numero degli studenti a metà tempo è pari al 36,6%. Sia nel caso inglese che italiano, l'iscrizione a tempo parziale implica di norma il doppio della durata normale per conseguire un titolo di studio. In termini di tempo pieno equivalente, è dunque ragionevole pesare lo studente part-time la metà di uno a tempo pieno¹⁹.

Non è invece chiaro come considerare gli studenti fuori-corso italiani, dato che il tempo necessario per completare un corso di studio varia da persona a persona e il ritardo medio alla laurea varia da ateneo a ateneo²⁰. Per una stima approssimativa ma ragionevole, una strada possibile è usare i dati sui laureati forniti da Almalaurea. Secondo l'indagine sui laureati del 2008²¹, la maggior parte degli studenti fuori-corso impiega uno o due anni in più per completare un corso di laurea triennale e un anno in più per la laurea specialistica. Gli studenti iscritti a corsi del vecchio ordinamento, un numero non trascurabile, sono tutti fuori-corso con un ritardo in grande

¹⁷ La cifra totale che risulta per il complesso degli atenei considerati rappresenta il 95% del totale che include le voci E100, E200, E300, E400 descritte nella Tabella 1.

¹⁸ Merita un commento la completa e trasparente informazione che caratterizza il sistema universitario inglese e in generale britannico. I dati sono precisi, completi e comparabili, facilmente disponibili, puntualmente aggiornati. Le agenzie governative producono una grande quantità di materiale su tutti gli aspetti della vita universitaria, disponibili via web, su documenti cartacei o in formato digitale. Le relazioni annuali di bilancio vengono regolarmente e tempestivamente pubblicate nei siti web degli atenei, con una quantità rilevante di dati e informazioni. Gli atenei informano regolarmente e ampiamente il pubblico sui propri piani di sviluppo. Il confronto con quanto avviene mediamente in Italia è sconcertante.

¹⁹ Nel caso della Gran Bretagna, questa è l'indicazione che emerge dai documenti ufficiali che dettano le regole per la compilazione delle statistiche da parte degli atenei. Si veda HEFCE (2009).

²⁰ Tra i diversi indicatori utilizzati per ripartire la quota del 7% del FFO, il MIUR ha calcolato ateneo per ateneo il rapporto tra CFU effettivamente acquisiti nel 2008 e CFU previsti per gli studenti iscritti nell'A.A. 2007/08, un indicatore efficace di ritardo negli studi. La media nazionale è piuttosto bassa: 44,4%.

²¹ L'indagine considera 49 atenei italiani per un totale di circa 170.000 laureati intervistati.

maggioranza di 5 anni e oltre. Un anno in più della durata teorica implica ad esempio quattro anni per completare un corso triennale e dunque il “peso” di ciascun studente nell’anno di riferimento è 0,75 (pari a $\frac{3}{4}$). Con due anni in più, lo studente “pesa” 0,60 ($\frac{3}{5}$). Tre anni in più implicano un peso di 0,5, come uno studente formalmente iscritto a metà tempo. Almalaurea, nel suo rapporto, calcola un indice medio di ritardo che tiene conto di tutte le tipologie di corso, definito come il rapporto tra il ritardo medio al conseguimento del titolo e la durata legale del corso di studio. Il ritardo medio nel 2008 risulta pari a 1,6 anni, e questo da luogo a un indice aggregato di ritardo di 0,45. Utilizzando questo dato, è possibile stimare un peso appropriato per gli studenti fuori-corso: 0,69²². Con questo peso per i fuori-corso italiani e 0,50 per gli studenti iscritti a metà tempo in entrambi i paesi, il numero di studenti equivalenti a tempo pieno (FTE) in Inghilterra e Italia nel 2007/08 è molto simile: 1.570.500²³ contro 1.483.943.

Un’ultima nota sui dati utilizzati. Per ragioni di disponibilità dei dati, il confronto è relativo ad un solo anno accademico, il 2007/08. E’ dunque possibile che alcuni finanziamenti che compaiono nei bilanci degli atenei abbiano una natura transitoria e non strutturale. Questo in qualche misura può falsare i confronti tra le università, soprattutto quando si scende troppo nel dettaglio. Il quadro complessivo, tuttavia, è sufficientemente attendibile.

A questo punto è possibile iniziare l’analisi comparativa che verrà sviluppata nei prossimi paragrafi.

Il totale delle risorse a disposizione e la composizione delle fonti di finanziamento

Se si prendono in considerazione le entrate delle istituzioni universitarie che provengono da tutte le possibili fonti di finanziamento, sia pubbliche che private, i dati confermano ampiamente quanto sottolineato dalle statistiche internazionali: il sistema universitario italiano può contare su un ammontare di risorse sostanzialmente inferiore di quello a disposizione delle università inglesi. Più precisamente, il reddito delle istituzioni universitarie inglesi per studente FTE è pari a quasi il doppio di quello italiano: mediamente dall’80 al 90% in più a seconda delle voci di entrata considerate (Tabella 2): 15.555 euro PPP contro 8.161²⁴. Il sottofinanziamento dell’Italia è particolarmente evidente se si confrontano gli atenei più importanti di entrambi i sistemi universitari, come illustrato nella Figura 1. Le prime università inglesi, tra cui alcune tra le più importanti al mondo, dispongono di risorse finanziarie da 2 a 6 volte maggiori di quelle delle prime università italiane. Queste risorse aggiuntive contribuiscono alla migliore qualità dei servizi offerti e, soprattutto, a un finanziamento assai più robusto di quanto avvenga in Italia delle attività di ricerca.

[Tabella 2 e Figura 1]

Analizzando la composizione delle entrate nei due sistemi, emerge in primo luogo come il finanziamento istituzionale corrente sia assai più importante in Italia rispetto all’Inghilterra (Tabella 3a). Il fondo di finanziamento ordinario (FFO) pesa in media per circa il 58% del totale del bilancio consolidato, mentre i *recurrent grants* (RGs), la voce di finanziamento pubblico ordinario nel sistema britannico, pesano in media appena un terzo delle entrate totali, pur rappresentando in genere la voce relativamente più importante dei bilanci. Un’altra sostanziale differenza riguarda i contributi degli studenti. In Inghilterra, il peso delle tasse universitarie sulle entrate è più del doppio

²² La durata media legale dei corsi di studio è 3,56 anni, 1,6 è il ritardo medio alla laurea, e $3,56/(3,56+1,6)=0,69$.

²³ Esclusi i 43.125 studenti equivalenti a tempo pieno registrati in alcuni atenei per seguire corsi di formazione non di livello universitario (*further education students*).

²⁴ Cifre ottenute considerando le entrate proprie più i trasferimenti nel caso degli atenei italiani, e il reddito totale pesato per i soli studenti che seguono corsi di livello universitario per gli atenei inglesi.

rispetto all'Italia: il 28% contro il 13%. Anche l'incidenza delle entrate e contributi finalizzati a sostenere la ricerca è maggiore in Inghilterra, seppur in misura minore in termini relativi (16% contro 12%), così come la voce corrispondente ad altri redditi e entrate, che includono soprattutto gli introiti per i servizi e prestazioni resi dall'ateneo (24% contro 16%).

[Tabella 3]

Per avere un'idea più precisa delle differenze nella quantità di risorse aggiuntive a disposizione nei due paesi, è utile paragonare le diverse voci di entrata al finanziamento istituzionale corrente (FFO per l'Italia e RGs per l'Inghilterra), che dovrebbe assicurare le risorse di base del sistema universitario (Tabella 3b). L'ammontare delle tasse e dei contributi degli studenti è pari in media al 23% del FFO, mentre in Inghilterra raggiunge una cifra assai più elevata: l'83% dei RGs. Le entrate per la ricerca sono pari al 21% del FFO, molto poco rispetto al 47% dei RGs in Inghilterra. Le altre entrate contano per il 28% del FFO e per il 71% dei RGs. Nel complesso, le entrate totali rappresentano in Italia il 172% del FFO mentre in Inghilterra raggiungono il 300% dei RGs, una differenza notevole tra i due sistemi.

Un'idea della distanza tra Italia e Inghilterra nella capacità di attrarre finanziamenti esterni è fornita dal confronto tra i singoli atenei riportato nella Figura 2. I dati illustrano per ciascun ateneo il peso del finanziamento ordinario rispetto al totale delle entrate. Nel caso inglese, 10 università riescono ad avere da altre fonti da 3 a 6 volte l'ammontare del finanziamento istituzionale. In Italia, le prime dieci università riescono ad attrarre da altre fonti da 1 a 2 volte l'ammontare del FFO.

In conclusione, i bilanci delle università inglesi risultano mediamente non solo più ricchi ma anche più diversificati e meno dipendenti dal finanziamento statale di quanto non accada in Italia. A quali voci di entrata è dovuta questa distanza? In particolare, qual è la differenza tra i due sistemi in termini di finanziamento pubblico istituzionale?

[Figura 2]

Il finanziamento istituzionale

In entrambi i sistemi, la principale fonte di finanziamento delle università è il sostegno statale alle spese correnti di funzionamento degli atenei. Si tratta dell'ammontare che serve per mantenere l'apparato amministrativo, pagare gli stipendi al personale docente e ricercatore, erogare i servizi didattici fondamentali, e far fronte alle spese di base della ricerca (infrastrutture). In Italia l'ente erogatore è il MIUR, mentre in Inghilterra se ne occupa l'HEFCE (*Higher Education Funding Council for England*), che dipende dal governo. Il cuore di questo finanziamento è il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) nel primo caso, i *Recurrent Grants* (RGs) nel secondo. I due aggregati sono grosso modo comparabili, anche se occorre qualche attenzione, come si vedrà più avanti, perché non coprono esattamente le stesse voci di entrata.

[Tabella 4]

Come emerge dalle stime riportate nella Tabella 4, e contrariamente a quanto si potrebbe pensare, la differenza nel finanziamento ordinario tra i due sistemi non è rilevante. In entrambi i casi, la cifra per studente FTE oscilla tra i 4.700 ai 5.400 euro, a seconda delle voci prese in considerazione e del peso attribuito agli studenti fuori-corso. Se si considera il totale del finanziamento corrente istituzionale²⁵ (quello che proviene dal MIUR in Italia e dal HEFCE in Inghilterra), il valore tra i due sistemi è molto simile: 5.274 euro contro 5.382 per le università

²⁵ Questa cifra corrisponde alla voce E310 del bilancio consolidato e include solo i contributi e trasferimenti correnti alle università da parte del MIUR (FFO, borse di studio, assegni di ricerca, piani di sviluppo, fondi per attività sportiva, altri trasferimenti correnti). Sono esclusi gli accordi di programma, l'edilizia universitaria, i finanziamenti alla ricerca.

inglesi. I *recurrent grants*, oltre al finanziamento corrente della didattica e della ricerca, includono altri finanziamenti speciali. Se si tolgono questi ultimi per un confronto corretto con il FFO e utilizzando la stima più attendibile per pesare i fuori-corso italiani, si ottiene praticamente la stessa cifra media per entrambi i sistemi: 4.746 per l'Italia, 4.734 per l'Inghilterra. Si noti che con pesi minori assegnati agli studenti fuoricorso (ad esempio 0,60), il sistema italiano risulta mediamente *meglio* finanziato di quello inglese. La Figura 3 illustra il finanziamento pubblico corrente per studente FTE per i primi 58 atenei di entrambi i paesi. Nella serie relativa all'Inghilterra, sono stati esclusi i quattro atenei *outlier* inglesi (Cambridge, Oxford, University College London, Imperial College London), fortemente finanziati e considerati tra le migliori università al mondo secondo le diverse classifiche internazionali. Come si può facilmente osservare, le due serie di dati si sovrappongono perfettamente in gran parte, mostrando una sostanziale omogeneità nella distribuzione dei finanziamenti.

[Figura 3]

E' interessante mettere in relazione l'ammontare di finanziamento pubblico corrente con la posizione degli atenei nelle classifiche internazionali (Tabella 5). Università inglesi di ottimo livello e tra le prime 100 a livello mondiale, come Manchester, Sheffield, Birmingham, possono contare su un finanziamento pubblico corrente per studente FTE uguale o inferiore a quello a disposizione di università italiane che compaiono tra le prime 401-500 o 501-600, come Siena, Trieste, Pavia, Genova, o che non compaiono affatto in nessuna classifica internazionale, come Sassari o Messina. Atenei di grande prestigio, come Warwick e Nottingham, hanno meno finanziamenti di tantissime università italiane.

[Tabella 5]

Dal punto di vista del contributo corrente da parte dello Stato, dunque, il sistema universitario italiano *non* risulta in media significativamente meno finanziato rispetto a quello inglese. Questo non significa tuttavia che i due sistemi di finanziamento ordinario possano essere considerati equivalenti. Vi è infatti una differenza sostanziale nel modo in cui sono allocati i finanziamenti ordinari ai singoli atenei che ha forti implicazioni sulla competitività relativa dei due sistemi universitari.

I RGs si compongono di due parti principali ben distinte: una serve a finanziare le attività didattiche, l'altra le attività di ricerca. La prima viene distribuita agli atenei sulla base di un algoritmo che tiene fondamentalmente conto del numero degli studenti e del mix di discipline che vengono insegnate. In questo non è molto dissimile dal criterio di distribuzione del FFO. Di conseguenza, ci si aspetta che atenei più grandi abbiano proporzionalmente più finanziamenti per coprire le attività formative e che, in termini di finanziamento per studente FTE, non ci siano grosse differenze tra le università, cosa che risulta chiaramente dalla Figura 4. In media, la quota di finanziamento relativo alla didattica pesa in Inghilterra per circa il 70% dei RGs.

[Figura 4]

Il punto rilevante, che segna una differenza profonda con il sistema italiano, sono i criteri con cui la quota relativa alla ricerca, che pesa per un complessivo 22% sui RGs, viene distribuita tra le università inglesi. Questi si basano fondamentalmente sulla qualità e la quantità della ricerca, valutata, per ogni singola area disciplinare, da un organismo indipendente attraverso una procedura rigorosa e secondo standard internazionali (il RAE, *Research Assessment Exercise*²⁶). Il risultato è un'allocazione di questa parte del finanziamento fortemente diseguale tra gli atenei inglesi.

²⁶ Si veda HEFCE (2008). L'ultima valutazione RAE risale al 2008.

Università dedite principalmente all'attività didattica possono ricevere zero o molto poco, mentre università che svolgono ricerca di qualità riconosciuta internazionalmente avranno cifre rilevanti di finanziamenti per la ricerca che arrivano a coprire più della metà del RG. Quest'ultimo è il caso delle migliori università inglesi: Oxford, Cambridge, Imperial College, University College London. La Figura 4 illustra le differenze in termini di sterline per studente FTE. Questo meccanismo di distribuzione dei fondi stimola la concorrenza tra gli atenei e rappresenta un forte incentivo verso la qualità della ricerca e verso politiche di reclutamento del personale universitario orientate al merito.

Il governo italiano, con la L.1/2009 (art.2)²⁷, ha introdotto di recente un meccanismo di redistribuzione di una parte del FFO allo scopo di premiare gli atenei che si sono distinti nella qualità della ricerca e nella qualità e nei risultati dei processi formativi. La prima applicazione del provvedimento ha interessato il 7% del FFO del 2009, una cifra decisamente inferiore a quella inglese ma che nelle intenzioni del governo è destinata a crescere in futuro. In assenza di un'agenzia nazionale di valutazione, i criteri di valutazione della qualità utilizzati dal Ministero hanno tuttavia sollevato diverse perplessità, come risulta dai pronunciamenti della CRUI²⁸ e del CUN²⁹. Allo stato attuale non è ancora chiaro come si procederà per il 2010. E' tuttavia presto per dire se questo provvedimento, che va indubbiamente nella giusta direzione, avrà un impatto sul modo in cui le risorse vengono distribuite all'interno delle strutture di ricerca e di didattica degli atenei italiani e più in generale sulla qualità del sistema universitario italiano.

In conclusione, i dati appena commentati dimostrano chiaramente come non vi siano apprezzabili differenze tra l'Italia e l'Inghilterra sul terreno del finanziamento ordinario (fondi correnti MIUR e *funding body grants*). Il divario tra le risorse complessive a disposizione nei due sistemi dipende dunque dalle altre voci di entrata, in particolare dai contributi degli studenti e dal sostegno alla ricerca, che verranno di seguito discusse.

Le tasse e i contributi degli studenti

Le entrate dovute alle tasse di frequenza e ai contributi pagati dagli studenti contribuiscono in misura rilevante a spiegare la differenza tra le risorse a disposizione dei due sistemi universitari. In termini di studente FTE, l'ammontare medio complessivo³⁰ è di circa 4.001 euro PPP in Inghilterra, contro 877 in Italia³¹. Una differenza di 4,6 volte a sfavore dell'Italia, che incide pesantemente sui bilanci comparati degli atenei italiani e inglesi.

