

Proprietà e concorrenza nell'istruzione universitaria

DI HENRY HANSMANN

SOMMARIO: L'istruzione universitaria europea, per secoli vanto della cultura occidentale, è oggi sorprendentemente debole, soprattutto in confronto a quella statunitense. Questo fenomeno, in parte determinato dal basso livello di risorse sia pubbliche che private destinate al settore, è spiegato soprattutto da problemi strutturali. L'organizzazione delle università europee, caratterizzate da una pervasiva presenza pubblica e da una forte centralizzazione dei poteri, ha impedito lo sviluppo di un'efficace concorrenza tra istituti e, conseguentemente, sono mancati adeguati incentivi al miglioramento della qualità dell'insegnamento e della ricerca. Qualsiasi intervento di riforma di tale sistema deve prestare attenzione a tre questioni: l'entità della proprietà statale, l'entità delle sovvenzioni statali e il grado di concorrenza. Pur essendo tra loro collegate, tali questioni possono essere considerate anche in modo parzialmente indipendente. Lo Stato può erogare sovvenzioni anche se l'ente beneficiario non è statale e viceversa. È altresì possibile che enti statali ricevano sovvenzioni pubbliche, e che al contempo sia promosso un elevato livello di concorrenza. Nell'analisi dell'istruzione universitaria, è quindi preferibile tenere queste tre questioni distinte. È importante altresì riconoscere il carattere di bene «associativo» che caratterizza e differenzia l'istruzione universitaria da altre attività di prestazione di beni e servizi, nonché le complesse implicazioni che da ciò derivano, sia sul piano dell'efficienza che sul piano dell'equità, per il funzionamento del mercato dell'istruzione. Il presente lavoro offre un'analisi dei profili economici delle questioni che investono l'istruzione universitaria e individua alcune possibili misure di riforma.

1. Introduzione

L'istruzione universitaria europea è oggi sorprendentemente debole. È ampiamente riconosciuto che la sua qualità e la ricerca che essa produce sono decisamente inferiori a quelle degli Stati Uniti. Si tratta di un cambiamento radicale rispetto a ciò che accadeva nella prima parte del ventesimo secolo, allorché le università europee fissavano standard di qualità riconosciuti in tutto il mondo.

Una semplice misura di tale cambiamento può essere rappresentata dal numero di premi Nobel nelle scienze naturali – fisica, chimica, e fisiologia/medicina. Nel decennio compreso tra il 1921 ed il 1930 gli europei hanno ricevuto in queste discipline 23 Premi Nobel contro i 4 riconosciuti agli scienziati statunitensi. Nel decennio 1989-1998 vi è stato un capovolgimento essendo stati assegnati 26 premi Nobel agli americani e 13 agli europei¹. Gli studenti rispondono al differenziale di qualità a sfavore delle università europee con un tipico comportamento di *exit*: il numero di studenti europei che si iscrive alle università americane è pari a due volte e mezzo il numero degli studenti americani che si iscrive alle università europee². Il differenziale di qualità, inoltre, non è a scapito della quantità: nei *colleges* e nelle università statunitensi è iscritta una percentuale delle coorti rilevanti di età ben maggiore che nelle università europee³.

Una causa del vantaggio americano risiede nelle maggiori risorse finanziarie messe a disposizione del settore. La spesa pubblica degli Stati Uniti nell'istruzione universitaria, misurata sia in rapporto al PIL, sia in termini reali aggregati, sia pro-capite (per studente) è relativamente elevata in confronto a quella dei paesi europei⁴. Inoltre, la spesa totale statunitense, che comprende anche la spesa privata assai maggiore di quella europea, risulta, comunque misurata, sempre superiore a quella dei paesi europei⁵.

Non sembra peraltro plausibile che la differenza di qualità tra università europee e statunitensi possa essere spiegata interamente dalle differenze nelle risorse finanziarie destinate al settore. Piuttosto un fattore molto rilevante sembra essere l'organizzazione delle università europee. Il livello relativamente basso della spesa per l'istruzione universitaria sembra proprio essere, almeno in parte, la conseguenza di come le università sono organizzate.

Una volta riconosciuto il ruolo della dimensione organizzativa, il nocciolo del problema sembra risiedere nel fatto che in quasi tutta l'Europa l'istruzione a livello universitario ricade pressoché totalmente nel monopolio dello Stato. Ciò è quanto accade in particolare in Italia, dove quasi tutti gli atenei sono sotto il controllo del Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica. Come per le fabbriche, le tenute agricole e le catene di distribuzione commerciale, la proprietà statale produce un appesantimento della macchina burocratica, de-

¹ *The World Almanac and Book of Facts*, 67, 666-668, 1999.

² *UNESCO Statistical Yearbook*, 3-388 3-414, Table 3.14, 1996.

³ World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, 226-7, 1997. Vedi anche le statistiche sui risultati dell'istruzione superiore per paese riportate in *Statistical Abstract of the World*, 3 ed., 1997.

⁴ National Center for Education Statistics, *Education in States and Nations: Indicators Comparing U.S. States with Other Industrialized Countries in 1991*, Indicators 30, 31, 32. (July 1996), online si veda <http://nces.ed.gov/pubs/esn>.

⁵ Si veda *Education at a Glance*, OECD Education Indicators 1998 Tables B1.1 to B1.2 (1998), online <http://www.oecd.org/els/edu/eag98>.

termina una bassa produttività, favorisce il consolidamento di poteri e privilegi, provoca una standardizzazione non necessaria ed un'eccessiva dimensione. Tali inconvenienti sono chiaramente riscontrabili negli atenei europei e, in particolare, in quelli italiani.

Stranamente si discute poco di questa situazione ed ancora minore sembra l'impegno per modificarla. Il grande processo di privatizzazione, che ha coinvolto tutto il mondo nell'ultimo decennio, non ha inciso in modo rilevante sull'istruzione universitaria europea. Pur essendoci stati dei modesti passi verso il decentramento dei poteri, è ancora largamente diffusa la visione secondo la quale l'istruzione universitaria deve rimanere un'industria di proprietà pubblica, esercitata dallo Stato e protetta dalla concorrenza.

Vi sono tuttavia buoni motivi per ritenere che una profonda ristrutturazione migliorerebbe notevolmente la qualità dell'insegnamento e della ricerca universitaria. Inoltre, tale riforma non necessariamente dovrebbe comportare un costo in termini di giustizia sociale; al contrario, essa potrebbe rendere il sistema non solo più efficiente, ma anche più giusto.