Per le università inglesi, le tasse contribuiscono mediamente al 28% del budget complessivo contro il 13% per le università italiane. In entrambi i sistemi esistono delle rigidità istituzionali che impediscono una completa libertà nella fissazione dei contributi, ma con profonde differenze.

Nel caso italiano, la legge lascia scarsa autonomia agli atenei statali, stabilendo che l'ammontare delle tasse di frequenza non possa superare il 20% del FFO³². Nell'anno preso in

²⁷ L.1/2009, Art. 2. (*Misure per la qualità del sistema universitario*): A decorrere dall'anno 2009, al fine di promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle università statali e di migliorare l'efficacia e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, una quota non inferiore al 7 per cento del fondo di finanziamento ordinario (...) e del fondo straordinario (...), con progressivi incrementi negli anni successivi, è ripartita prendendo in considerazione: a) la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi; b) la qualità della ricerca scientifica; c) la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche.

²⁸ Si veda ad esempio la Mozione CRUI approvata all'unanimità dall'Assemblea Generale, Roma, 24 settembre 2009.

²⁹ Parere su FFO 2009, Adunanza del 25 giugno 2009

³⁰ Questi dati sono relativi ai corsi istituzionali di primo e secondo livello in Italia e *undergraduate* e *graduate* in Inghilterra (che includono anche i corsi di dottorato).

³¹ Si noti che mentre gli studenti inglesi part-time pagano tasse più basse, gli studenti fuori-corso italiani pagano tasse in genere più alte dei loro colleghi in corso. Dal punto di vista delle entrate, questo avvantaggia gli atenei italiani in termini di studenti FTE.

³² Decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1997, n. 306, articolo 5. Si noti che questo limite vale per i corsi istituzionali di primo e secondo livello ma non per i master.

considerazione, il peso medio sul FFO è del 18,6%. Questo limite, tuttavia, è stato superato da diversi atenei, come dimostra la Figura 5, finora senza particolari conseguenze.

Nel caso inglese, il sistema della tassazione universitaria, in accordo al *Higher Education Act* del 2004 (operativo dal 2006), prevede per tutti gli studenti UK e per quelli che provengono da un paese della UE un limite massimo alle tasse di frequenza dei corsi di primo livello (*undergraduate*) fissato dal governo. Il limite è di £ 3.000, poi rivalutato a £ 3.225 per il 2009/10. Nel 2007/08, anno di riferimento della presente analisi, il limite era di £ 3.070. La gran parte degli atenei inglesi si è uniformata su questa cifra massima. In termini di euro PPP, si tratta di 3.886 euro contro una media di 845 euro per l'Italia (con molte differenze: da un minimo di 311 al Politecnico di Bari fino a un massimo di 1.721 allo IUAV di Venezia). In Inghilterra, dunque, si paga 4.6 volte in più della media italiana per frequentare un corso di laurea triennale.

Il divario tra i due sistemi è ancora più accentuato se si considera che in Inghilterra gli atenei sono completamente liberi di fissare l'ammontare delle tasse per gli studenti internazionali che provengono da un paese extra-UE, mentre in Italia non vi è normalmente alcuna differenza tra stranieri e italiani. In questo caso, l'ammontare delle tasse si avvicina al costo pieno della formazione e può arrivare a tre volte la cifra pagata dagli europei. Inoltre e diversamente dall'Italia, non vi è limite alle tasse di frequenza per i corsi di secondo e terzo livello, che variano da ateneo ad ateneo, anche in relazione alle discipline insegnate.

[Figura 5 e Figura 6]

La Figura 6 mostra l'effetto della regolamentazione vigente in Inghilterra. Le tasse di frequenza contano mediamente per l'83% del Recurrent Grant, con punte superiori al 100% in 10 atenei. Come si può notare, il peso degli studenti internazionali e non europei sul totale delle entrate contributive è molto elevato, mediamente del 30%, con punte superiori al 45% in cinque casi tra le principali università. La motivazione finanziaria è certamente una delle ragioni non secondarie del forte impegno verso l'internazionalizzazione degli atenei inglesi. Nonostante il livello di tassazione per gli studenti non comunitari non abbia eguali in Europa, è sorprendente come la Gran Bretagna continui ad essere di gran lunga il paese europeo che attrae in proporzione il maggior numero di studenti internazionali. Una prova ulteriore del livello di efficienza e qualità del sistema universitario inglese.

In Italia, accanto alle tasse di frequenza dei corsi istituzionali di laurea e laurea specialistica (magistrale), esistono altri contributi richiesti agli studenti per la frequenza di altri corsi, come master universitari di primo e secondo livello, corsi di perfezionamento, corsi estivi, singoli insegnamenti. Alcune di queste attività formative rientrano nei programmi di *life long learning*. Si noti che la disponibilità a pagare degli studenti per molti di questi corsi, che hanno in genere un contenuto ritenuto "professionalizzante", è assai più elevata rispetto ai corsi istituzionali di primo e secondo livello. Queste entrate, che non sono soggette al vincolo del 20%, possono essere di entità non trascurabile nei bilanci degli atenei. In media, il loro peso in rapporto al FFO è del 3,9%. Questo, sommato alle entrate contributive per il conseguimento dei titoli di primo e secondo livello, porta il totale delle entrate contributive per il complesso degli atenei al 22,5% del FFO, un livello che rimane comunque assai lontano dall'esperienza inglese. Guardando ai singoli atenei, l'incidenza di queste entrate può arrivare al 10% del FFO, come nel caso dell'Università Ca' Foscari di Venezia, ed è superiore al 6% per altri 7 università (Figura 5). Questa fonte di entrata, tuttavia, rimane una strada di finanziamento largamente sottoutilizzata dagli atenei pubblici italiani. L'organizzazione di questi corsi, assai più flessibili e non soggetti a tutte le pesanti regolamentazioni normative che riguardano l'offerta di primo e secondo livello, non è considerata

un impegno istituzionale e viene spesso considerata dai docenti che vi insegnano come una fonte di integrazione dei loro stipendi.

In conclusione, l'ammontare complessivo delle entrate che provengono dalle tasse di frequenza pagate dagli studenti segna una profonda differenza nella disponibilità finanziaria corrente dei due sistemi universitari. Nel caso inglese, integrano abbondantemente il finanziamento pubblico ordinario. Si tratta di entrate di particolare importanza, perché presentano un buon livello di stabilità e prevedibilità e soprattutto perché non sono vincolate nel loro utilizzo. Possono ad esempio finanziare servizi agli studenti, manutenzione delle strutture, spese di funzionamento e, in Inghilterra, anche il personale.

Il finanziamento della ricerca

Una voce di particolare importanza tra le entrate delle università è il finanziamento alla ricerca, escludendo da questo ammontare le somme associate alla ricerca contenute nel finanziamento ordinario, già commentate in precedenza.

Nell'affrontare l'analisi comparata, occorre prestare molta attenzione ai dati contenuti nei bilanci consolidati presentati dagli atenei italiani, che presentano numerosi problemi e incongruenze. Nel ricostruire gli aggregati rilevanti e attendibili per l'analisi, sono state prese in considerazione solo alcune delle voci presenti nei bilanci, mentre altre sono state ignorate³³. Per l'insieme dei 58 atenei statali considerati, la cifra che si ottiene dopo aver ripulito i dati equivale al 77,4% del totale generale delle entrate attribuite alla ricerca al netto dei trasferimenti interni.

Passando al confronto con l'Inghilterra, emergono delle differenze sostanziali tra i due sistemi universitari sul terreno del finanziamento alla ricerca.

Innanzitutto sul piano dei valori complessivi. Per avere un termine di paragone, mentre in Italia il peso delle entrate attribuite alla ricerca in rapporto al FFO è di appena il 21,1%, in Inghilterra si arriva al 46,6% dei RGs. Per studente FTE, il confronto è rispettivamente tra 1065 euro PPP e 2.427 euro PPP, circa 2,2 volte tanto a favore degli atenei inglesi.

[Tabella 6]

In secondo luogo, per ente erogatore e modalità di erogazione. In Inghilterra, la principale fonte di finanziamento della ricerca sono gli UK Research Councils, che pesano per il 37,2% del totale dei *Research grants and contracts* delle università inglesi (Tabella 6). Si tratta di sette enti di natura pubblica, uno per ciascuna area disciplinare³⁴, che sono finanziati da un nuovo ministero, il *Department for Business, Innovation, and Skills*. I Research Councils hanno distribuito alle università inglesi nel 2007/08 una grande quantità di risorse: 1,4 miliardi in Euro PPP. Questi

³³ Tra le prime figurano: le entrate finalizzate derivanti da attività convenzionate (E120), che includono convenzioni e accordi di programma con diversi enti e istituzioni pubbliche; le entrate provenienti dalla vendita di beni e servizi (E130), essenzialmente l'attività commerciale di consulenza dei docenti e ricercatori; tutte le entrate che provengono da contributi e trasferimenti dallo stato e da altri soggetti, sia correnti (E310 e E320) che per investimento (E330 e E340). Tra i trasferimenti correnti da parte del MIUR, sono state escluse le somme ascrivibili al Fondo di finanziamento ordinario (3110), in quanto analizzate a parte, ma sono stati considerati i finanziamenti per borse di studio (3111), anche se relativi alla didattica di terzo livello (dottorati), in quanto in qualche misura collegati alle linee e alle attività di ricerca. Le rimanenti voci non state considerate perché, dal punto di vista dei soggetti che le hanno erogate, non sembra possano essere ragionevolmente ascrivibili alla ricerca. Si tratta in particolare delle entrate contributive (E110); di altre entrate patrimoniali (E140) e di altre entrate (E200) comprese all'interno della voce entrate proprie (E200); delle entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali e partite finanziarie (E400) e di quelle derivanti da accensione di prestiti (E500); le entrate derivanti da partite di giro, contabilità speciali e gestioni speciali (E600). Dal totale generale, infine, sono stati scorporati tutti i trasferimenti interni agli atenei (voce E350).

³⁴ Nel dettaglio, si tratta delle seguenti aree di ricerca: *Arts and Humanities, Biotechnology and Biological Sciences, Engineering and Physical Sciences, Economic and Social Sciences, Medical Research, Natural Environment, Science and Technology Facilities*.

finanziamenti vengono in genere allocati sulla base di progetti di ricerca presentati da singoli ricercatori e valutati attraverso un processo indipendente di *peer review*. Si tratta in qualche misura di un ruolo simile a quello svolto dai PRIN e dai FIRB, finanziati dal MIUR, con la cruciale differenza che l'ammontare di risorse messo in campo a questo scopo dal governo italiano è decisamente trascurabile in confronto all'esperienza inglese. Nei 58 atenei statali analizzati per il 2008, il totale delle risorse MIUR per finanziare progetti di ricerca, per come risulta dai bilanci, è stato di appena 111 milioni di euro PPP, appena l'8,5% della cifra stanziata in Inghilterra. I Research Councils finanziano anche borse di studio per studenti nei corsi di dottorato o post-graduate legati a specifici progetti di ricerca, in genere in collaborazione con industrie o imprese private. Anche in questo caso, l'allocazione dei fondi avviene su base competitiva.

Altre due importanti voci di entrata rispondono a criteri di allocazione dei fondi basati su bandi aperti e competitivi e su processi trasparenti di *peer review*, che premiano la qualità dei progetti. La più importante riguarda le istituzioni filantropiche, sia britanniche che internazionali, che rappresentano la seconda voce in ordine di importanza per il finanziamento alla ricerca delle università inglesi (22,4% del totale). La seconda sono i fondi per la ricerca messi a disposizione dall'Unione europea e da altre istituzioni internazionali, che contano per il 7,3%.

Nel complesso, dunque, ben il 67% del finanziamento alla ricerca degli atenei inglesi viene distribuito con procedure competitive che premiano la qualità dei progetti e delle istituzioni. Il restante 33% è diviso tra Governo centrale, amministrazioni locali, enti e istituzioni sanitarie, che pesano per il 16,1%; dal settore industriale e commerciale, privato o pubblico, sia della Gran Bretagna che di altri paesi, che rappresenta una quota importante delle risorse disponibili per la ricerca, il 10,5% del totale; da altre entrate.

In confronto all'Inghilterra, il ruolo dei bandi competitivi e aperti a tutte le istituzioni universitarie è decisamente più limitato in Italia. Il grosso dei finanziamenti segue logiche di contrattazione locale o comunque non riconducibili alla *peer review*. I finanziamenti che provengono dal MIUR e da altri ministeri costituiscono la voce principale delle entrate con finalità di ricerca (escludendo il finanziamento ordinario), con un peso complessivo medio del 24,2% sul totale (Tabella 6). La maggior parte delle università include in questa voce anche il finanziamento ministeriale delle borse di studio per i dottorati di ricerca, che contano nel complesso per il 7,9%. A differenza dei *Research Councils* inglesi, tuttavia, l'allocazione dei fondi per i dottorati tra i diversi atenei segue procedure che è difficile classificare come competitive³⁵. Solo i fondi destinati ai PRIN e ai FIRB possono essere ricondotti a bandi aperti e competitivi. Il loro peso è appena il 7,4% sul totale. A questi ultimi, con molta più cautela, possono essere aggiunti i finanziamenti alla ricerca che provengono da altri ministeri (1,8% del totale).

Un ruolo importante è svolto dai fondi che provengono dalla Comunità europea e da altre istituzioni internazionali, che in Italia pesano sul totale dei finanziamenti alla ricerca per il 13,3%, quasi il doppio dell'Inghilterra in termini relativi rispetto al complesso delle entrate, ma non in relazione al finanziamento ordinario (2,1% in rapporto al FFO, contro 3,2% del RGs). Un ruolo non trascurabile è svolto anche in Italia dalle istituzioni filantropiche, che finanziano, con processi di *peer review*, soprattutto la ricerca in campo medico (ad esempio AIRC e Telethon). Non è tuttavia chiaro in quale voce di entrata gli atenei italiani collochino questi finanziamenti, se tra gli "enti di ricerca" oppure tra le "istituzioni sociali private" o altro. Non è dunque possibile fornire una stima precisa del loro peso. Le istituzioni sociali private comprendono soprattutto le fondazioni bancarie,

³⁵ Questi i criteri di ripartizione del fondo nazionale per il finanziamento delle borse di dottorato: 40% sulla base del numero di laureati nel biennio precedente, pesando i laureati per età; 40% sulla base dei dottori nello stesso periodo; 10% proporzionale agli iscritti ai corsi di dottorato attivati nell'ultimo biennio e provenienti da sedi diverse da quella del dottorato, inclusi stranieri; 10% proporzionale alle borse di dottorato acquisite da enti esterni nell'ultimo biennio e regolarmente messe a bando (CNVSU 2006).

le quali svolgono un ruolo decisivo per il finanziamento alla ricerca in molte aree del paese, ma che non sempre utilizzano procedure trasparenti per la distribuzione dei fondi e che comunque, data la loro missione, limitano l'ampiezza geografica dei bandi di finanziamento ai territori, e dunque ai soli atenei di riferimento.

Volendo fornire una stima approssimativa per l'Italia della quota del finanziamento alla ricerca riconducibili a procedure aperte a tutti e competitive, si va dunque da un minimo del 21% (solo PRIN-FIRB e fondi UE) ad un massimo del 29% del totale (PRIN, UE, Enti di ricerca, fondazioni bancarie e istituzioni sociali private, fondi per la ricerca di altri ministeri). Si tratta di cifre sensibilmente inferiori a quelle inglesi. In termini di studente FTE, il finanziamento competitivo alla ricerca conta per 1.626 euro PPP in Inghilterra contro appena 221-312 per l'Italia, un divario certamente molto rilevante. In rapporto al finanziamento pubblico ordinario, le entrate per la ricerca su basi competitive contano per il 31,2% dei RGs in Inghilterra e appena il 4,4-6,3% del FFO in Italia (a seconda dell'insieme di voci considerato).

[Figura 7 e Figura 8]

Le Figure 7 e 8 illustrano il quadro per i principali atenei inglesi e italiani. Emerge chiaramente la grande capacità delle università inglesi di attrarre risorse per la ricerca esterne al finanziamento istituzionale, in particolare finanziamenti su base competitiva. Questi ultimi rappresentano la quota maggiore dei finanziamenti alla ricerca per tutti gli atenei considerati. Per 15 università, inoltre, il finanziamento competitivo è superiore al 50% dei rispettivi RGs. L'allocazione delle risorse complessive per la ricerca, e soprattutto la quota su base competitiva, infine, sembra grosso modo corrispondere al prestigio degli atenei e al loro posizionamento nelle classifiche internazionali.

La situazione in Italia appare sensibilmente diversa. La quota dei finanziamenti su base competitiva raramente supera il 10% in rapporto al FFO, anche tenendo conto delle risorse provenienti da ministeri e istituzioni diversi da MIUR e EU, e rappresenta di gran lunga la quota minore delle entrate attribuite alla ricerca. In generale, l'impressione è che le risorse siano allocate in maniera indipendente dalla reputazione e dal posizionamento degli atenei su scala nazionale e internazionale.

In Italia, la fonte di finanziamento principale delle attività di ricerca è la vendita dei beni e dei servizi, che conta mediamente per il 24% del totale delle entrate per la ricerca e per il 5,1% in rapporto al FFO. Più che di vera e propria attività di ricerca, si tratta fondamentalmente dell'attività commerciale per conto terzi degli atenei, soprattutto consulenze da parte del personale docente e ricercatore a enti pubblici e privati. Si noti che nel caso inglese, come si vedrà più avanti, questo tipo di attività non è in genere compreso nella contabilità della ricerca ma compare nei bilanci sotto la voce "altri redditi e entrate".

Un'altra voce interessante è relativa ai contributi e trasferimenti che provengono dalle imprese, sia private che pubbliche, e dalle Camere di Commercio. Rispetto all'Inghilterra, si tratta generalmente di somme modeste, che contano per il complesso degli atenei per appena il 4,3% sul totale delle entrate e per lo 0,9% in rapporto al FFO, un dato che probabilmente riflette le difficoltà di rapporto tra il sistema universitario e quello delle imprese e più in generale il sottodimensionamento delle attività formali di ricerca e sviluppo nel paese. Le imprese diventano tuttavia importanti per alcune università medio-piccole inserite in territori ricchi e caratterizzati da un tessuto manifatturiero assai vivace. E' soprattutto il caso di Verona, Modena e Reggio Emilia, Trento e Pavia.

[Figura 9]

Sommando le ultime due voci, si può avere un'idea complessiva del sostegno alla ricerca che proviene dal mondo imprenditoriale, pubblico e privato. La Figura 9 riporta i dati per ciascun

ateneo in rapporto al FFO. Pur con le solite cautele dovute alle diverse consuetudini delle università nell'inserimento dei dati, è possibile notare come si distinguano particolarmente i due Politecnici del Nord e Trento, con percentuali superiori al 16% del FFO³⁶.

[Figura 10]

L'ultima voce importante di finanziamento alla ricerca registra i fondi che provengono dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti locali, che contano complessivamente per il 20,5% sul totale delle entrate e meno del 5% in rapporto al FFO per il complesso del sistema. L'incidenza relativa di questa voce è molto diversa tra gli atenei, come mostra chiaramente la Figura 10. Per alcune università, soprattutto meridionali, il sostegno degli enti locali è assai elevato, anche per compensare lo scarso contributo del sistema delle imprese. Un'eccezione è rappresentata dagli atenei piemontesi (Politecnico di Torino, Piemonte Orientale e Università di Torino) che mostrano contributi rilevanti delle amministrazioni pubbliche.

Altri redditi e entrate

Le entrate e i redditi diversi dal finanziamento pubblico ordinario, dai contributi degli studenti e dai fondi destinati a finanziare la ricerca costituiscono una parte assai rilevante dei bilanci. Si tratta di fondi che in genere non finanziano direttamente la didattica e la ricerca ma che consentono agli atenei una pluralità di interventi sul terreno dell'edilizia universitaria, dei servizi agli studenti (residenze, mense, borse di studio), dei servizi alle aziende ospedaliere e sanitarie. A questi si affiancano i corrispettivi per la fornitura di beni, servizi e consulenze a enti e imprese esterne. In larga misura, l'ammontare di queste entrate segnala la capacità "imprenditoriale" degli atenei.

Anche in questo caso, il peso complessivo di questa voce è sensibilmente più elevato in Inghilterra rispetto all'Italia. In rapporto al finanziamento ordinario, essa conta infatti per ben il 70,5% dei RGs e per appena il 28,3% del FFO italiano (Tabella 3). Profondamente diversa è anche la composizione di queste entrate.

In Inghilterra, due sono le fonti principali. La prima, che pesa complessivamente per il 19,1% dei RGs, riguarda i compensi per i servizi resi ad enti pubblici e imprese come corrispettivo per la fornitura di servizi di consulenza e di beni (Tabella 7). La quota maggiore proviene dal settore delle imprese, private e pubbliche. Come si è commentato in precedenza, l'attività in conto terzi (commerciale) degli atenei italiani viene in genere considerata attività di ricerca vera e propria e pertanto contabilizzata in larga parte nel capitolo ricerca. In ogni caso, il suo peso complessivo è del 6,2% in rapporto al FFO, meno di un terzo di quanto registrato in Inghilterra.

[Tabella 7]

La seconda voce è relativa agli introiti per la gestione delle residenze universitarie, per l'attività di *catering* e per l'organizzazione delle conferenze. Queste entrate contano per ben il 17,1% dei RGs. Si noti che nel caso delle residenze e del *catering*, l'ammontare degli introiti è superiore alle spese sostenute per la fornitura dei relativi servizi: nel complesso, l'avanzo di gestione è pari a circa 1,5% dei RGs. Non solo dunque le università inglesi si mostrano in grado di fornire importanti servizi agli studenti in una misura sconosciuta in Italia, ma vi è anche la capacità di acquisire risorse aggiuntive attraverso la gestione imprenditoriale di queste attività. A ciò si aggiunge una attenta gestione degli spazi universitari per conferenze e attività esterne che contribuiscono ad accrescere sensibilmente le entrate degli atenei.

³⁶ In termini relativi, anche l'Università del Sannio mostra un forte sostegno relativo del sistema delle imprese, probabilmente spiegato dall'importanza in questo ateneo dell'area economica-giuridica e dell'ingegneria.

Il caso dell'Italia è profondamente diverso. Quasi due terzi degli introiti provengono dallo Stato (MIUR e altri ministeri, pari all'11,8% del FFO) e dagli enti locali (comuni, province, regioni, altre amministrazioni pubbliche, pari al 7,5% in rapporto al FFO). Si tratta di fondi che finanziano soprattutto borse di studio (MIUR) e programmi di edilizia universitaria. Il resto delle entrate è di entità modesta e particolarmente trascurabili sono le entrate associate all'erogazione di servizi agli studenti: appena lo 0,1% in rapporto al FFO.

In conclusione, esistono profonde differenze tra i due sistemi universitari sia relativamente al peso complessivo di queste entrate che alla loro composizione. E' probabile che queste differenze siano riconducibili alla struttura di governo e allo stile di gestione degli atenei. Le università inglesi sono in genere gestite in maniera più professionale degli atenei italiani e hanno una struttura manageriale e amministrativa efficiente e competente, che fa ampiamente ricorso a risorse esterne. A differenza dell'Italia, inoltre, in Inghilterra l'iniziativa imprenditoriale è fortemente facilitata dalla natura giuridica degli atenei, assimilabile alle fondazioni private.

4. Conclusioni

I dati illustrati in questo lavoro mostrano chiaramente come il sistema universitario inglese possa contare su un ammontare di risorse significativamente più elevato e differenziato rispetto all'Italia. Si è visto come, in media, gli atenei inglesi abbiano a disposizione quasi il doppio delle entrate per studente equivalente a tempo pieno rispetto alle università italiane. Se le risorse sono correlate alla qualità della ricerca e della formazione, questo può contribuire a spiegare le differenze nelle valutazioni e negli ordinamenti internazionali tra i due sistemi universitari.

Quali riflessioni e suggerimenti possono essere tratti dall'esperienza inglese?

Aumentare il finanziamento ordinario?

Si è visto come sul terreno del puro finanziamento pubblico ordinario non emergano sostanziali differenze tra Inghilterra e Italia, per lo meno nel periodo oggetto di analisi (2007/08). Prestigiose università inglesi che risultano nei primi 100 posti nelle classifiche internazionali ricevono dallo Stato un finanziamento non molto diverso e in alcuni casi inferiore a quello di atenei italiani che compaiono in fondo alle classifiche o che non compaiono affatto. Più che nei valori assoluti, la differenza tra i due sistemi risiede nella percentuale rilevante del finanziamento ordinario che il sistema inglese dedica a premiare i risultati nell'attività di ricerca, dopo un'attenta e indipendente valutazione, e nei criteri meritocratici di distribuzione dei fondi agli atenei.

Il fatto che non vi siano differenze rilevanti tra i due sistemi sul piano delle risorse pubbliche ordinarie non implica che i fondi a disposizione delle università italiane siano sufficienti a far fronte ai loro compiti istituzionali. Al contrario, molti atenei faticano a soddisfare gli impegni presi sul piano della didattica e della ricerca e non possono contare su risorse certe in futuro per impostare politiche di sviluppo.

Le normative prevedono che le spese fisse e obbligatorie per il personale universitario di ruolo vengano finanziate interamente dal FFO e in misura non superiore al 90% dell'assegnazione annuale³⁷. Nessuna nuova assunzione è possibile se si supera questa soglia. Si tratta di una norma prudenziale, pensata per garantire stabilità finanziaria e per scoraggiare una crescita incontrollata nelle assunzioni e nelle progressioni di carriera del personale. In Inghilterra, dove non esistono vincoli di questo tipo e dove le entrate provenienti da fonti private sono di gran lunga maggiori e più certe, il rapporto tra le spese per il personale strutturato e il finanziamento pubblico ordinario è in media del 125%, con diverse università che superano ampiamente il 140% (Figura 11). Confrontando istituzioni di pari dimensioni, il numero dei docenti e del personale tecnico-

³⁷ E' quanto previsto dall'articolo 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

amministravo risulta di conseguenza sistematicamente maggiore rispetto all'Italia. Questo si traduce in migliori servizi didattici, migliori servizi agli studenti, miglior supporto alle attività di ricerca.

[Figura 11]

Secondo le stime del CNVSU (2009), il peso degli assegni fissi sul FFO era nel 2008 mediamente del 88,27% senza correttivi, e del 81,15% con i correttivi³⁸. Sempre nel 2008, quattro atenei superavano la soglia del 90% con i correttivi, e ben venticinque la soglia senza i correttivi. La semplice dinamica degli adeguamenti automatici della massa stipendiale (scatti di anzianità, adeguamento all'inflazione, accordi contrattuali), se non accompagnata da un aumento stabile delle risorse a disposizione, porteranno in breve tempo sofferenze nei bilanci di numerosi atenei e l'impossibilità a garantire le spese di funzionamento e il turnover. D'altra parte, nessun licenziamento è possibile, data la natura dei rapporti di lavoro.

I tagli programmati dall'attuale governo con la Legge 133/2008³⁹, uniti al mancato rifinanziamento del cosiddetto Patto per l'Università, firmato nel 2007 dagli allora ministri Padoa-Schioppa e Mussi, stanno aggravando in misura drammatica i conti degli atenei. Secondo i dati della Corte dei Conti, la riduzione prevista del FFO rispetto al 2008 è di 1,3% nel 2009, 10,3% nel 2010, 13,05% nel 2011 (Corte dei Conti 2010). Si tratta complessivamente di circa 1,78 miliardi e il 24% in meno rispetto al 2008. Il taglio previsto per i due anni successivi è ancora maggiore. Il vincolo sulle tasse universitarie, che non possono superare il 20% del FFO, non solo limita la possibilità di reperire altre risorse utili, ma potrebbe addirittura determinare una *contrazione* delle entrate contributive in conseguenza della riduzione del finanziamento ordinario. Tutto questo rischia di far saltare i precari equilibri finanziari di molti atenei. In assenza di ripensamenti da parte del governo, molte università potrebbero essere costrette all'esercizio provvisorio e al commissariamento. E' evidente come l'intreccio perverso tra i vincoli normativi e i tagli ai finanziamenti stia conducendo l'università italiana in un vicolo cieco: atenei che non possono assumere e che fanno fatica a far fronte alle spese minime di funzionamento non hanno semplicemente futuro.

Dal punto di vista delle risorse necessarie a finanziare gli impegni correnti, dunque, il sistema universitario italiano appare allo stato attuale in grave difficoltà e senza vie d'uscita. Dire questo non significa assolvere le università italiane dalle proprie colpe e responsabilità per la difficile situazione delle finanze universitarie. Occorre riconoscere che il sistema in molti casi non ha dimostrato di fare un uso oculato e intelligente delle risorse che ha avuto a disposizione. Non sempre gli impegni presi dagli atenei sono il prodotto di scelte responsabili nei confronti degli studenti, dei territori di riferimento, degli *stakeholder* esterni. Non tutte le risorse impegnate hanno avuto un ritorno accettabile in termini di qualità della ricerca, ricadute sulla crescita regionale, qualità dei laureati. Nelle decisioni degli atenei, hanno spesso prevalso ambizioni autoreferenziali e corporative di gruppi accademici, o pressioni da parte di gruppi e interessi politici locali. Nell'anno di riferimento, ad esempio, ben 246 comuni italiani erano sede di almeno un corso di studi universitario (CNVSU 2008). Diverse sedi universitarie e molti corsi di studio, costosissimi sul piano delle risorse materiali e di personale, non sembrano avere una vera giustificazione sul piano dei risultati ottenuti. Questi problemi vengono da tempo denunciati dal CNVSU, e di questi

³⁸ Secondo quanto stabilito dalla Legge 143/04, i correttivi consistono nel non tener conto nel calcolo della spesa per assegni fissi al personale universitario degli incrementi stipendiali annuali e di 1/3 della spesa per il personale convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

³⁹ Secondo la Legge 6 agosto 2008, n. 133, art.66, comma 13: il fondo per il finanziamento ordinario delle università "e' ridotto di 63,5 milioni di euro per l'anno 2009, di 190 milioni di euro per l'anno 2010, di 316 milioni di euro per l'anno 2011, di 417 milioni di euro per l'anno 2012 e di 455 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013." Nell'arco di 5 anni, il taglio previsto è dunque di 1.441,5 milioni di euro pari a quasi il 20% della somma attribuita al FFO nel 2008 (7.240 milioni di Euro).

problemi sono consapevoli i governi che si sono succeduti negli ultimi anni (si rilegga, a questo proposito, il testo del citato Patto per l'Università).

I tagli, soprattutto se indifferenziati, non possono però essere la risposta giusta. Non vi è infatti alcuna ragione di ritenere che la riduzione del finanziamento pubblico possa avere come risultato un aumento dell'efficienza degli atenei e una migliore qualità della didattica e della ricerca. Né che il finanziamento pubblico possa essere in tempi rapidi sostituito dai contributi provenienti dal settore privato e dalle famiglie, come accade in Inghilterra, soprattutto se permangono i vincoli normativi e se si limita l'autonomia degli atenei. Si possono chiudere sedi inefficienti o corsi di studio costosi e ingiustificati, ma non è comunque possibile comprimere i costi del personale se non attraverso il blocco del turn-over. Questo però chiude le porte ai giovani talenti e spinge i ricercatori più bravi a emigrare producendo un progressivo invecchiamento del corpo docente e riducendo al minimo il ricambio generazionale, particolarmente importante per la produzione di nuove idee e per la qualità della ricerca. L'effetto certo dei tagli indifferenziati è quello di limitare qualunque possibilità di sviluppo anche ad atenei che presentano profili eccellenti.

Traendo ispirazione dal modello inglese, quali possono essere le possibili misure in tema di finanziamento ordinario, ragionevolmente sostenibili dal bilancio pubblico?

Italia e Inghilterra sono i paesi europei dove è minore il contributo pubblico all'università per studente: appena la metà di quanto erogato in media nell'Europa a 19 (OECD 2010, p. 237). Con i tagli previsti, le università italiane avrebbero in media *meno* finanziamenti pubblici correnti degli atenei inglesi, anche se, a differenza dell'Inghilterra, le università italiane *sono* istituzioni pubbliche. A meno di voler assegnare al sistema universitario italiano un ruolo marginale nello spazio europeo dell'istruzione, garantire un livello medio di finanziamento corrente non inferiore a quello inglese e più vicino alla media europea è una scelta ineludibile. Per far questo, occorre in primo luogo riportare il FFO *almeno* ai livelli del 2008, cancellando i tagli decisi dal governo con la Legge 133 e prevedendo una quota per far fronte agli aumenti automatici e contrattuali delle retribuzioni (ancora meglio, nel caso del personale docente, sostituendo gli automatismi legati all'anzianità con meccanismi discrezionali che premiano l'impegno nella didattica e nella ricerca).