A tale proposito tre questioni meritano attenzione: l'entità della proprietà statale, l'entità delle sovvenzioni statali ed il grado di concorrenza. Pur essendo tra loro collegate, tali questioni possono essere considerate anche in modo parzialmente indipendente. Lo Stato può erogare sovvenzioni anche se l'ente beneficiario non è statale e viceversa. È altresì possibile che enti statali ricevano sovvenzioni pubbliche, e che al contempo sia promosso un elevato livello di concorrenza. Nell'analisi dell'istruzione universitaria, è quindi preferibile tenere queste tre questioni distinte come, d'altro canto, è anche importante riconoscere che l'istruzione universitaria si distingue da altre attività di prestazione di beni e servizi per caratteristiche inusuali che hanno una connessione significativa, e a volte complessa, con gli aspetti strutturali.

Il mio obiettivo è di offrire una prospettiva di analisi economica sulle questioni fin qui richiamate nonché di delineare alcuni passi possibili per una riforma.

2. La giustificazione logica dei sussidi statali

A volte si sostiene che l'istruzione universitaria dovrebbe essere finanziata dallo Stato perché è un bene pubblico. Tuttavia, questa tesi è difficile da sostenere. Certamente i cittadini di uno Stato democratico possono beneficiare del fatto che i loro concittadini sono ben istruiti, in quanto i cittadini istruiti potrebbero votare per leader politici più competenti e per una politica più incisiva. La portata di questo effetto, però, è dubbia e, comunque, i benefici pubblici derivanti dall'istruzione universitaria sono sicuramente minori rispetto ai vantaggi privati. Un paese nel suo complesso potrebbe essere anche più ricco ove i suoi cittadini fossero più istruiti e, di conseguenza, più produttivi, in quanto generalmente i singoli individui non possono trattenere tutti i frutti

derivanti dalla loro personale produttività. Tali conseguenze, tuttavia, sono ascrivibili anche all'investimento nel capitale fisico e non rappresentano pertanto una ragione sufficiente per sussidiare la produzione di capitale umano. Inoltre, nonostante gli inevitabili effetti di ricaduta sulla società nel suo complesso, la stragrande maggioranza dei benefici derivanti dall'insegnamento di tipo universitario sono colti dai singoli studenti, a causa della competizione tra i potenziali datori di lavoro. In generale, l'istruzione universitaria è decisamente un bene privato.

Un'altra giustificazione frequentemente addotta a favore del finanziamento pubblico dell'istruzione universitaria è il fatto che ciò costituirebbe un efficace strumento di redistribuzione. Questa tesi, tuttavia, è esposta alle solite critiche mosse nei confronti di una redistribuzione legata al consumo solo di determinati beni e servizi. In primo luogo, le sovvenzioni universitarie sono inefficaci: consentire ad una persona povera di rimanere all'università per diversi dei suoi anni più produttivi non è sempre il modo migliore per renderla benestante. In molti casi le sue prospettive potrebbero essere migliorate aiutandola ad acquistare, ad esempio, un furgone o una trattoria⁶. In secondo luogo, le sovvenzioni universitarie hanno, nel complesso, un effetto piuttosto regressivo. Questo è, in particolare, il caso, riscontrabile nella maggior parte dei paesi europei, in cui la sovvenzione assume la forma di istruzione gratuita ed è destinata in egual misura ai ricchi e ai poveri; anche con l'istruzione gratuita sono, di solito, i più benestanti a frequentare l'università. Tuttavia, anche se le sovvenzioni fossero limitate a studenti relativamente poveri, probabilmente la redistribuzione a lungo termine sarebbe piuttosto modesta, dal momento che gli studenti che ne traggono vantaggio sono generalmente quelli che hanno comunque buone possibilità di successo nella vita, mentre i giovani che non hanno sufficienti basi culturali, il talento o la forza di volontà per proseguire gli studi universitari finiscono per essere i più poveri della loro generazione.

Ciò nonostante, rimangono alcune buone ragioni a favore delle sovvenzioni pubbliche. La ragione più convincente è che le imperfezioni del libero mercato impediscono che vi sia un adeguato finanziamento per la formazione di capitale umano. Una persona giovane potrebbe ottenere, grazie all'istruzione universitaria, dei benefici a lungo termine di gran lunga superiori, in valore attuale, al costo dell'istruzione stessa, ed essere, ciò nonostante, incapace di acquistare il bene istruzione a causa di vincoli di liquidità e di imperfezioni dei mercati dei capitali (considerato che, data la difficoltà di impegnare il capitale

⁶ Per uno schema generale di redistribuzione in favore dei giovani che darebbe loro fondi da usare non solo per l'istruzione ma per qualsiasi altra forma di investimento che il beneficiario sarebbe libero di scegliere, vedi Bruce Ackerman e Anne Alstott, *The Stakeholder Society*, Yale University Press, 1999.

umano come garanzia di un prestito, nessun finanziatore privato concederebbe un prestito congruo e restituibile in un periodo di tempo sufficientemente lungo).

Argomento correlato al precedente è quello relativo alla ripartizione del rischio. L'università non è solo un investimento molto costoso (sia in termini diretti che in termini di mancato guadagno), ma è anche rischioso. Ciò è vero in particolare per l'istruzione in settori specializzati, in quanto essa garantisce un tipo di apprendimento che potrebbe rivelarsi infruttuoso nel corso della vita dello studente, per esempio perché la richiesta di una determinata specializzazione è più bassa delle previsioni a causa dello sviluppo tecnologico. Tuttavia, mentre il rischio per l'individuo potrebbe essere molto alto, il rischio sociale potrebbe essere abbastanza basso, in quanto i guadagni per la società nel suo complesso sono valutati in base alla media di tutti gli studenti e rispetto a tutti i campi di specializzazione. Considerati i problemi d'incentivo, non è possibile assicurare tutti gli studenti contro un rischio di questo genere; di conseguenza, in assenza di sussidi, meno studenti, di quanto sia desiderabile, frequenteranno l'università.

3. Sussidi pubblici e offerta pubblica

Affermare che le sovvenzioni hanno un effetto benefico per l'istruzione universitaria non significa, tuttavia, che è altrettanto positivo che lo Stato sia proprietario e gestisca gli atenei direttamente. Lo Stato può, e spesso ciò accade, sovvenzionare in larga misura servizi che vengono forniti da enti non statali.

Negli Stati Uniti i servizi sanitari sono un tipico esempio. Anche se i costi sopportati dallo Stato per i servizi sanitari sono aumentati in modo rilevante in questi ultimi trentacinque anni, durante lo stesso periodo la percentuale degli ospedali e degli altri centri sanitari che appartengono e sono gestiti direttamente dallo Stato è diminuita radicalmente⁷. Inoltre, anche i sostenitori più accaniti di un ulteriore incremento delle spese statali, raramente propongono un potenziamento del ruolo dello Stato quale proprietario e gestore dei centri sanitari. Al di là dei possibili difetti, un sistema in cui vi sono sovvenzioni statali a enti privati è generalmente considerato migliore di un sistema nel quale gli enti sono gestiti direttamente dallo Stato.