Il punto è che in entrambi i paesi, e a differenza del resto dell'Europa, il finanziamento pubblico ordinario non è sufficiente a garantire un buon funzionamento del sistema universitario. L'Inghilterra, come si è visto, integra principalmente con le tasse universitarie, l'Italia può farlo in misura assai più limitata. Qualche stima può dare un'idea del problema. Per poter disporre di un ammontare di risorse paragonabile a quello che il sistema inglese impiega per il suo funzionamento, e senza toccare i contributi degli studenti già vicini in media alla soglia del 20%, ci vorrebbe un finanziamento pubblico aggiuntivo annuale assai rilevante: circa quattro miliardi di euro, il 60% di quanto erogato nel FFO 2008⁴⁰. Trovare risorse pari anche solo a un quarto di questa cifra è in questo periodo un'impresa non facile date le condizioni dei conti pubblici. Nessun governo, inoltre, si assumerebbe probabilmente la responsabilità di investire così tante risorse nell'università se prima non cambia il sistema di governo e di *accountability* degli atenei. A meno di aumentare le tasse universitarie, tuttavia, non esiste altra alternativa se non aumentare il contributo pubblico.

Come insegna l'esperienza inglese, la quantità di risorse è solo un aspetto del problema. Per rendere il sistema complessivamente più competitivo, occorre introdurre adeguati sistemi di incentivo e distribuire in maniera più efficiente le risorse agli atenei, indirizzandole in misura maggiore dove possono rendere di più in termini di qualità della ricerca e dell'offerta formativa. Solo in questa maniera è possibile far emergere un gruppo di atenei con una forte vocazione alla ricerca, dinamici e ben finanziati, con strutture e personale adeguato, capaci di competere con

⁴⁰ L'ammontare del FFO nei 58 atenei considerati era pari a circa 7,2 miliardi di euro nel 2008. L'incidenza delle tasse universitarie (primo e secondo livello) era pari in media al 18%. L'incidenza in Inghilterra delle tasse era nello stesso periodo del 78%. Applicando questa percentuale al FFO e sottraendo all'importo ottenuto quando pagato in Italia dagli studenti, si arriva a circa 4,2 miliardi.

successo a livello europeo e internazionale. E' un problema che Francia e Germania hanno affrontato di recente destinando risorse straordinarie e ingenti a questo obiettivo, pur in condizioni di crisi economica⁴¹.

Per far questo, la strada migliore è favorire un progressivo ma deciso allargamento della quota del FFO distribuita agli atenei sulla base dei risultati dell'attività di ricerca, dopo una scrupolosa valutazione secondo standard internazionali (ciò che dovrebbe fare la costituenda ANVUR), analogamente a quanto accade in Inghilterra e in altri paesi. Questa strada è già stata imboccata con la Legge 1 del 2009 (art. 2), che prevede la distribuzione di almeno il 7% del FFO agli atenei secondo criteri di qualità. Tuttavia, per rendere questa misura davvero incisiva, molto ancora deve essere fatto in termini di quantità di risorse coinvolte, procedure di valutazione, criteri di distribuzione dei premi agli atenei. In particolare, perché i fondi legati al merito possano funzionare da reale incentivo alla qualità, è necessario che la valutazione sia disponibile a livello dei dipartimenti o delle singole aree scientifiche, e che le risorse vengano a loro volta distribuite dagli atenei alle strutture che hanno ottenuto i risultati migliori (Perotti 2008).

Aumentare le tasse universitarie?

Rispetto alla gran parte dei paesi europei, L'Inghilterra e l'Italia presentano un livello medio di tassazione universitaria piuttosto elevato. Sistemi pubblici come quello tedesco, francese e spagnolo prevedono contributi più bassi da parte degli studenti (OECD 2010). In diversi paesi scandinavi e del nord Europa la frequenza universitaria è gratuita (Svezia, Norvegia, Finlandia, Danimarca, Irlanda). L'onere di finanziamento pubblico è in genere maggiore dove le tasse universitarie sono contenute, e questo spiega perché diversi sistemi universitari europei siano meglio finanziati dallo Stato di quanto non accada in Italia e in Inghilterra.

Se le risorse pubbliche non sono sufficienti a sostenere il funzionamento corrente degli atenei, o se i governi intendono ridurre le risorse destinate all'università, la strada più semplice è chiedere maggiori contributi agli studenti, i diretti beneficiari della formazione universitaria. L'istruzione è in larga misura un bene pubblico, e questo motiva l'investimento dello Stato, ma vi è anche un ritorno privato della formazione universitaria. Nei paesi anglosassoni, il riconoscimento di quest'ultimo aspetto giustifica la richiesta di contributi elevati agli studenti e alle famiglie.

Come si è visto, in Inghilterra le tasse sono sensibilmente più alte rispetto all'Italia, anche se il peso ricade soprattutto sugli studenti non comunitari e sui corsi *post-graduate*.⁴² Il risultato si fa sentire nei bilanci degli atenei. La somma del finanziamento pubblico corrente e delle tasse di frequenza consente alle università inglesi di offrire ottimi servizi agli studenti, coprire le spese necessarie al buon funzionamento e pagare un numero elevato di personale strutturato, cosa che non avviene in Italia per scarsità di risorse.

⁴¹ La Germania ha varato nel 2005 il *German Excellence Initiative*, con l'obiettivo di promuovere le migliori istituzioni universitarie e della ricerca. Il piano è stato finanziato con 1,9 miliardi di euro in 5 anni. Dopo un attento processo di valutazione, sono state premiate 9 università, 39 scuole di dottorato, 37 reti di eccellenza nella ricerca. Il programma è stato recentemente rifinanziato con 2,7 miliardi fino al 2015. In Francia, il governo Sarkozy ha stanziato 11 miliardi di euro per rafforzare il sistema universitario, di cui ben 7,7 destinati a creare da 5 a 10 campus di eccellenza nella ricerca.

⁴² In realtà, il divario tra i due paesi si riduce se si considera il tempo necessario in Italia per laurearsi: mediamente tra uno e due anni in più della durata formale del corso. In Italia le tasse vengono pagate per un periodo di tempo più lungo a parità di titolo di studio. L'esistenza di un numero elevato di fuori corso incide più in generale sui costi generali a carico dello studente (alloggio, vitto) e sul costo opportunità (lo stipendio da laureato a cui si rinuncia durante il periodo di fuori-corso). Si tenga conto che in Italia si considera "laureato in corso" anche uno studente che consegue il titolo entro marzo-aprile dell'anno successivo al termine delle lezioni, fino a ben 9 mesi in più dello studente inglese che consegue il titolo di primo livello a giugno.

E' possibile seguire l'esempio inglese e consentire aumenti sensibili dei contributi degli studenti? Le proposte di incremento delle tasse universitarie non sono molto popolari in Italia, sia nell'opinione pubblica di destra che di sinistra. Tasse di frequenza basse sono considerate un requisito irrinunciabile per un reale diritto allo studio. Ci si aspetta dunque che in Italia la partecipazione agli studi universitari sia più elevata che in Inghilterra, soprattutto da parte degli studenti provenienti dalle classi sociali più svantaggiate. Alcune statistiche internazionali, tuttavia, dipingono un quadro differente (Eurostat 2009). La percentuale della popolazione tra i 25 e i 34 anni in possesso di un titolo di studio universitario è del 37,9% in Gran Bretagna e appena il 18,9% in Italia (la media EU27 è 29,9%, dati 2007). La percentuale di individui con un titolo di studio universitario e con genitori con bassi livelli di istruzione (ISCED 0-2, massimo scuola media) è del 9,1% in Italia, contro il 38% in Gran Bretagna e una media europea del 22,9% (dati 2005). Una recente indagine del HEFCE mostra come nelle università inglesi la proporzione dei giovani provenienti dalle aree più svantaggiate che si iscrivono all'università sia aumentata del 30% negli ultimi 5 anni, nonostante l'aumento generalizzato delle tasse di frequenza a partire dal 2006. Sulla base di dati simili a questi, Perotti (2008) descrive il sistema italiano come particolarmente iniquo, dove i contribuenti poveri finanziano gli studi universitari a studenti provenienti prevalentemente dalle classi sociali medio-alte.

Diversi fattori concorrono a spiegare queste differenze, ma dietro il successo di partecipazione della Gran Bretagna un ruolo centrale è giocato dall'efficiente ed esteso sistema pubblico di prestiti d'onore e borse di studio che esiste da tempo e che viene utilizzato dalle grande maggioranza degli studenti britannici (i prestiti sono disponibili anche a tutti gli studenti comunitari che studiano in UK). Per avere un'idea, ben 746.000 studenti, l'80% degli aventi diritto, hanno usufruito nel 2007/08 del prestito governativo amministrato dalla Student Loan Company⁴³. Il prestito, mediamente di 3520 sterline, copre le tasse di frequenza. Le risorse pubbliche impiegate per questa operazione equivalgono a 2,7 miliardi di sterline. Nello stesso periodo, più di 300 mila studenti sono stati beneficiati di borse di studio. In conclusione, è vero che in Inghilterra le tasse sono elevate, ma lo Stato viene incontro agli studenti consentendo la restituzione dei prestiti a condizioni particolarmente agevolate. La restituzione dei prestiti comincia infatti solo dopo aver terminato gli studi, e solo se si lavora e si guadagna più di 15 mila sterline all'anno. Il tasso di interesse richiesto copre il tasso di inflazione.

Se e in quale misura è possibile allentare in Italia i vincoli alla contribuzione studentesca è un tema di cui molto probabilmente si discuterà attentamente in futuro⁴⁴. La pressione degli atenei italiani per un aumento delle tasse di frequenza diventerà inevitabilmente molto forte, se il governo non troverà le necessarie risorse pubbliche per il finanziamento ordinario dell'università. L'aumento delle tasse universitarie, tuttavia, non è un'opzione che può garantire facilmente rilevanti entrate aggiuntive, paragonabili a quelle delle università inglesi, soprattutto se i tassi di rendimento dell'istruzione terziaria in Italia non sono elevati, come sembrano mostrare i rapporti dell'OECD. Certamente è una misura che non tutti gli atenei possono attuare con la stessa intensità.

A differenza dell'Inghilterra, ad esempio, il sistema universitario italiano è scarsamente attrattivo per gli studenti internazionali e poco competitivo rispetto ad altri sistemi europei. Far pagare agli studenti provenienti dai paesi non comunitari una cifra vicina al costo pieno dell'istruzione avrebbe un impatto modesto sui bilanci e farebbe probabilmente diminuire il numero di studenti internazionali, date le alternative assai più convenienti presenti in Europa. Analogamente, tasse molto elevate potrebbero incoraggiare un numero crescente di studenti italiani, soprattutto quelli migliori, a frequentare l'università in altri paesi europei o nella stessa Inghilterra.

⁴³ Si vedano le statistiche pubblicate dalla Student Loan Company, *Student Support for Higher Education in England: Academic Year 2009/10 (Provisional)*, Published on 25th November 2009.

⁴⁴ Già il Patto per l'Università firmato tra i Ministri del precedente governo Mussi e Padoa-Schioppa nell'agosto del 2007 prevedeva di alzare al 25% del FFO il tetto delle tasse universitarie.

Oppure, a parità di condizioni, alte tasse di frequenza potrebbero semplicemente scoraggiare la partecipazione degli studenti in diverse aree del paese.

In ogni caso, occorre che il sistema universitario venga prima profondamente rinnovato per guadagnare il necessario consenso politico ad un aumento incisivo dei contributi degli studenti e per attendersi un riflesso apprezzabile sui bilanci degli atenei. Di nuovo l'esperienza inglese suggerisce alcune linee di intervento. Andrebbe in primo luogo sviluppato un efficace ed esteso sistema pubblico di prestiti e borse di studio, simile a quello che esiste da tempo in Gran Bretagna e in altri paesi. Occorre un sensibile miglioramento della qualità della didattica e dei servizi agli studenti, come indispensabile corrispettivo al maggior impegno finanziario richiesto alle famiglie. E' necessaria infine una maggiore efficienza del sistema universitario, in particolare minori tassi di abbandono e soprattutto la garanzia che si possa terminare gli studi nei tempi previsti dalla durata istituzionale dei corsi.

Più finanziamenti alla ricerca, più merito nella distribuzione delle risorse

La scarsità di finanziamenti disponibili per le attività di ricerca rappresenta forse la maggiore anomalia italiana rispetto al resto dell'Europa. Il confronto con l'Inghilterra è impietoso. Le differenze sono molto forti soprattutto sul terreno delle risorse *pubbliche* messe a disposizione dai ministeri competenti. L'analisi ha chiaramente documentato come in Inghilterra il contributo dei finanziamenti statali per la ricerca universitaria sia di ben 12,5 volte maggiore che in Italia. Una differenza assai rilevante, che segna profondamente le potenzialità relative dei due sistemi. Questo significa, ad esempio, la possibilità per le università inglesi di poter investire nella ricerca di base e di frontiera, conseguire risultati di livello internazionale, impiegare un numero rilevante di giovani ricercatori.

Sul terreno delle risorse, l'indicazione che viene dall'Inghilterra è chiara: occorre garantire un flusso costante e assai più elevato di finanziamenti pubblici alla ricerca universitaria, al pari di quello che fanno altri paesi europei. Per i suoi effetti di sistema, si tratta forse di una misura più importante dell'aumento del finanziamento ordinario. Solo un adeguato sostegno pubblico alla ricerca può infatti riportare l'Italia ai livelli alti del sapere scientifico, valorizzare i gruppi di eccellenza che esistono in molti atenei, richiamare ricercatori italiani e stranieri che operano all'estero. Più in generale, dare un impulso decisivo alla crescita e alla riqualificazione del sistema economico e sociale.

I dati riportati in precedenza indicano inoltre come vi siano forti differenze anche nei finanziamenti alla ricerca che provengono dal settore privato, soprattutto le risorse messe in campo attraverso le istituzioni filantropiche. Questo segnala una sensibilità assai diffusa nel mondo anglosassone verso la ricerca di base e traslazionale e una fiducia di fondo verso la qualità del lavoro di ricerca universitario e le sue ricadute nella società.

Notevoli infine sono le differenze nella capacità di attrarre risorse dal mondo produttivo e delle imprese, sia pubbliche che private. In questo caso, è assai probabile che l'Italia sconti le caratteristiche del suo sistema industriale, in termini di dimensioni d'impresa e specializzazioni produttive. Con alcune lodevoli eccezioni, vi è certamente anche una diffusa diffidenza da parte del mondo accademico italiano a dialogare con il sistema delle imprese e una difficoltà a valorizzare le attività della ricerca industriale e del trasferimento tecnologico.

In sintesi, è probabile che la società italiana non sia così disposta come quella anglosassone a investire nella ricerca e in particolare nella ricerca universitaria, ma questo non solleva gli atenei dalle loro responsabilità. In molti casi, le università non sono state in grado di sollecitare finanziamenti e creare consenso attorno alle proprie attività, di consolidare la propria reputazione come luogo deputato alla ricerca e non solo alla formazione, di costruire un rapporto di fiducia e collaborazione con la comunità esterna all'accademia.

Il confronto con l'Inghilterra induce un'ultima, importante riflessione. La *quantità* delle risorse a disposizione per la ricerca è una condizione necessaria ma di per sé non sufficiente a

produrre *qualità* dei risultati. Decisivo è il modo in cui le risorse vengono distribuite e in particolare l'utilizzo di criteri meritocratici nell'allocazione dei finanziamenti. Su questo terreno, esistono profonde e radicate differenze tra l'Inghilterra e l'Italia. I dati in precedenza illustrati parlano chiaro: in Inghilterra ben tre quarti del complesso dei fondi destinati a finanziare la ricerca vengono allocati con bandi aperti e competitivi e utilizzando efficaci sistemi di valutazione dei progetti secondo standard internazionali di *peer review*. A questo va aggiunto quasi un quarto del finanziamento pubblico ordinario che viene distribuito ai dipartimenti dopo una rigorosa valutazione della qualità della ricerca da parte di un organismo indipendente.

L'Italia, al confronto, è ben poca cosa. Solo di recente si è deciso di distribuire il 7% del FFO sulla base di un insieme di indicatori di qualità e con criteri di valutazione discutibili, dato che ancora non è operativa l'agenzia nazionale di valutazione (ANVUR). Ancora più preoccupante è però il dato relativo alle modalità di finanziamento della ricerca: appena un quarto delle risorse distribuite sono riconducibili a bandi aperti e competitivi e a meccanismi trasparenti di valutazione. Nelle università italiane, il grosso delle entrate per finanziare la ricerca proviene da altre fonti che distribuiscono le risorse in maniera non competitiva o al massimo *localmente* competitiva: consulenze e attività conto terzi, importanti per il trasferimento tecnologico, ma che non possono essere considerate attività di frontiera; sostegno degli enti e delle amministrazioni locali, che hanno come obiettivo prioritario lo sviluppo dei loro territori e difficilmente possono finanziare la ricerca di base; fondazioni bancarie, anch'esse legate ai territori e atenei di riferimento e non sempre capaci di erogare i finanziamenti con procedure trasparenti. Sono risorse indubbiamente importanti per sostenere le attività di ricerca degli atenei e per contribuire allo sviluppo locale, ma i meccanismi di allocazione non necessariamente premiano la ricerca di migliore qualità e spesso privilegiano la capacità di contrattazione o di pressione di gruppi di ricercatori autoreferenziali⁴⁵.

Questo punto è centrale per il futuro del sistema universitario italiano e della ricerca. Come mostra l'esperienza inglese, sistemi competitivi di allocazione delle risorse rappresentano un forte incentivo per politiche di sviluppo e reclutamento orientate a valorizzare il merito e la qualità, e generano un meccanismo virtuoso che consente alle università migliori di attirare ulteriori risorse pubbliche e private per finanziare la ricerca. Gli effetti di questo sono molto chiari in Inghilterra: il risultato è un sistema universitario articolato, che vede coesistere un gruppo ristretto di atenei *research-intensive* di livello mondiale, ottime università di ricerca e didattica, istituzioni prevalentemente dedite alle attività formative. E' una strada che l'Italia deve seguire con determinazione, al pari di altri paesi europei, se vuole rafforzare il proprio ruolo nello spazio europeo e internazionale della ricerca.

⁴⁵ Nel marzo del 2008, alcuni scienziati italiani avevano sottoscritto un appello al Presidente della Repubblica denunciando le modalità di finanziamento della ricerca in Italia a cui è seguito un ampio dibattito sulle pagine dei giornali. Da allora, poco o nulla è cambiato.

CITAZIONI BIBLIOGRAFICHE

Aghion P, Dewatripont M, Hoxby C, Mas-Colell A, Sapir A. (2010), The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and US, *Economic Policy*, 61, 7-59.

Aghion P, Dewatripont M, Hoxby C, Mas-Colell A, Sapir A. (2008), *Higher aspirations: an agenda for reforming European Universities*, Brussels, Bruegel Blueprint Series, 1-59.

Aghion P, Dewatripont M, Hoxby C, Mas-Colell A, Sapir A. (2007), Why Reform Europe's Universities?, *Bruegel Policy Brief*, September, 1-8.

Cinquini L. (2002), *Il bilancio consuntivo delle università. Verso una nuova informativa economico-finanziaria*, Torino, Giappichelli Editore.

CNSVU (2009), *Decimo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario*, Roma, MIUR.

CNSVU (2008), *Nono Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario*, Roma, MIUR.

CNVSU (2006), *Relazione sullo stato della didattica nei corsi di dottorato di ricerca dell'a.a. 2004/05 e proposta di criteri di ripartizione delle risorse finanziarie 2006*, Doc. 13/06, Roma, MIUR.

Corte dei Conti (2010), *Referto sul sistema universitario*, Roma

Eurostat (2009), *The Bologna Process in Higher Education in Europe. Key indicators on the social dimension and mobility*. Luxembourg, Eurostat.

Eurydice-Eurostat (2009), *Key Data on Education in Europe 2009*, Brussels, European Commission.

Eurostat (2009), *Eurostat Newsrelease*, n. 58, 28/4/2009, Brussels, European Commission.

HEFCE (2008), *Funding Higher Education in England. How HEFCE allocates its funds*, HEFCE, September 2008/33.

HEFCE (2010), *Trends in young participation in higher education: core results for England*, HEFCE, January 2010/03.

HESA (2009), *Resources of Higher Education Institutions. 2007/08*, Cheltenham, HESA.

OECD (2009), *Education at a Glance 2009*, Paris. OECD.

OECD (2010), *Education at a Glance 2010*, Paris. OECD.

Perotti R. (2008), *L'università truccata*, Torino, Einaudi.

Torok A. (2009), "On the economics of university ranking lists: intuitive remarks on intuitive comparisons", in Varga A. (Ed.), *Universities, Knowledge Transfer and Regional Development*, Cheltenham, Edward Elgar.

Trombetti A.L., Stanchi A. (2010), *L'università italiana e l'Europa*, Rubbettino Editore.

TAB. 1 - BILANCIO CONSOLIDATO 2008 - ENTRATE - CODICI E DESCRIZIONE DELLE VOCI

AAAP	Avanzo di amministrazione accertato nell'esercizio precedente
E100	ENTRATE PROPRIE
E110	ENTRATE CONTRIBUTIVE
1111	Tasse e contributi per corsi di laurea e laurea specialistica
1112	Tasse e contributi per altri corsi
E120	ENTRATE FINALIZZATE DERIVANTI DA ATTIVITA' CONVENZIONATE
1210	Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con il MIUR
1220	Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con altri Ministeri
1230	Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con Unione Europea
1240	Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con Organismi Pubblici Esteri o Internazionali
1250	Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con Regioni e Province Autonome
1260	Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con Province
1270	Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con Comuni
1280	Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con Enti di ricerca
1290	Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con altre Amministrazioni pubbliche
1299	Contratti/Convenzioni/Accordi programma: con altri Soggetti
E130	ENTRATE PER VENDITA DI BENI E SERVIZI
1310	Attività commerciale
1320	Tariffe per l'erogazione di servizi agli studenti
1330	Altre vendite di beni e servizi
E140	ALTRE ENTRATE PATRIMONIALI
E141	Fitti attivi
1411	Fitti attivi da fabbricati
1412	Fitti attivi da terreni
E142	Interessi attivi
1420	Interessi attivi
E143	Altre entrate patrimoniale
1431	Entrate patrimoniali da terreni
1432	Entrate patrimoniali da edifici
1433	Entrate patrimoniali da altri beni materiali
1434	Entrate patrimoniali da beni immateriali
E200	ALTRE ENTRATE
E210	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DI SPESE
2110	Recuperi e rimborsi
2111	Rimborsi di tributi dall'Erario
2112	Rimborsi per personale comandato
2120	Riscossioni IVA
2130	Altre poste correttive e compensative di spese
E220	ENTRATE NON CLASSIFICABILI IN ALTRE VOCI
2209	Tassa Regionale per il diritto allo studio gestita in proprio dall'Ateneo, attribuita da specifiche norme all'Università
2210	Entrate eventuali non classificabili in altre voci
E300	ENTRATE DA TRASFERIMENTI
E310	CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI DA STATO
E311	Fondi per il finanziamento delle Università
3110	Trasferimenti correnti da Stato - Fondo finanziamento ordinario
3111	Trasferimenti correnti da Stato per borse di studio
3112	Trasferimenti correnti da Stato per assegni di ricerca
3113	Trasferimenti correnti da Stato per attività sportiva
3114	Trasferimenti correnti da Stato - Altri fondi per il finanziamento delle Università
3115	Trasferimenti correnti da Stato - Fondi piani di sviluppo
E312	Contributi di altri Ministeri
3116	Trasferimenti correnti da Stato - Contributi diversi
E320	CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI DA ALTRI SOGGETTI
3210	Trasferimenti correnti da parte dell'Unione Europea
3211	Trasferimenti correnti da parte di organismi internazionali
3212	Trasferimenti correnti da Regioni e Province autonome
3213	Trasferimenti correnti da Province
3214	Trasferimenti correnti da Città metropolitane
3215	Trasferimenti correnti da Comuni
3216	Trasferimenti correnti da Comunità montane
3217	Trasferimenti correnti da Unioni di Comuni
3218	Trasferimenti correnti da Aziende sanitarie
3219	Trasferimenti correnti da Aziende ospedaliere
3220	Trasferimenti correnti da IRCCS
3221	Trasferimenti correnti da Enti di previdenza
3222	Trasferimenti correnti da Enti di ricerca
3223	Trasferimenti correnti da Camere di commercio
3224	Trasferimenti correnti da Autorità portuali
3225	Trasferimenti correnti da Aziende di promozione turistica
3226	Trasferimenti correnti da altre Università
3227	Trasferimenti correnti da Enti Parco Nazionali
3230	Trasferimenti correnti da altre Pubbliche Amministrazioni
3233	Contributi correnti da famiglie
3234	Contributi correnti da istituzioni sociali private
3235	Trasferimenti correnti da imprese pubbliche
3236	Trasferimenti correnti da imprese private
3237	Trasferimenti correnti da Aziende ospedaliere universitarie
3238	Trasferimenti correnti da istituti zooprofilattici sperimentali
E330	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI PER INVESTIMENTI DALLO STATO
3310	Trasferimenti per investimenti da Stato - Edilizia Universitaria
3320	Trasferimenti per investimenti da Stato - Finanziamenti per la ricerca dal Ministero dell'Università e della Ricerca
3330	Trasferimenti per investimenti da Stato - Finanziamenti di altri Ministeri per Ricerca Scientifica
3340	Trasferimenti per investimenti da Stato - Altri contributi statali in conto capitale
E340	ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI PER INVESTIMENTI DA ALTRI SOGGETTI
3410	Trasferimenti per investimenti da parte dell'Unione Europea
3411	Trasferimenti per investimenti da parte di organismi internazionali
3412	Trasferimenti per investimenti da Regioni e Province autonome
3413	Trasferimenti per investimenti da Province
3414	Trasferimenti per investimenti da Città metropolitane
3415	Trasferimenti per investimenti da Comuni
3416	Trasferimenti per investimenti da Comunità montane
3417	Trasferimenti per investimenti da Unioni di Comuni
3418	Trasferimenti per investimenti da Aziende sanitarie
3419	Trasferimenti per investimenti da Aziende ospedaliere

3420	Trasferimenti per investimenti da IRCCS pubblici
3421	Trasferimenti per investimenti da Enti di previdenza
3422	Trasferimenti per investimenti da Enti di ricerca
3423	Trasferimenti per investimenti da Camere di commercio
3424	Trasferimenti per investimenti da Autorità portuali
3425	Trasferimenti per investimenti da Aziende di promozione turistica
3426	Trasferimenti per investimenti da altre Università
3427	Trasferimenti per investimenti da Enti Parco Nazionali
3430	Trasferimenti per investimenti da altre Amministrazioni pubbliche
3431	Contributi e trasferimenti per investimenti da imprese pubbliche
3432	Contributi e trasferimenti per investimenti da imprese private
3433	Contributi e trasferimenti per investimenti da famiglie
3434	Contributi e trasferimenti per investimenti da istituzioni sociali private
3435	Contributi e trasferimenti per investimenti delle aziende ospedaliere universitarie
3436	Contributi e trasferimenti per investimenti da istituti zooprofilattici sperimentali
E400	ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI E PARTITE FINANZIARIE
E410	ALIENAZIONE DI BENI IMMOBILI E DI DIRITTI REALI
4111	Alienazione di terreni
4112	Alienazione di fabbricati residenziali per finalità istituzionali
4113	Alienazione di fabbricati residenziali per altre finalità
4114	Alienazione di fabbricati non residenziali
4115	Alienazione di diritti reali
4116	Alienazione di altri beni immobili
E420	ALIENAZIONE DI BENI MOBILI
4211	Alienazione di beni mobili, macchine e attrezzature
4212	Alienazione di beni immateriali
E430	ALIENAZIONE TITOLI E PARTECIPAZIONI
4311	Alienazione di partecipazioni in altre Amministrazioni pubbliche
4312	Alienazione di altre partecipazioni
4313	Alienazione di titoli di Stato
4314	Alienazione di altri titoli
E440	RISCOSSIONE DI CREDITI E ANTICIPAZIONI
4411	Riscossioni crediti da Regioni e Province autonome
4412	Riscossioni crediti da Province
4413	Riscossioni crediti da Città metropolitane
4414	Riscossioni crediti da Comuni
4415	Riscossioni crediti da Unioni di Comuni
4416	Riscossioni crediti da Comunità montane
4417	Riscossioni crediti da Aziende sanitarie
4418	Riscossioni crediti da Aziende ospedaliere
4419	Riscossioni crediti da IRCCS pubblici
4420	Riscossioni crediti da altre Amministrazioni pubbliche
4423	Riscossioni crediti da altri soggetti
4424	Riscossione crediti da imprese pubbliche
4425	Riscossione crediti da imprese private
4426	Riscossione crediti dalle aziende ospedaliere universitarie
4427	Riscossioni di crediti da istituti zooprofilattici sperimentali
E450	PRELIEVI DA CONTI BANCARI DI DEPOSITO
4400	Prelievo da conti bancari di deposito
E500	ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI
E510	ANTICIPAZIONE DI CASSA
5110	Anticipazione di cassa
E520	FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE
5211	Finanziamenti a breve termine in euro
5212	Finanziamenti a breve termine in altre valute
E530	FINANZIAMENTI DI MUTUI DALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI
5311	Mutui e prestiti da Cassa Depositi e Prestiti - gestione Tesoro
5312	Mutui e prestiti da Cassa Depositi e Prestiti - gestione Cassa Depositi e Prestiti spa
E540	ASSUNZIONE DI MUTUI DA ALTRI SOGGETTI
5411	Mutui da operazioni di cartolarizzazione immobiliare
5412	Mutui da operazioni di cartolarizzazione finanziaria
5413	Mutui e prestiti da Banca Europea degli Investimenti (BEI)
5414	Mutui e prestiti da altri - in euro
5415	Mutui e prestiti da altri - in altre valute
E550	EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI
5500	Emissione di prestiti obbligazionari
E600	ENTRATE PER PARTITE DI GIRO, CONTABILITA' SPECIALI E GESTIONI SPECIALI
E610	ENTRATE AVENTI NATURA DI PARTITE DI GIRO
6110	Ritenute erariali
6120	Ritenute previdenziali e assistenziali al personale
6130	Altre ritenute al personale per conto di terzi
6140	Rimborso di anticipazione fondo economale
6150	Depositi cauzionali
6160	Rimborso per spese per servizi per conto di terzi
6170	Fondi provenienti dalla Regione/Provincia autonoma per l'azienda policlinico universitario
6180	Fondi provenienti da altri soggetti per l'azienda policlinico universitario
6190	Riscossione per conto della Regione/Provincia autonoma - tassa regionale per il diritto allo studio
6200	Fondi provenienti dalla Regione/Provincia autonoma per l'erogazione di borse di studio (artt. 8 e 21 della L. 390 del 1991)
6210	Fondi provenienti dalla Regione/Provincia autonoma per l'erogazione di contributi e altri servizi agli studenti (mensa, alloggi, ecc.)
6220	Gestioni delegate e/o convenzionate
6230	Altre Partite di Giro
E350	TRASFERIMENTI INTERNI
3500	Trasferimenti interni correnti
3600	Trasferimenti interni per investimenti
E000	INCASSI DA REGOLARIZZARE
9998	Incassi da regolarizzare derivanti dalle anticipazioni di cassa (riscossioni codificate dal cassiere/tesoriere)
9999	Altri incassi da regolarizzare (riscossioni codificate dal cassiere/tesoriere)
DAA	Disavanzo di amministrazione accertato nell'esercizio corrente
VRA	Variazione residui attivi

TAB. 2 - TOTALE DELLE RISORSE A DISPOSIZIONE DELLE UNIVERSITA' PER STUDENTE EQUIVALENTE A TEMPO PIENO. EURO PPP, 2007/2008.

PESI FTE:	ITALIA			INGHILTERRA	
	ENTRATE TOTALI (E100+E200+E300+E400+E500+E600) ESCLUSI I TRASFERIMENTI INTERNI (E350)	ENTRATE TOTALI ESCLUSI TRASFERIMENTI INTERNI (E350) E PARTITE DI GIRO E PRESTITI (E500, E600)	ENTRATE PROPRIE + TRASFERIMENTI (E100+E300)	REDDITO TOTALE (HE+FE)	REDDITO TOTALE (solo HE)
0,69	11.591	8.620	8.161		
0,65	11.790	8.768	8.302		
0,5	12.603	9.373	8.874	15.219	15.555

*: HE higher education (livello universitario), FE further education (corsi di livello pre-universitario)

Ombreggiate e in grassetto le cifre da utilizzare per un confronto più appropriato.

Fonte: elaborazioni su dati atenei italiani, HESA, MIUR.

TAB. 3 - FONTI DI FINANZIAMENTO DELL'UNIVERSITA'

	ITALIA	INGHILTERRA	Differenza
<i>(a) In % delle entrate complessive:</i>			
	2008	2007/08	
Finanziamento istituzionale corrente*	58,2	33,3	24,9
Tasse e contributi degli studenti	13,1	27,7	-14,6
Entrate e contributi per la ricerca	12,3	15,5	-3,2
Altri redditi e entrate	16,4	23,5	-7,1
	100,0	100,0	

(b) In rapporto al finanziamento istituzionale corrente (%):*

Finanziamento istituzionale corrente*	100,0	100,0	0,0
Tasse e contributi degli studenti	22,5	83,2	-60,7
Entrate e contributi per la ricerca	21,1	46,6	-25,5
Altri redditi e entrate	28,3	70,5	-42,2
Total entrate	171,9	300,3	-128,4

*: FFO in Italia e RGs in Inghilterra.