Le sovvenzioni pubbliche a servizi non statali possono assumere due forme diverse. Da un lato, possono essere strutturate come sussidi dal lato dell'offerta, dove lo Stato conferisce i fondi direttamente agli enti che forniscono il servizio, per esempio pagando specifici progetti come la costruzione di

⁷ Vedi Henry Hansmann, *The Changing Roles of Public, Private, and Nonprofit Enterprise in Education, Health Care, and Other Human Services*, in Victor R. Fuchs (a cura di), *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*, 245, 256, The University of Chicago Press, 1996.

strutture, o semplicemente erogando un sussidio generale non finalizzato. Per rendere efficaci i sussidi dal lato dell'offerta, di solito è importante che gli enti che li erogano siano organizzati come enti *non-profit* piuttosto che come imprese a fine di lucro. Se fosse così, i benefici delle sovvenzioni potrebbero essere colti in buona parte dai proprietari delle imprese piuttosto che dai consumatori che dovrebbero invece essere i veri beneficiari del sussidio.

L'altra alternativa sono i sussidi dal lato della domanda, dove lo Stato fornisce fondi ai consumatori che possono essere utilizzati solo per l'istruzione. Nell'istruzione universitaria, le sovvenzioni dal lato della domanda sono particolarmente facili da amministrare, attraverso il conferimento di borse di studio e prestiti sovvenzionati, che gli studenti possono utilizzare presso l'università da loro scelta. Questa forma di sovvenzione può funzionare sia per le università organizzate a fine di lucro sia per quelle *non-profit* e statali, in quanto la concorrenza assicurerà che saranno i consumatori piuttosto che le istituzioni universitarie ad essere i maggiori beneficiari dei sussidi. Tornando al nostro esempio di prima è da notare che la spesa statale in campo sanitario negli Stati Uniti si è spostata notevolmente nell'ultimo mezzo secolo da sovvenzioni legate all'offerta (tramite fondi dati direttamente agli ospedali) a quelle legate alla domanda (tramite assicurazioni sanitarie statali). Di conseguenza i cittadini possono acquistare servizi sanitari sovvenzionati da fornitori pubblici, privati *non-profit* o privati a fine di lucro. Questa è la principale ragione per cui oggi negli Stati Uniti meno del 20% di tutti gli ospedali non specialistici sono di proprietà statale mentre circa il 70% sono imprese private *non-profit* e le rimanenti sono imprese con fini di lucro⁸.

Nonostante questa possibilità di separazione delle sovvenzioni statali dall'offerta pubblica, l'istruzione universitaria è fornita nei paesi del mondo industrializzato prevalentemente da atenei che appartengono e sono gestiti dallo Stato. Anche negli Stati Uniti più di tre quarti dell'insegnamento universitario è fornito da università pubbliche⁹. Il Giappone è l'unica eccezione: nonostante il fatto che le università d'élite siano pubbliche, l'80% degli studenti universitari giapponesi frequenta istituti privati (in buona parte *non-profit*).

4. I motivi della proprietà statale

Data questa situazione è naturale chiedersi se, nel campo dell'istruzione universitaria, vi siano ragioni particolari affinché lo Stato non solo conceda fondi ma ricorra anche allo strumento della proprietà.

⁸ American Hospital Association, *Hospital Statistics*, ed. 1999, American Hospital Association Company, 1999.

⁹ National Center for Education Statistics, *Education in States and Nations: Indicators Comparing U.S. State with Other Industrialized Countries in 1991* (July 1996).

Amministrazione delle sovvenzioni. Una giustificazione della proprietà pubblica potrebbe risiedere nel fatto che da un punto di vista amministrativo un sistema di sovvenzioni pubbliche a istituzioni private non può essere amministrato in modo efficace. Questo è senz'altro plausibile per quanto concerne le sovvenzioni legate all'offerta. Anche se gli atenei che ricevono le sovvenzioni sono *non-profit* piuttosto che a fini di lucro, rimane il rischio che tali enti trovino il modo di utilizzare le sovvenzioni in modo «incrociato» per finanziare attività che lo Stato non desidera promuovere (come ricerche e insegnamenti «esoterici» che sono più negli interessi del corpo docente che non degli studenti). D'altro canto, se lo Stato stabilisse delle regole dettagliate ed estremamente rigide, onde evitare l'utilizzo delle sovvenzioni in modo non conforme all'indirizzo pubblico, si potrebbero creare rigidità tali da vanificare i vantaggi che il sistema delle sovvenzioni presenta rispetto ad un'offerta attraverso atenei direttamente gestiti dallo Stato.

I sussidi dal lato della domanda consentono di evitare una regolamentazione pervasiva dei servizi offerti. Tuttavia, in questo caso vi è bisogno di un apparato amministrativo elaborato, efficace e trasparente per effettuare i pagamenti, per seguire gli studenti (e ciò che fanno) e, nel caso in cui la sovvenzione assuma la forma di un prestito, per la raccolta delle restituzioni rateizzate in un lungo periodo di tempo. Fino a poco tempo fa era piuttosto difficile per la maggior parte dei paesi sviluppare un apparato di questo genere – o almeno più difficile rispetto a gestire direttamente un numero ristretto di atenei di grandi dimensioni. Oggi, d'altro canto, questo compito sembra rientrare senza difficoltà nelle competenze della maggior parte dei paesi sviluppati e, infatti, molti di loro utilizzano almeno una parte delle loro sovvenzioni per l'istruzione nella forma di borse di studio erogate agli studenti stessi. Di conseguenza, i problemi legati all'amministrazione di fondi alle università e di fondi per borse di studio, anche se possono spiegare perché nel passato le università erano generalmente gestite dallo Stato, oggi forniscono poche ragioni a sostegno di un tale regime.

Reazione dell'offerta. Una ragione più convincente per giustificare la proprietà statale è che le sovvenzioni dal lato della domanda, anche qualora possano essere gestite in modo efficace, potrebbero non indurre una sufficiente risposta dal lato dell'offerta – ossia una adeguata capacità di espansione (o di contrazione) nel caso di variazione della domanda. È probabile che questo problema sorga quando – e oggi questo è spesso il caso – le università non statali assumono la forma di enti *non-profit*.

Gli enti *non-profit* in generale, e le università *non-profit* in particolare, sono tradizionalmente lenti nell'entrare in un'industria o nell'aumentare le loro capacità quando la domanda dei loro servizi aumenta. Una delle ragioni è il limitato accesso al capitale necessario per espandersi. Gli enti *non-profit*, per definizione

ne, non possono raccogliere capitale di rischio e anche il loro accesso ai fondi a prestito, tramite indebitamento bancario o emissioni obbligazionarie, è molto limitato. Il credito da parte dello Stato, pur essendo una possibile soluzione, solleva i consueti problemi associati ai sussidi dal lato dell'offerta e fa venire meno i benefici del monitoraggio del mercato dei capitali.