Fonti: elaborazioni su dati HESA per l'Inghilterra e dati atenei per l'Italia.

TAB. 4 - FINANZIAMENTO ISTITUZIONALE CORRENTE DELLE UNIVERSITA' PER STUDENTE EQUIVALENTE A TEMPO PIENO. EURO PPP, 2007/2008.

ITALIA	STUDENTI FTE (peso fuori corso: 0,69)	STUDENTI FTE (peso fuori corso: 0,60)
FFO	4.746	4.934
FFO + fondi speciali e piani di sviluppo	4.849	5.041
Totale fondi correnti MIUR finanziamento università	5.274	5.483
INGHILTERRA	STUDENTI FTE (HE+FE)* (peso part time: 0,50)	STUDENTI FTE (solo HE) (peso part time: 0,50)
<i>Recurrent grants</i> (didattica e ricerca)	4.734	4.782
<i>Recurrent grants</i> (totale)	5.147	5.206
Totale <i>funding body grants</i>	5.382	5.530

*: HE higher education (livello universitario), FE further education (corsi di livello pre-universitario)

Fonte: elaborazioni su dati atenei italiani, HESA, MIUR.

**TAB. 5 - FINANZIAMENTO PUBBLICO CORRENTE^ E POSIZIONE
NEI RANKING INTERNAZIONALI. SELEZIONE DI ATENEI INGLESI
E ITALIANI.**

ATENEI	EURO PPP PER STUDENTE FTE	QS 08*	ARWU 09**
IMPERIAL COLLEGE	14.129	6	26
UNIVERSITY COLLEGE LONDON	11.048	7	21
CAMBRIDGE	11.036	3	4
OXFORD	10.065	4	10
KING'S COLLEGE LONDON	8.869	22	65
BRISTOL	7.345	32	61
POLITECNICO MILANO	7.193	291	303-401
LIVERPOOL	7.075	133	101-151
NEWCASTLE	6.737	162	201-302
SASSARI	6.553	nd	nd
SIENA	6.367	401-500	402-501
MANCHESTER	6.268	29	41
TRIESTE	6.206	401-500	nd
PAVIA	6.198	401-500	402-501
SHEFFIELD	6.055	76	81
GENOVA	6.043	501-600	303-401
POLITECNICO TORINO	6.040	501-600	402-501
BIRMINGHAM	5.994	75	94
SOUTHAMPTON	5.951	99	152-200
MESSINA	5.842	nd	nd
MODENA E REGGIO EMILIA	5.683	501-600	nd
LEEDS	5.624	104	101-151
SUSSEX	5.615	130	101-151
BATH	5.565	152	201-302
DURHAM	5.556	122	152-200
READING	5.543	194	201-302
PIEMONTE ORIENTALE	5.527	nd	nd
LEICESTER	5.482	177	152-200
ROYAL HOLLOWAY COLLEGE LONDON	5.440	311	402-501
BRESCIA	5.410	nd	nd
YORK	5.401	81	201-302
PARMA	5.398	nd	402-501
MILANO	5.371	501-600	101-151
NAPOLI SECONDA	5.327	nd	nd
PADOVA	5.254	296	152-200
EXETER	5.131	237	303-401
POLITECNICA MARCHE	5.114	nd	nd
FERRARA	5.106	nd	303-401
PISA	5.079	333	101-151
PERUGIA	5.016	501-600	402-501
UDINE	5.009	nd	nd
BOLOGNA	5.000	192	201-302
VERONA	4.982	nd	nd
ROMA SAPIENZA	4.980	205	101-151
BASILICATA	4.954	nd	nd
EAST ANGLIA	4.943	309	152-200
FIRENZE	4.907	349	201-302
NOTTINGHAM	4.848	86	83
NAPOLI-FEDERICO II	4.835	398	303-401
CAMERINO	4.834	nd	nd
CAGLIARI	4.803	nd	nd
INSUBRIA	4.782	nd	nd
MEDIA ITALIA	4.746		
LANCASTER	4.746	170	201-302
MEDIA INGHILTERRA	4.734		
PALERMO	4.688	nd	303-401
TORINO	4.671	501-600	201-302
BRUNEL	4.465	296	402-501
VENEZIA CA FOSCARI	4.500	nd	nd
ROMA TOR VERGATA	4.325	nd	nd
WARWICK	4.374	69	152-200
KENT	4.218	401-500	
BARI	4.135	nd	402-501
TRENTO	3.788	401-500	nd
ESSEX	3.587	258	402-501

^: FFO 2008 per l'Italia, Recurrent grants 2007/08 per l'Inghilterra.

*: QS World Universities Ranking

** : Accademic Ranking of World Universities

Fonte: elaborazioni su dati HESA, MIUR, bilanci atenei italiani.

TAB. 6 - FINANZIAMENTO DELLE ATTIVITA' DI RICERCA* NELLE UNIVERSITA' INGLESI E ITALIANE PER FONTE.

Dati in % sul totale e in rapporto al finanziamento pubblico ordinario (FFO e RGs)

INGHILTERRA (bilanci 2007/08)

% TOT % RGs

Finanziamento ministeriale alla ricerca (<i>Research councils</i>)	37,2	17,3
Istituzioni filantropiche (bandi competitivi)	22,4	10,5
Unione europea	7,3	3,4
Governo centrale, amministrazioni locali, enti e istituzioni sanitarie	16,1	7,5
Settore industriale e commerciale, privato e pubblico	10,5	4,9
Istituzioni filantropiche (non bandi competitivi)	2,6	1,2
Altre fonti	3,9	1,8
TOTALE	100,0	46,6
Percentuale di finanziamento su basi competitive:	66,9	31,2

ITALIA (bilanci 2008)

% TOT % FFO

MIUR e altri ministeri	24,2	5,1
di cui: PRIN e FIRB	7,4	1,6
di cui: ricerca altri ministeri	1,8	0,4
di cui: borse di studio (dottorati)	7,9	1,7
Vendita beni e servizi (attività in conto terzi)	24,0	5,1
Amministrazioni ed enti locali	20,5	4,3
UE e altri organismi internazionali	13,3	2,8
Convenzioni altri soggetti	6,0	1,3
CCIAA e imprese private e pubbliche	4,3	0,9
Enti di ricerca	3,6	0,8
Fondazioni bancarie e istituzioni sociali private	3,1	0,7
Aziende ospedaliere e sanitarie	0,2	0,05
Altro	0,8	0,05
TOTALE	100,0	21,1
Percentuale di finanziamento su basi competitive (min):	20,7	4,4
Percentuale di finanziamento su basi competitive (max):	29,3	6,3

*: escluso ciò che rientra nel finanziamento ordinario (FFO e RGs).

Le aree ombreggiate indicano voci di finanziamento su basi competitive.

Fonte: Elaborazioni su dati HESA per l'Inghilterra e su dati atenei per l'Italia.

TAB. 7 - ALTRI REDDITI E ENTRATE NELLE UNIVERSITA' ITALIANE E INGLESÌ PER FONTE.
Dati in % sul finanziamento istituzionale corrente (FFO e RGs).

ITALIA (bilanci 2008)

ENTRATE DA STATO (MIUR e altri ministeri escluso FFO)	11,8
ENTRATE DA REGIONI, PROVINCE, COMUNI ALTRE AMM. PUBBLICHE	7,5
ENTRATE DA AZIENDE SANITARIE E OSPEDALIERE	2,4
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI DA ALTRE UNIVERSITA', ENTI DI RICERCA, ALTRI SOGGETTI	1,7
ENTRATE PER VENDITA DI BENI E SERVIZI	1,6
<i>Di cui: Attività commerciale</i>	1,2
<i>Tariffe per l'erogazione di servizi agli studenti</i>	0,1
<i>Altre vendite di beni e servizi</i>	0,3
ALTRE ENTRATE PATRIMONIALI	1,2
ENTRATE DA UE E ENTI PUBBLICI INTERNAZIONALI	0,8
ENTRATE DA IMPRESE PRIVATE E PUBBLICHE, CCIAA	0,7
ENTRATE DA ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,5
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI DA FAMIGLIE E ALTRE ENTRATE	0,2
TOTALE ALTRI REDDITI E ENTRATE	28,3

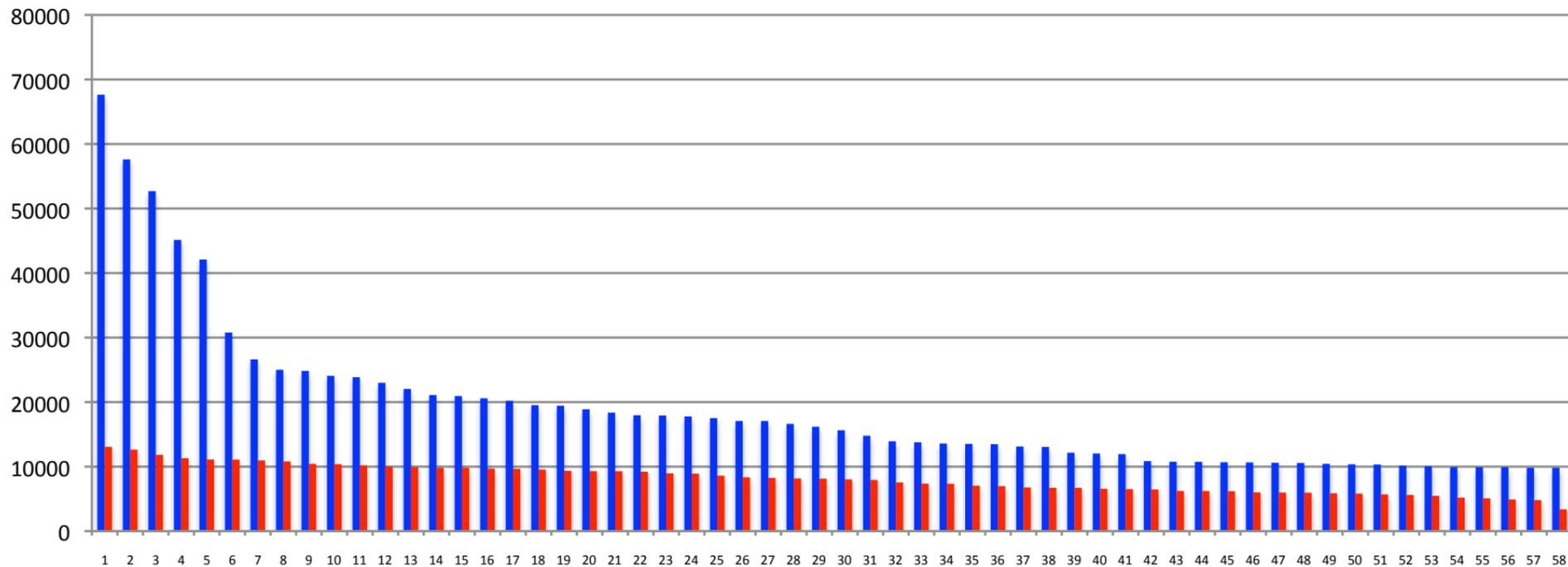
INGHILTERRA (bilanci 2007/08)

SERVIZI RESI AD ENTI E IMPRESE ESTERNE, INCLUSI CONSULENZE E FORNITURA DI BENI	19,1
<i>Governo centrale, enti locali, aziende sanitarie, organi del governo UE</i>	5,6
<i>Imprese pubbliche e private</i>	13,5
RESIDENZE UNIVERSITARIE, CATERING, CONFERENZE	17,1
CONTRIBUTI DA ENTI LOCALI	0,1
<i>ENTRATE DA OSPEDALI E ISTITUZIONI SANITARIE (esclusi contratti d'insegnamento)</i>	4,3
<i>DIRITTI DI PROPRIETA' INTELLETTUALE</i>	0,5
<i>FONDI PER LA MOBILITA' INTERNAZIONALE TEMPUS E ERASMUS</i>	15,4
REDDITI E INTERESSI DA DOTAZIONI E INVESTIMENTI	6,5
FONDI MINISTERIALI PER L'EDILIZIA UNIVERSITARIA E PER L'EDUCAZIONE PROFESSIONALE	6,2
ALTRE ENTRATE	1,3
TOTALE ALTRI REDDITI E ENTRATE	70,5

Fonte: Elaborazioni su dati HESA per l'Inghilterra e su dati atenei per l'Italia.

**FIG. 1 - REDDITO TOTALE PER STUDENTE EQUIVALENTE (FTE):
CONFRONTO TRA LE PRIME UNIVERSITA' ITALIANE E INGLESII.
Dati 2007-2008**

■ UNIVERSITA' INGLESII: REDDITO TOTALE EURO PPP PER STUDENTE FTE ■ UNIVERSITA' ITALIANE: ENTRATE TOTALI EURO PPP PER STUDENTE FTE

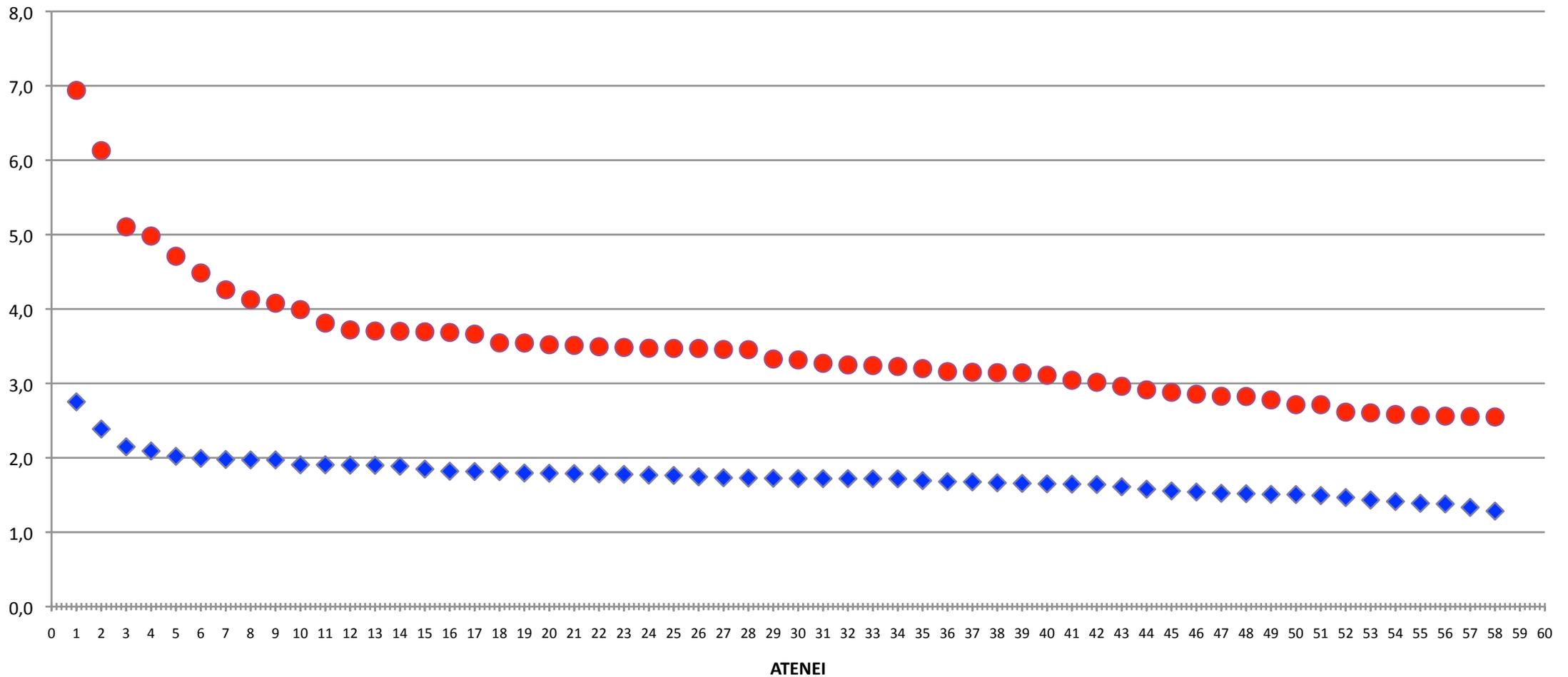


Fonte: elaborazioni su dati HESA, MIUR, bilanci atenei italiani.

FIG. 2 - REDDITO TOTALE SU FINANZIAMENTO ISTITUZIONALE NEGLI ATENEI ITALIANI E INGLES

◆ ITALIA: reddito totale (*) su FFO

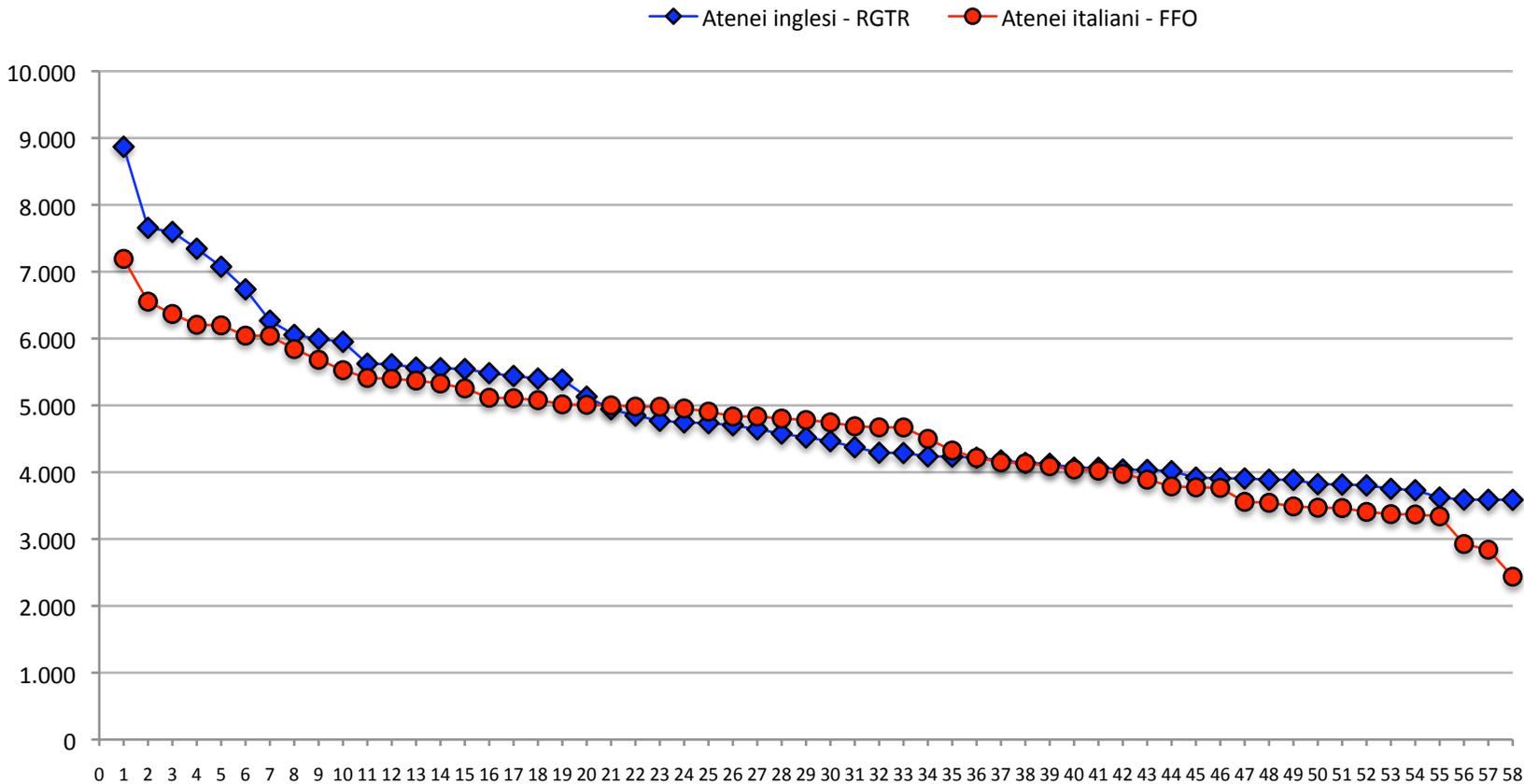
● INGHILTERRA: reddito totale su Recurrent Grant



Fonte: elaborazioni su dati HESA e bilanci consolidati atenei italiani.

(*): Entrate proprie + trasferimenti

Fig. 3 - Finanziamento istituzionale corrente* per studente FTE nei principali atenei inglesi e italiani Euro PPP. Anno 2007-2008.**

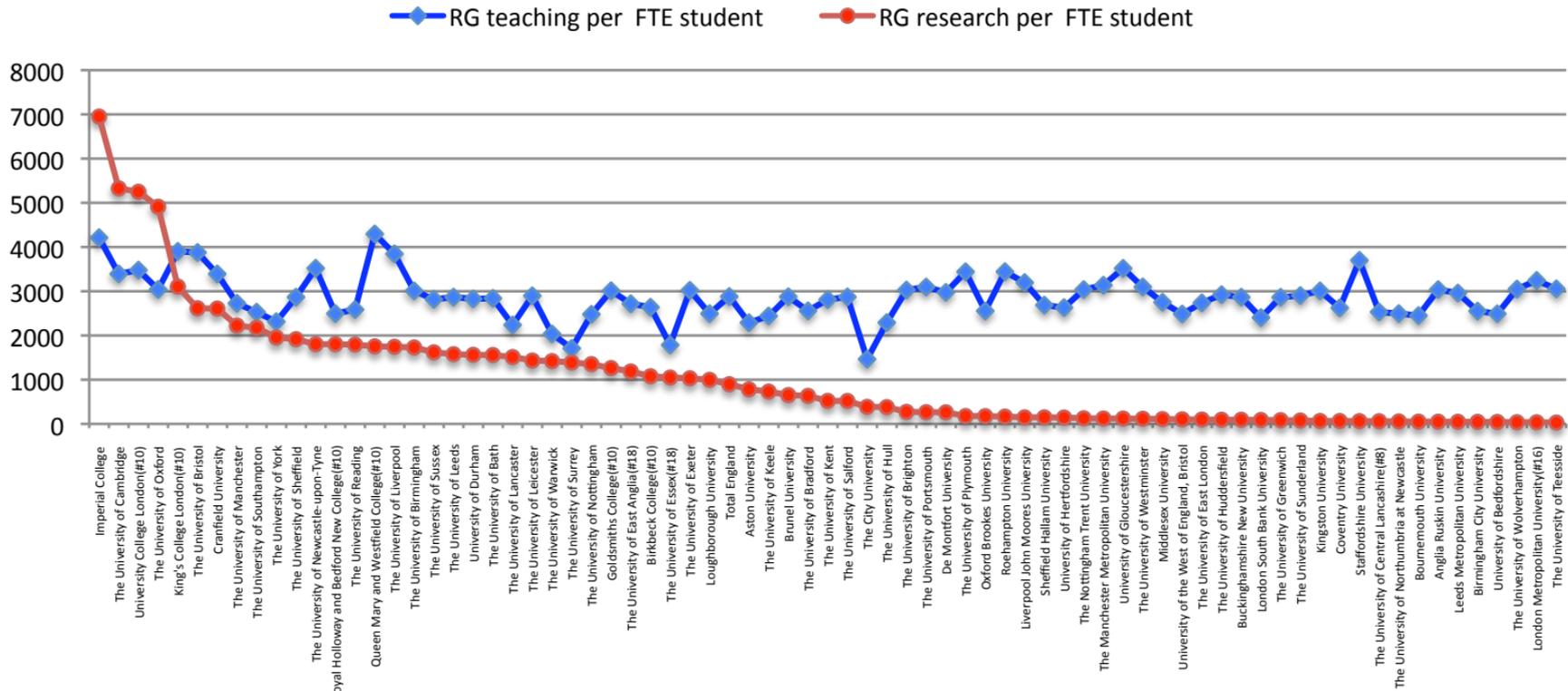


*: Inghilterra: Recurrent grant (RGTR), solo didattica e ricerca. Italia: FFO.

** : Esclusi i quattro *outlier*: Oxford, Cambridge, Imperial College, University College London

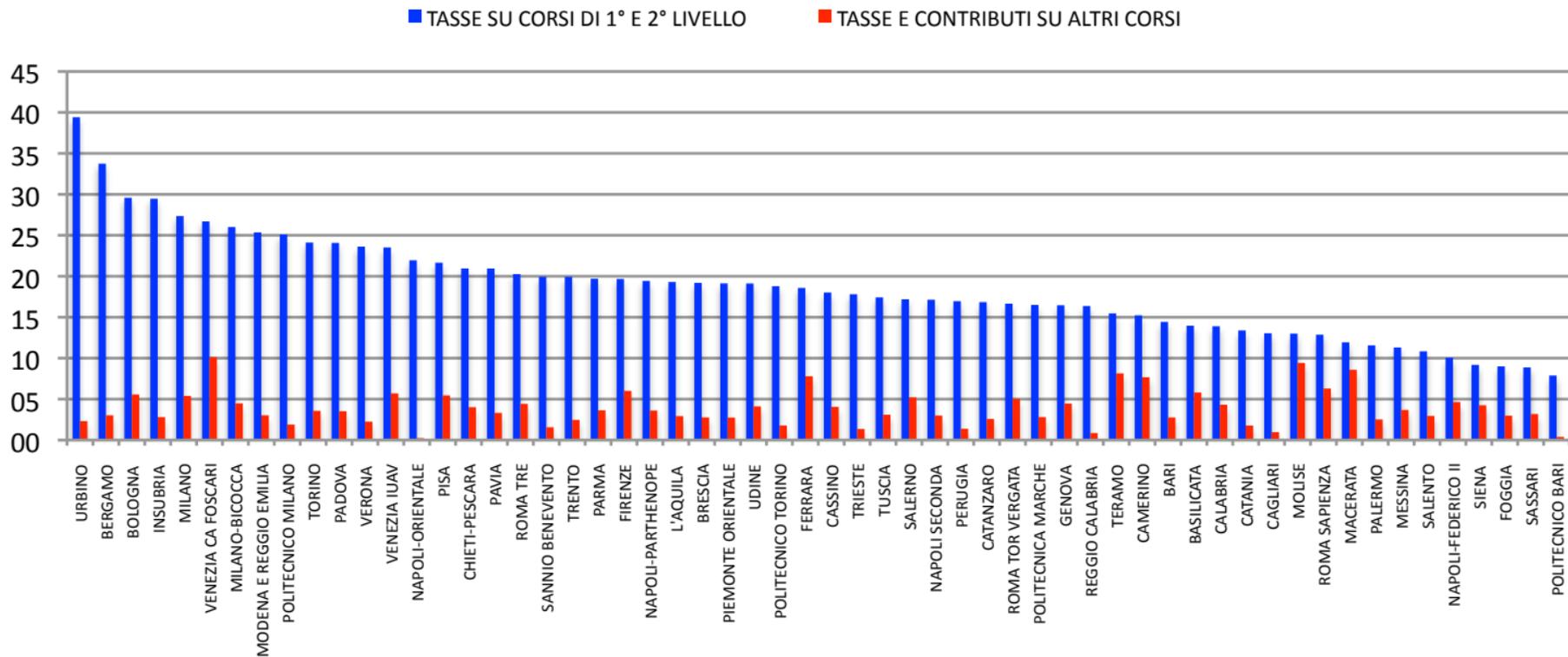
Fonte: elaborazioni su dati HESA, MIUR, bilanci atenei italiani.

**Fig. 4 - Recurrent grant per ricerca e didattica.
2007/08. £ per studente FTE**



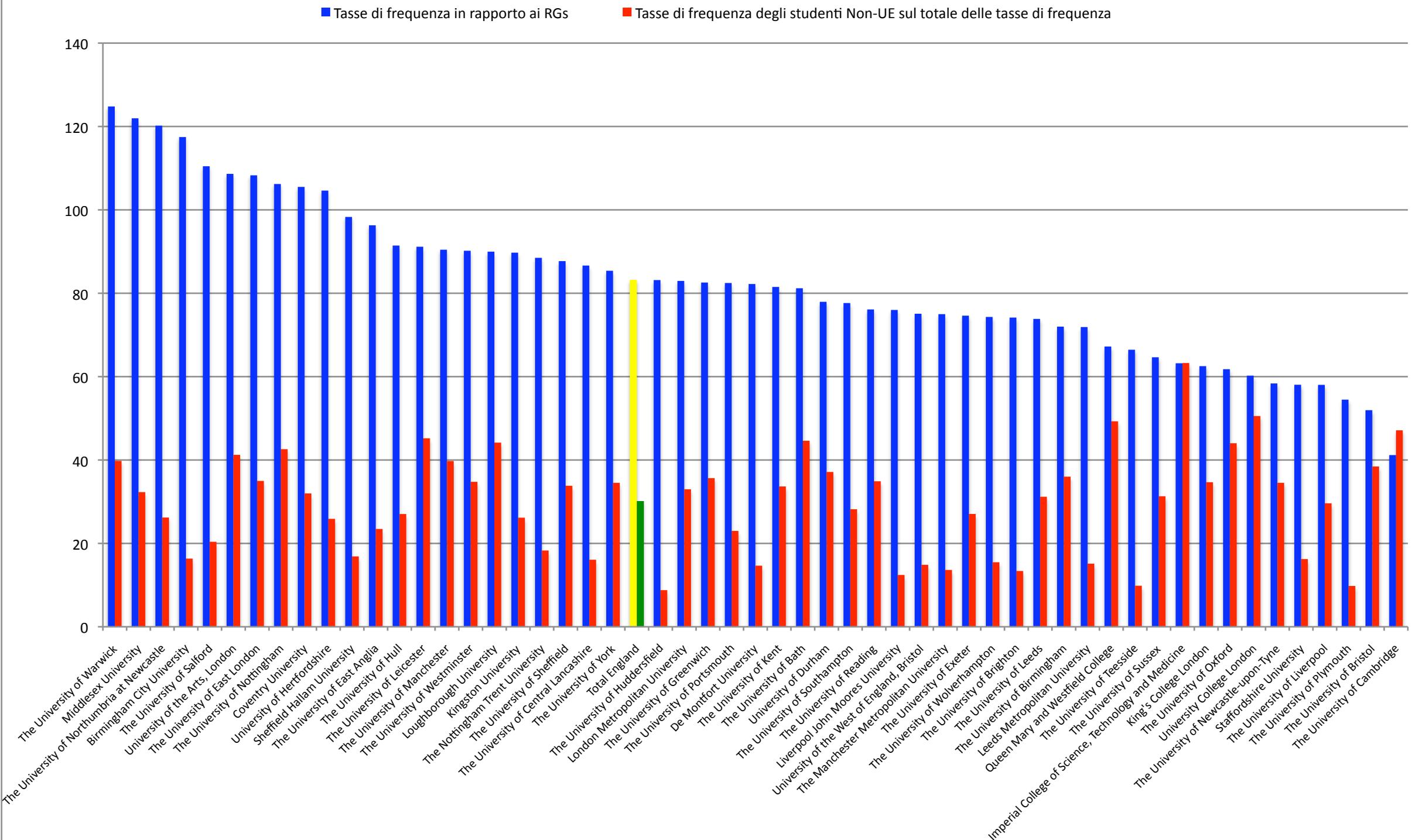
Fonte: elaborazioni su dati HESA

**FIG. 5 - TASSE E CONTRIBUTI DEGLI STUDENTI IN RAPPORTO AL FFO.
ANNO 2008. Valori percentuali.**



Fonte: elaborazioni su dati di bilancio consolidato degli atenei.

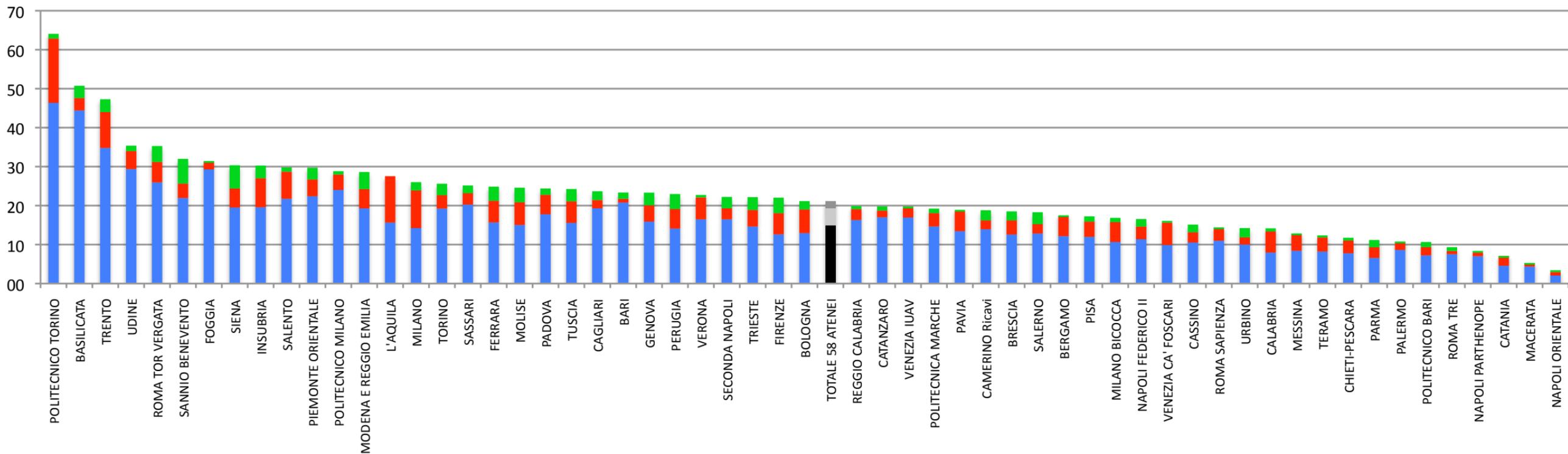
FIG. 6 - Università inglesi : tasse di frequenza in rapporto ai Recurrent Grants e peso del contributo degli studenti non-UE. Anno 2007/08. Valori percentuali.