Un'altra ragione per la limitata capacità di reazione dell'offerente, che nel caso di università *non-profit* è ancora più difficile da risolvere, riguarda gli incentivi. La forma *non-profit* impedisce agli imprenditori o ai manager di ottenere un profitto di tipo finanziario dall'entrata o dall'espansione in un determinato settore e, quindi, non offre un incentivo monetario all'aumento dell'output. Anzi, data l'assenza di incentivi pecuniari, spesso i dirigenti di enti *non-profit* massimizzano i propri obiettivi offrendo servizi di qualità particolarmente alta. Siccome – soprattutto a livello universitario – l'espansione delle iscrizioni avviene a spese della qualità media, potrebbe prevalere addirittura un *disincentivo* all'espansione.

Di conseguenza, se si ritiene che la crescita rapida dell'offerta d'istruzione universitaria sia importante, l'unica soluzione efficace potrebbe essere la proprietà pubblica, invece delle sovvenzioni erogate per incentivare gli enti *non-profit* ad espandersi. Questo aspetto, mi sembra, costituisce la migliore spiegazione della larga quota di mercato delle università pubbliche nella maggior parte dei paesi.

Negli Stati Uniti ad esempio, come si può vedere nella tabella 1, il 51% degli studenti universitari si sono iscritti in istituti pubblici nel 1951, mentre l'altro 49% si è iscritto in istituti privati *non-profit*. Queste percentuali sono rimaste costanti per almeno 30 anni. Nei seguenti 25 anni, tuttavia, la percentuale della quota pubblica è aumentata dal 51% al 76%. Questo incremento è coinciso con l'enorme espansione – più del 400% – del numero di studenti che

TAB. 1. *Iscrizioni ai college e alle università pubbliche e private statunitensi (1920-1975)*

Anno	Pubblico	%	Privato	%
1920	315.382	53	282.498	47
1930	532.647	48	568.090	52
1940	796.531	53	697.672	47
1950	1.354.902	51	1.304.119	49
1955	1.484.000	56	1.177.000	44
1960	1.832.000	57	1.384.000	43
1965	3.624.000	66	1.902.000	34
1970	5.112.000	72	2.024.000	28
1975	6.838.000	76	2.185.000	24

Fonte: Vedi Henry Hansmann, *The Changing Roles of Public, Private, and Nonprofit Enterprise in Education, Health Care, and Other Human Services*, in Victor R. Fuchs (a cura di), *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*, 245, 267, Table 9.2, The University of Chicago Press, 1996.

frequentano l'università e il periodo in cui si è avuto il maggior incremento delle iscrizioni, ossia tra il 1960 e il 1965, è stato anche il periodo in cui si è avuta l'espansione maggiore della presenza dello Stato. Questa correlazione presumibilmente riflette il fatto che era impraticabile indurre un aumento di quattro volte l'offerta attraverso un ingresso delle università *non-profit* o una crescita di quelle già presenti. L'unica soluzione era un intervento pubblico diretto. In conclusione il peso notevole delle università statali negli Stati Uniti sembra essere interpretabile semplicemente come la risposta a un problema di difficoltà di aggiustamento dell'offerta da parte del settore privato.

Una spiegazione simile probabilmente può valere anche per le notevoli dimensioni del settore pubblico delle università in Europa. I primi atenei europei – Oxford, Cambridge, Parigi, Bologna – erano essenzialmente enti privati *non-profit*. Il ruolo rilevante dello Stato nell'istruzione universitaria europea inizia a manifestarsi a partire dalla fine del diciannovesimo secolo e nel ventesimo secolo, con l'avvento di un maggiore accesso all'istruzione superiore. Inoltre, il problema dell'aggiustamento dal lato dell'offerta da parte degli enti *non-profit* è stato più grave che negli Stati Uniti, poiché il settore *non-profit* in generale è molto meno sviluppato in Europa.

Se le università pubbliche sono per certi versi una risposta al bisogno di espandere l'istruzione universitaria più rapidamente, non è tuttavia necessario mantenerle in mani pubbliche una volta che sono state istituite. La privatizzazione, sotto forma di enti autonomi *non-profit* sostenuti da sovvenzioni dal lato della domanda, dovrebbe costituire un'accettabile alternativa.

Monopolio. Data la notevole dimensione di molti atenei pubblici, si potrebbe pensare che le economie di scala rendono l'istruzione universitaria un monopolio naturale e, quindi, che le forze del mercato forniscano anche qualche giustificazione per la proprietà statale. Di fatto vi sono ragioni per ritenere che l'incidenza delle economie di scala nell'istruzione universitaria sia piuttosto modesta. Con appropriati gradi di specializzazione tra i vari atenei, la maggior parte delle economie di scala risultano sfruttate a livelli dimensionali relativamente contenuti (alcune migliaia di studenti iscritti). Negli Stati Uniti, ad esempio, vi sono circa 3.300 college e università, la maggior parte dei quali sono relativamente piccoli e non ci sono segnali che indichino che siamo in presenza di eccessiva frammentazione. Analizzando questa cifra da una prospettiva comparativa, in Italia, qualora fosse presente un numero simile di college e di università in proporzione alla popolazione, vi sarebbero circa 800 istituti invece delle poche dozzine attuali. Evidentemente l'istruzione universitaria non è un monopolio naturale, nel senso classico del termine.

Tuttavia, vi è sostanzialmente minore concorrenza rispetto a quanto le contenute economie di scala potrebbero suggerire. In assenza di vincoli, il mercato dell'istruzione universitaria diventa altamente segmentato in termini

di qualità. Le cause e le conseguenze di questa segmentazione sono complesse, e saranno esplorate più attentamente tra breve. Per il momento si può semplicemente osservare che i problemi di segmentazione qualitativa e le barriere alla vera concorrenza che tali problemi creano potrebbero oggi essere una delle poche ragioni per giustificare la proprietà statale delle università.

5. Proprietà pubblica e monopolio pubblico

In Europa attualmente università di proprietà pubblica spesso significa monopolio pubblico. Questo è quanto accade in particolare in Italia, ove il sistema universitario statale è fortemente centralizzato. La proprietà statale è, tuttavia, anche compatibile con un grado piuttosto alto di concorrenza. Il sistema più diretto per raggiungere questo fine è quello di assegnare la proprietà delle università alle autonomie locali, come ad esempio le Province e i Comuni, e non al governo nazionale.

Questo tipo di proprietà pubblica frammentata caratterizza le università pubbliche americane, dove nessuna delle tante università pubbliche del paese appartiene al governo nazionale. Al contrario, la maggior parte di esse è gestita dai governi dei singoli Stati e le altre dai governi locali. La presenza di 50 Stati, ciascuno dei quali dotato di una totale autonomia nel campo dell'istruzione, crea i presupposti potenziali perché si sviluppi una concorrenza sostanziale. Queste potenzialità si sono tradotte in realtà. Le università pubbliche negli Stati Uniti competono piuttosto attivamente le une con le altre, nonché con i numerosi istituti privati presenti nel paese, al fine di attrarre sia gli studenti che gli insegnanti. Ne consegue che vi è una costante pressione sugli istituti pubblici e privati affinché operino in maniera efficace. Presumibilmente è questo il motivo per cui la parte alta delle classifiche concernenti la qualità del servizio include sia enti pubblici che privati. Nell'ultimo mezzo secolo l'onore di essere il miglior istituto di istruzione del paese, se non del mondo, è sempre stato conteso tra Harvard, che è un istituto privato, e l'Università della California a Berkeley, che è pubblica.

Tutto questo sembrerebbe condurre alla conclusione che nel settore dell'istruzione universitaria il fattore più rilevante è la concorrenza piuttosto che la proprietà. Un sistema altamente produttivo può essere creato sì con enti prevalentemente pubblici, purché questi enti competano tra di loro (anche se è preferibile la presenza di qualche ente privato con il quale competere).

Un'ulteriore dimostrazione di questa conclusione è fornita dall'istruzione media e superiore degli Stati Uniti. In contrasto con l'istruzione universitaria, la qualità di quest'ultima non è particolarmente alta se confrontata con gli standard mondiali. Qual è la causa di questa differenza? Entrambi i sistemi sono prevalentemente pubblici (il 90% dell'istruzione media e superiore è pubblica rispetto all'80% dell'istruzione universitaria). Inoltre, entrambi i sistemi ricevono trasferimenti generosi rispetto agli standard internazionali ed en-

trambi i sistemi sono decentrati, nel senso che sono gestiti prevalentemente a livello dei singoli Stati o addirittura a livello locale. Tuttavia il grado di concorrenza nell'istruzione media e superiore è molto più basso, essendo il mercato circoscritto a livello locale rispetto alle dimensioni nazionali del mercato per l'istruzione superiore. E quella mancanza di concorrenza è, indiscutibilmente, un fattore cruciale.

6. Università private: *non-profit* o fini di lucro?

Finora si è supposto che la principale alternativa alle università statali siano le università private organizzate come enti *non-profit* – l'alternativa infatti più comune. È bene riflettere, tuttavia, se i college e le università aventi fini di lucro possano costituire una valida soluzione. Istituti a fine di lucro sarebbero ovviamente più adatti in un sistema basato su sovvenzioni dal lato della domanda. In particolare, i gravi problemi legati all'adeguamento dell'offerta che caratterizzano gli enti *non-profit* verrebbero evitati. Dobbiamo dedurre, dall'assenza di istituti a fini di lucro, che vi sono particolari forme di fallimento del mercato che rendono tali soggetti non desiderabili?

In sostanza, il fatto che le università private assumano la forma di enti *non-profit* piuttosto che di enti aventi fini di lucro pare essere una risposta ai medesimi difetti del mercato di cui abbiamo già parlato – ossia le difficoltà che hanno gli studenti nel finanziare la loro istruzione a causa dell'inadeguatezza dei prestiti privati e la loro incapacità di diversificare il rischio di un investimento considerevole e finalizzato a conseguire una formazione specializzata. La forma *non-profit* consente ai college e alle università private di ottenere donazioni, che possono essere utilizzate come sovvenzioni private per gli studenti, onde compensare questi difetti del mercato. Le donazioni possono provenire da privati, da ordini religiosi o assumere la forma di sovvenzioni da parte dello Stato. Curiosamente le principali donazioni ai college e alle università provengono dai loro stessi diplomati e laureati. In un certo senso i college e le università private americani funzionano in base ad un programma di prestito implicito e a uno schema assicurativo grazie ai quali gli studenti sopportano solo una parte del costo della frequenza universitaria ma si impegnano implicitamente, in caso di successo, a finanziare in maniera sostanziale la scuola stessa¹⁰.

Se questa però è l'unica ragione per istituire enti *non-profit* – ossia utilizzarli come mezzo per fornire delle sovvenzioni agli studenti – sarebbe possibile, in presenza di generose sovvenzioni dal lato della domanda erogate dallo Stato, assistere allo sviluppo anche, o invece, di università che sono di proprietà di investitori.

¹⁰ Henry Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, 232-3, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

In realtà, molti istituti universitari aventi fini di lucro sono già operanti negli Stati Uniti. Da diverso tempo scuole di questo tipo offrono corsi in una vasta gamma di discipline – compresa giurisprudenza – mentre scuole medie inferiori ad alto livello forniscono un'istruzione più generale. Di recente, un numero sostanzioso di imprese a fini di lucro ha cominciato ad offrire corsi sufficienti a costituire un ciclo di studi completo e a permettere alle imprese stesse di conferire ai loro studenti lauree riconosciute. Le due imprese più grandi, l'università di Phoenix e la DeVry Institute, sono quotate in borsa e hanno rispettivamente 60.000 e 48.000 studenti iscritti¹¹. Gli istituti privati di questo tipo si stanno espandendo rapidamente, sia in termini di numero che di grandezza, e si calcola che alla fine costituiranno una percentuale considerevole dell'istruzione universitaria negli Stati Uniti.

Gli istituti di istruzione universitaria privati non operano solo negli Stati Uniti. Per esempio le Filippine – in cui già trent'anni fa andava al college la stessa percentuale di persone giovani del Belgio e della Francia – da tempo dipendono fortemente dai college e dalle università organizzate in enti con fini di lucro; negli ultimi anni anche l'Australia ha cominciato a sperimentare le università finanziate da investitori¹².

Queste esperienze dimostrano che la proprietà privata è compatibile con l'insegnamento universitario di base con discipline standardizzate. Ma ci si può comunque chiedere se queste imprese siano anche in grado di offrire quel livello sofisticato di istruzione generale fornita dagli istituti pubblici e *non-profit*. In altri settori di servizi, le imprese *non-profit* costituiscono degli strumenti di protezione del consumatore, in quanto rimuovono l'incentivo ad attivare riduzioni della qualità, che pur essendo impercettibili per il consumatore, sono comunque significative¹³. Può darsi che anche l'istruzione universitaria sia un servizio di questo genere; in tal caso i consumatori razionali non dovrebbero fidarsi della qualità che verrebbe loro fornita da un'impresa avente fini di lucro. Si potrebbe temere che le università aventi fini di lucro siano inclini ad assecondare le preferenze dei giovani studenti, ritenendo più redditizio divertirli piuttosto che istruirli.