Fonte: elaborazioni su dati HESA

FIG. 7 - ATENEI ITALIANI: ENTRATE PER RICERCA* IN RAPPORTO AL FFO PER FONTE. ANNO 2008.

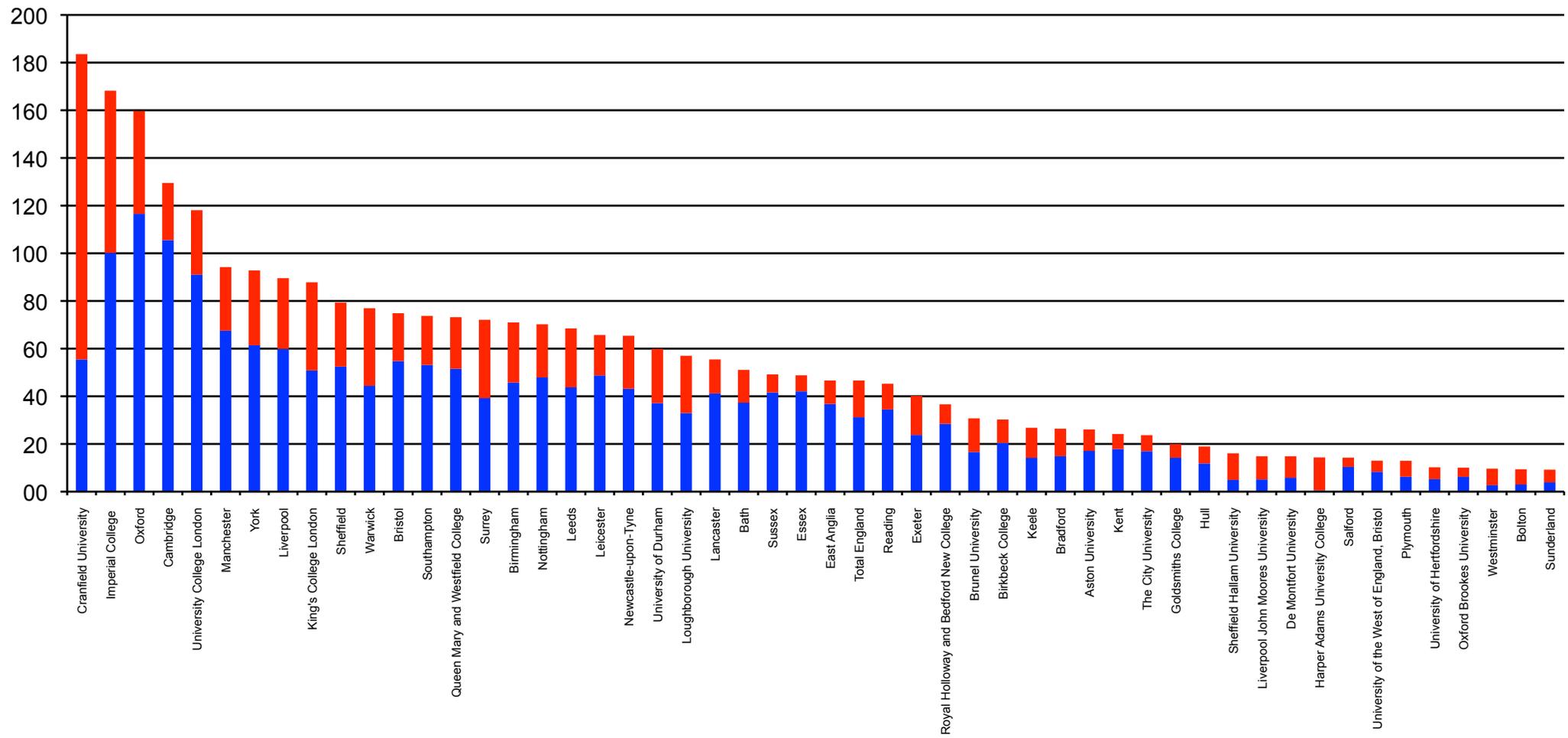
■ Altre fonti
 ■ Fondi MIUR e EU assegnati su base aperta e competitiva
 ■ Istituzioni sociali private + enti di ricerca + ministeri diversi da MIUR



*: Escluso fondo di finanziamento ordinario (FFO)
 Fonte: elaborazioni su dati di bilancio consolidato degli atenei.

FIG. 8 - ATENEI INGLESI: ENTRATE PER RICERCA* IN RAPPORTO AI RGs. ANNO 2007/08.
Valori percentuali.

■ Finanziamenti su base competitiva ■ Altri tipi di finanziamento



*: Escluse le quote destinate alla ricerca dei Recurrent Grants.
 Fonte: elaborazioni su dati HESA.

FIG. 9 - ATENEI ITALIANI: FINANZIAMENTO ALLA RICERCA. ENTRATE RELATIVE ALLA VENDITA DI BENI E SERVIZI E CONTRIBUTI DELLE IMPRESE IN RAPPORTO AL FFO. ANNO 2008.

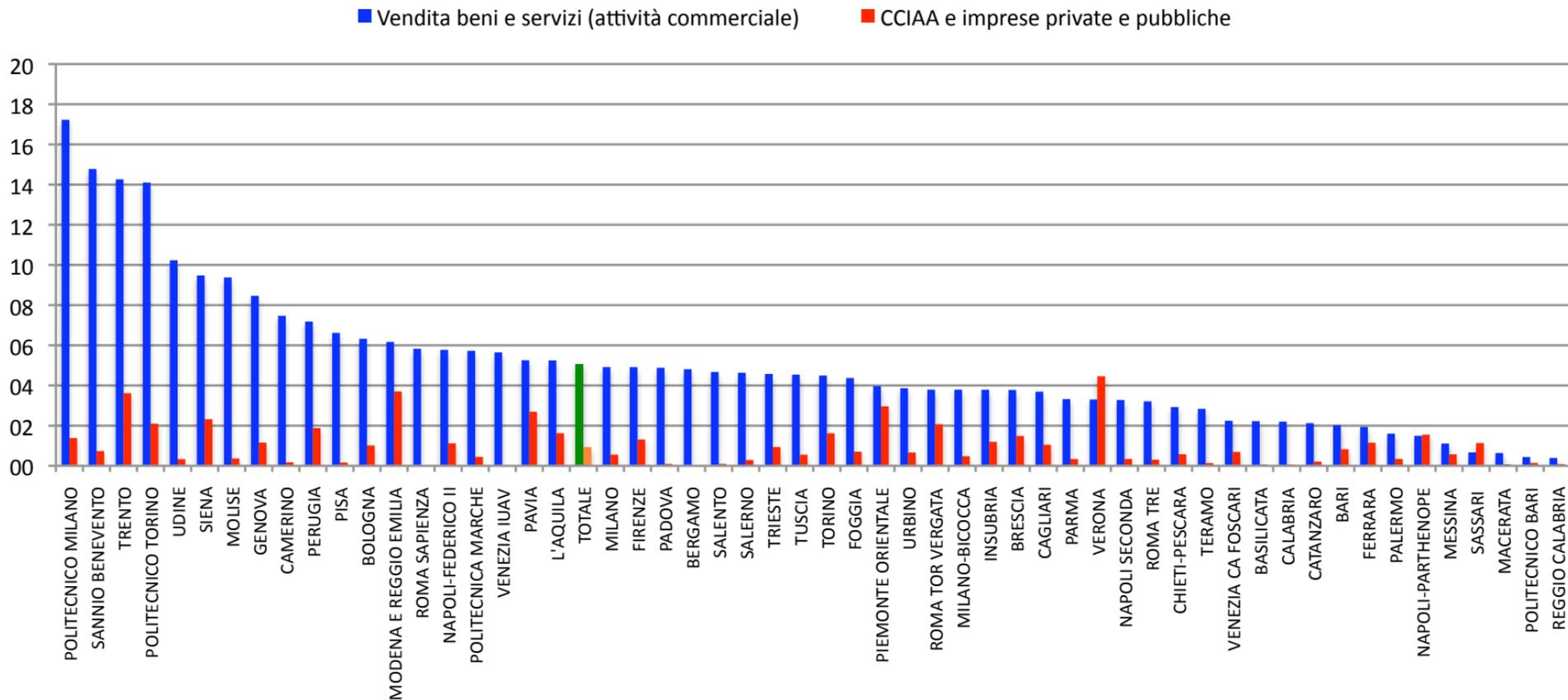
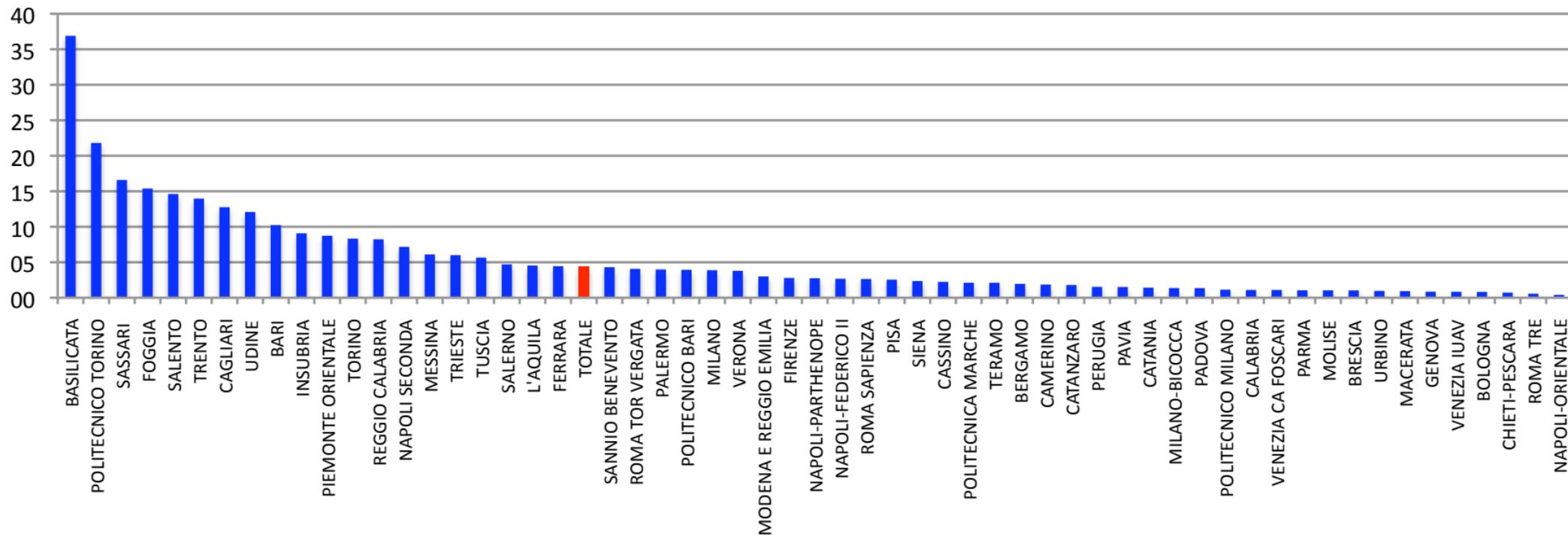


FIG. 10 - ATENEI ITALIANI: FINANZIAMENTO ALLA RICERCA. CONTRIBUTI DELLE AMMINISTRAZIONI ED ENTI PUBBLICI IN RAPPORTO AL FFO . ANNO 2008.

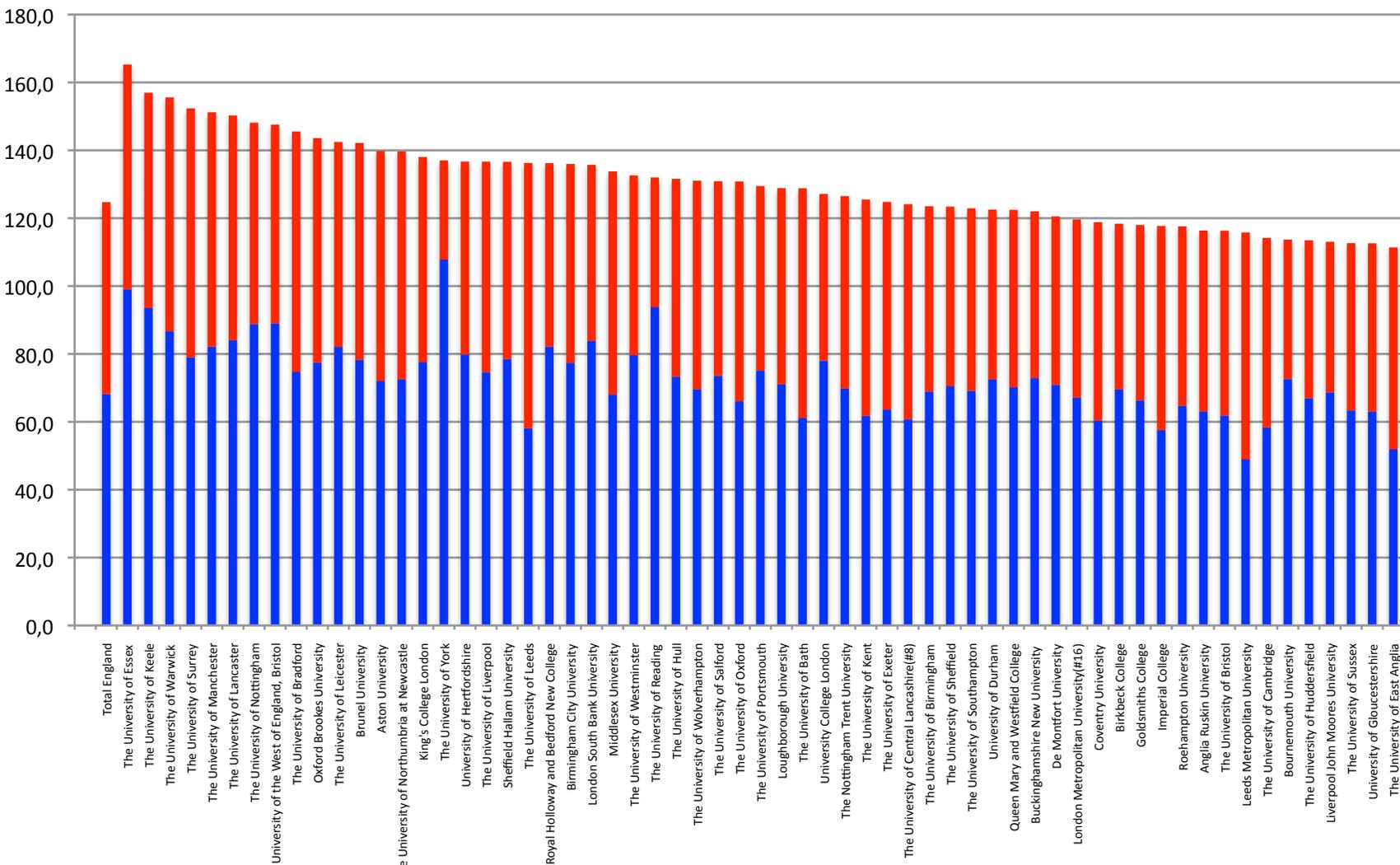
Valori percentuali.



Fonte: elaborazioni su dati di bilancio consolidato degli atenei.

FIG. 11 - Atenei inglesi: rapporto tra spese di personale strutturato (accademico e non) e finanziamento ordinario (*Funding grants*). 2008.

■ Personale accademico ■ Personale non accademico



Fonte: elaborazioni su dati HESA.