È difficile analizzare questo problema *a priori*. Solo nel lungo termine sarà possibile valutare l'esperienza con le imprese private. Vi sono però delle ragioni per ritenere che il livello di istruzione fornita da queste imprese sia paragonabile a quello offerto dai tanti istituti pubblici e *non-profit*. La reputazione di un istituto di insegnamento gioca un ruolo fondamentale ed è possi-

¹¹ Tyler Cowen, Sam Pappenfuss, *The Economics of For-Profit Higher Education*, Department of Economics, George Mason University, 1999.

¹² Vedi A. Franke, *Private Universities in Australia*, in «Minerva», Autunno, 1991.

¹³ Vedi Henry Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, Ch. 12, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996; Henry Hansmann, *Economic Theories of Nonprofit Organization I*, in Walter Powell (a cura di), *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, 1987.

bile che, nel corso del tempo, il vero livello qualitativo del servizio offerto divenga noto. Pare molto improbabile che un istituto possa ingannare a lungo i potenziali studenti circa la qualità dell'insegnamento offerto. Per fronteggiare una simile evenienza, esistono organizzazioni di controllo – come le associazioni regionali che operano in tutti gli Stati Uniti – che forniscono un giudizio indipendente concernente la qualità di un determinato istituto. Elemento ancora più importante, confronti dettagliati vengono forniti da pubblicazioni commerciali, come avviene negli Stati Uniti tramite numerose e autorevoli guide ai college e tramite riviste (come il «U.S. News and World Report», che è attualmente famoso per le sue classifiche dei college e delle università americane in una varietà di discipline).

Il settore sanitario offre un esempio emblematico ancora una volta. Fino a venticinque anni fa, quasi tutti i grandi ospedali privati negli Stati Uniti erano *non-profit* – anche se ci sono sempre stati dei piccoli ospedali e cliniche di proprietà dei medici. Con l'istituzione da parte del governo federale nel 1965 di un sostanzioso programma di sovvenzioni dal lato della domanda, è nata rapidamente una serie di catene nazionali di ospedali generali, appartenenti a grandi imprese quotate in borsa. Nonostante le polemiche iniziali, attualmente il dibattito concernente gli ospedali privati aventi fini di lucro è di fatto cessato: essi sono ben accolti e l'evidenza del fatto che essi forniscono cure qualitativamente inferiori a quelle offerte da ospedali *non-profit* non è significativa. Anzi, alcune catene di ospedali aventi fini di lucro hanno iniziato a gestire alcune delle più importanti cliniche universitarie. Dato che è più difficile giudicare la qualità di cure sanitarie rispetto all'istruzione universitaria, il successo che hanno avuto gli ospedali aventi fini di lucro sembrerebbe indicare che i problemi legati a inadeguate informazioni per il consumatore non dovrebbero costituire un serio ostacolo per il successo dei college e delle università con fini di lucro.

Vi è tuttavia un altro limite del mercato che pone delle difficoltà per i college e le università privati in generale e per quelli aventi fini di lucro in particolare. Queste difficoltà consistono nel fatto che l'istruzione universitaria ha un'importante caratteristica che la distingue dalla maggior parte degli altri beni e servizi: è un bene «associativo».

7. Istruzione come bene associativo

La caratteristica essenziale di un bene associativo è rappresentato dal fatto che il consumatore di tale bene valuta, al momento della scelta del produttore di cui diventare cliente, non solo la qualità e il prezzo del bene medesimo bensì ma anche le caratteristiche personali degli altri clienti del produttore. È questo il caso dell'istruzione: quando sceglie un'università, lo studente non è interessato solo – e magari neanche in primo luogo – al corpo docente, al curriculum e ai servizi del college, ma anche alle capacità intellet-

tuali, alle precedenti realizzazioni, alla socievolezza, alla bravura atletica, alla ricchezza e alla famiglia di provenienza degli altri studenti. La ragione è evidente: queste ed anche altre caratteristiche dei compagni di università avranno un'importante influenza sull'esperienza educativa e sociale dello studente stesso, nonché sui suoi rapporti futuri (compreso il matrimonio) e sulla sua reputazione personale e professionale. In breve, il college o l'università vende ai suoi studenti... gli altri studenti. Il College di Harvard risulterebbe decisamente meno allettante se il suo corpo docente, curriculum e servizi rimasero inalterati, ma gli altri studenti – passati, presenti e futuri – fossero totalmente mediocri.

Stratificazione. I mercati dei beni associativi non funzionano nello stesso modo dei mercati di altri beni e servizi. Soprattutto quando imprese *non-profit* producono beni associativi, vi è una forte tendenza a una segmentazione dei clienti tra le varie imprese sulla base delle loro caratteristiche personali. I clienti che sono maggiormente desiderati come compagni si raggrupperanno in un'impresa, i successivi in un'altra e così via verso il basso.

La ragione di questa stratificazione gerarchica è che le caratteristiche personali del cliente – quelle che definiremo le «qualità» del cliente – costituiscono una parte importante del prezzo da pagare per un bene associativo. Tra due persone che vorrebbero diventare suoi clienti e che pagherebbero lo stesso prezzo per i suoi servizi, un'impresa preferirà sempre servire il cliente di qualità maggiore, in quanto egli renderà l'impresa stessa più attraente agli occhi degli altri clienti. Di conseguenza, i produttori di beni associativi avranno sempre l'incentivo a scegliere con cura i loro clienti, servendo soltanto quelli che sono di ottima qualità.

Tale incentivo è particolarmente forte per quanto concerne le imprese *non-profit*, che di fatto sono costrette a far pagare, in media, ai loro clienti solo il costo del servizio che l'impresa stessa fornisce. A parità di qualità, il costo di un servizio fornito ad un cliente di alto livello non cambia rispetto a quello fornito a clienti di basso livello. Di conseguenza le imprese *non-profit* applicheranno lo stesso prezzo indipendentemente dalla qualità dei loro clienti. Tuttavia, siccome il prezzo applicato dalle diverse imprese è lo stesso, i clienti preferiranno scegliere l'impresa che ha i clienti con qualità più alte. Dal momento che essi non sono liberi di offrire un prezzo più alto, la sola moneta che i clienti possono utilizzare per pagare di più è rappresentata dalla loro qualità. Il risultato è che tutti vogliono essere clienti dell'impresa con i clienti di maggiore qualità, ma solo i clienti di maggiore qualità saranno accettati dall'impresa, in quanto offrono il meglio. Di fatto, i clienti di maggiore qualità pagano il privilegio di stare insieme, utilizzando le proprie qualità come moneta di scambio. Una volta che i clienti di maggiore qualità si sono raggruppati in una determinata impresa, i clienti di maggiore qualità che ne sono stati

esclusi si raggrupperanno presso una seconda impresa e così via, fino ad una distribuzione gerarchica dei consumatori¹⁴.

Questo tipo di stratificazione è molto evidente nell'istruzione universitaria americana. Gli studenti di qualità più alta tendono a raggrupparsi in pochi atenei d'élite, il secondo strato più alto in un altro gruppo di istituti e così via verso il basso. Adirittura, tra gli istituti d'élite tende ad esservi una stratificazione piuttosto pronunciata anche da università ad università. Se ad un gruppo qualsiasi di americani istruiti venisse chiesto di classificare le otto università della prestigiosa Ivy League (Harvard, Princeton, Yale, ecc.) in base al loro desiderio di frequentarle, vi sarebbe un alto grado di omogeneità tra le risposte. Nella istruzione universitaria specializzata la stratificazione è anche più marcata, sebbene la classifica delle università individuali varia da disciplina a disciplina¹⁵.

Concorrenza. Un'importante conseguenza della stratificazione è la diminuzione della concorrenza tra i vari istituti d'insegnamento. Pur essendoci più di 3.000 college e università negli Stati Uniti, l'istruzione universitaria è un'industria molto meno concorrenziale di quello che tali numeri suggerirebbero.

Pochissimi di quei 3.000 istituti sono potenziali concorrenti di Harvard, Yale o Stanford, nel senso che riuscirebbero a portare via studenti da questi ultimi soltanto abbassando le tasse d'iscrizione e di frequenza.

Un fattore critico che impedisce la concorrenza è la difficoltà di cambiare rapidamente le caratteristiche degli studenti che sono iscritti a una determinata università. Poiché gli studenti sono ammessi a un programma di studio che dura alcuni anni, ogni anno si può al massimo modificare la qualità di una frazione del corpo studentesco. Inoltre, la capacità di attrarre di una data università dipende dalle qualità degli studenti passati, che danno un contributo decisivo alla reputazione dell'università medesima (e quindi dei futuri studenti). Un'università, però, non può fare nulla per cambiare le caratteristiche degli studenti che si sono laureati nei passati decenni – o secoli. La conse-

¹⁴ Vedi Henry Hansmann, *A Theory of Status Organizations*, in «Journal of Law, Economics, and Organization» 119, 1986; Henry Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996, Ch. 10.

¹⁵ Si noti che la stratificazione non necessariamente implica rigidità dal punto di vista dello studente. In realtà il sistema educativo statunitense oggi offre sostanziale flessibilità per gli studenti da un livello ad un altro con il risultato che gli studenti iscritti nelle istituzioni di élite a un livello non sono necessariamente quelli che, nel proseguo degli studi, rimangono nelle istituzioni d'élite. Un piccolo esempio è offerto dal mio ateneo, la Yale Law School. Yale è stata considerata la prima tra le facoltà di legge negli Stati Uniti negli ultimi dieci anni da parte del «U.S. News & World Report» e ammette al suo programma di studio di base 185 studenti all'anno. La conseguenza naturale è che l'ammissione è fortemente competitiva. Ciò nonostante gli studenti di legge di Yale, i quali devono aver completato in precedenza un'istruzione universitaria di base di 4 anni, non provengono soltanto da un ridotto numero di istituzioni (cosiddette *undergraduate*) di élite: negli ultimi 5 anni Yale ha selezionato i suoi studenti di legge da 178 collegi e università (164 negli Stati Uniti e 14 dal resto del mondo).

guenza è che le caratteristiche degli studenti di un dato college rimangono di fatto immutate e, con esse anche la sua capacità attrattiva nei confronti di potenziali iscritti. È soprattutto a causa di quest'inerzia che la classifica dei college americani per i corsi di base è rimasta – fatto eclatante – relativamente costante per tre secoli, nonostante l'enorme crescita di quest'industria e la creazione di migliaia di nuovi istituti. Nessun'altra industria esibisce questo grado di stabilità.

Fare parte di un determinato corpo docente è anch'esso un bene associativo. Generalmente i fisici e gli storici vogliono insegnare alle università dove i loro colleghi sono più rinomati e questo aspetto associativo dell'insegnamento e della ricerca spesso ha molto più peso, nella scelta del luogo di lavoro, che non lo stipendio o altre forme di remunerazione. Di conseguenza, in un sistema concorrenziale e in presenza di istituti autonomi, i college e le università mostrano una forte tendenza verso la stratificazione non solo rispetto alla qualità dei loro studenti, ma anche rispetto alla qualità del loro corpo docente. Inoltre, dato che ai professori piace insegnare a studenti bravi e agli studenti piace avere dei bravi insegnanti, vi è altresì un legame di natura associativa tra studenti e corpo docente, che tende a fare in modo che gli insegnanti e gli studenti più bravi si raggruppino nei medesimi istituti. E dal momento che la possibilità degli insegnanti di ottenere un incarico a vita presso la medesima università rende molto difficile cambiare velocemente la qualità di un corpo docente, il carattere associativo dei corpi docenti diminuisce ulteriormente l'efficacia della concorrenza.

La forma non-profit. Ho sottolineato precedentemente che la tendenza verso la stratificazione tra gli istituti di insegnamento è accentuata dal fatto che sono *non-profit*. Un college avente fini di lucro avrebbe un incentivo maggiore per utilizzare il prezzo, piuttosto che le caratteristiche personali dello studente, come criterio di selezione per le ammissioni, in quanto potrebbe aumentare i suoi profitti accogliendo studenti di bassa qualità che sono disposti a pagare prezzi molto alti per avere il privilegio di associarsi con altri studenti che sono di qualità maggiori.

Ciò nonostante, gli incentivi alla stratificazione sarebbero forti anche in un sistema con università aventi fini di lucro¹⁶. Il potere di mercato che scaturirebbe da tale stratificazione costituisce una ragione in più per gestire le università come enti *non-profit* o statali piuttosto che come enti con fini di lucro.

Per comprendere meglio questo aspetto, immaginate che Harvard fosse improvvisamente convertita in un'impresa avente fini di lucro, mantenendo

immodificate le caratteristiche del corpo studentesco. Harvard avrebbe conseguentemente sia l'incentivo, sia la capacità di incrementare considerevolmente le sue rette con un effetto minimale sulle domande di ammissione: molti studenti sarebbero disposti a pagare molto di più pur di frequentare Harvard piuttosto che un altro college. Di fatto Harvard è un monopolista: ha il (quasi) monopolio dei migliori laureandi d'America e può quindi offrire ai suoi potenziali iscritti un gruppo di studenti colleghi di qualità maggiore rispetto a quello offerto dagli altri istituti suoi concorrenti. Se Harvard fosse un ente con fini di lucro potrebbe dunque stabilire un prezzo di monopolio; lo sfruttamento del potere monopolistico sarebbe ancor più irritante per gli studenti di Harvard, i quali sarebbero chiamati a pagare un prezzo da monopolio a causa delle loro stesse caratteristiche personali!

Inoltre la stratificazione dà un potere di mercato non solo agli istituti all'apice della gerarchia, ma anche a istituti collocati più in basso. In una scala gerarchica di questo genere, infatti, un istituto è poco esposto alla concorrenza da parte degli istituti gerarchicamente superiori. Dato che il miglior istituto si è assicurato tutti i migliori studenti e fa pagare loro un prezzo di monopolio, il secondo migliore istituto è libero di applicare ai suoi studenti – che sono la seconda tranche in termine di qualità – un prezzo almeno altrettanto alto, senza la preoccupazione di perdere studenti a favore della migliore università in assoluto, in quanto quest'ultima non avrebbe alcun interesse ad ammettere quegli studenti. L'unico limite al prezzo che la seconda migliore università può applicare sarà piuttosto il prezzo applicato dalla terza migliore università. Anche se quest'ultima dovesse fissare un prezzo uguale al costo, ci sarebbe comunque un margine per la seconda università per applicare un prezzo superiore al costo, in quanto essa offre ai suoi studenti un corpo studentesco di qualità migliore. In una gerarchia di questo genere, tutti gli istituti avrebbero un po' di potere di mercato.

La forma *non-profit* elimina le opportunità e gli incentivi delle università a sfruttare il loro potere di mercato. Ciò probabilmente concorre a spiegare perché le università private e, in particolare, le università d'élite hanno di solito la forma di enti *non-profit*.

È desiderabile la stratificazione? Al di là del potere di monopolio che viene attribuito agli atenei, un alto grado di stratificazione degli studenti tra le università può di per sé essere non desiderabile.

Supponiamo, per esempio, che mentre tutti gli studenti ritengono che sia vantaggioso frequentare un college in cui i loro compagni sono studenti bravi, l'entità di questo vantaggio è maggiore per gli studenti meno bravi rispetto a quelli bravi. In altri termini, gli studenti che hanno un livello di istruzione, una motivazione e magari anche una capacità di apprendimento relativamente bassa potrebbero trarre dalla frequenza di un ateneo con compagni di corso

¹⁶ Dennis Epple, Richard Romano, *Competition Between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer-Group Effects*, in *American Economic Review*, 88, 33, 1998.

più dotati sotto questi punti di vista vantaggi maggiori rispetto a quelli di cui godrebbero gli studenti più bravi, in quanto questi ultimi riuscirebbero ad apprendere velocemente in qualsiasi ambiente. In aggregato l'efficacia dell'istruzione verrebbe allora massimizzata combinando, all'interno delle singole università, studenti di vari livelli. Tuttavia le dinamiche della concorrenza riguardanti un bene associativo come l'istruzione, soprattutto quando i fornitori sono *non-profit*, tenderanno a raggruppare gli studenti in modo piuttosto rigido, a seconda delle loro qualifiche, impedendo un assortimento ottimale. Ovviamente, se accade il contrario – ossia studenti bravi guadagnano di più stando con altri studenti bravi – allora il tipo di selezione che emerge da una concorrenza non regolata è positivo. Oggi come oggi, non sappiamo qual è il grado ottimale di eterogeneità e, quindi, non sappiamo se abbiamo troppa stratificazione gerarchica nell'istruzione universitaria.

Un altro problema potenziale della stratificazione è di natura distributiva. Un alto grado di stratificazione gerarchica degli studenti nelle varie università, anche se massimizza l'efficacia media dell'istruzione superiore, potrebbe rinforzare condizioni di ineguaglianza sociale. È probabile che gli studenti intellettualmente più bravi, fortemente motivati e ben organizzati e disciplinati raggiungeranno comunque i livelli più alti della società indipendentemente dal luogo in cui studiano. Gli studenti più dotati che si raggruppano negli stessi college e università, non solo potenzieranno le loro prospettive di successo, ma creeranno anche un'élite con un elevato grado di coesione sociale. Alla fine le istituzioni di élite che educano quegli studenti svolgeranno un ruolo ancora più importante nella società.

Poiché un alto grado di stratificazione – e quindi di qualsiasi patologia sotto il profilo dell'efficienza o dell'equità che una tale stratificazione potrebbe comportare – è ugualmente probabile (anzi è più probabile) in un sistema dove le università sono enti privati *non-profit*, rispetto a un sistema dove gli atenei sono privati e con fini di lucro, il carattere associativo dell'istruzione universitaria e la conseguente possibilità che si verifichi una stratificazione costituiscono un potenziale argomento a favore delle università pubbliche. Di certo una eccessiva stratificazione potrebbe, in teoria, avvenire nella stessa misura anche nelle università pubbliche. Tuttavia, le politiche democratiche tendono verso l'uniformità nella fornitura di servizi, anche nel campo dell'istruzione. Di conseguenza, le università pubbliche – e in particolare le università gestite a livello nazionale – sono in genere poco esposte al rischio di una eccessiva stratificazione, anche se il sistema francese dimostra che questa conclusione non è universalmente vera.

La minaccia di una eccessiva stratificazione è sufficiente a giustificare un sistema nazionale di università pubbliche gestite centralmente? Ci sono una serie di buone ragioni per rispondere di no. Anche se, in passato, la stratificazione degli studenti nelle varie università è avvenuta soprattutto lun-

go le linee delle varie classi sociali, nelle società moderne vi sono pressioni che spingono verso una stratificazione di tipo meritocratico, che porta al raggruppamento degli studenti in base alle loro capacità intellettuali, ai loro interessi ed alle loro ambizioni. La ragione di ciò è che le tecnologie odierne tendono a dare agli individui competenti un vantaggio maggiore rispetto a quello dato a coloro che hanno una migliore posizione sociale. Un'altra ragione è che le sovvenzioni dal lato della domanda, nella forma di borse di studio pubbliche e private e garanzie per i prestiti degli studenti, stanno riducendo fortemente l'importanza della ricchezza nell'accesso all'istruzione universitaria. La stratificazione che ne risulta può essere di conseguenza giudicata in termini relativamente positivi. Peraltro anche una stratificazione puramente meritocratica può come notato in precedenza evidenziare alcune inefficienze e inequità distributive. Ma quell'inefficienza e inequità non potrebbero essere peggiori delle forme di inefficienza e inequità che caratterizzano le università europee gestite dallo Stato.

8. Ricerca

Fino ad ora abbiamo parlato delle università prevalentemente dal punto di vista dell'istruzione offerta, ma le università moderne sono anche una importante sede di ricerca. Rimane da chiedersi se la privatizzazione e la concorrenza offrono alla ricerca le stesse possibilità che offrono all'istruzione.

Anche se, come si è sostenuto precedentemente, l'istruzione è prevalentemente un bene privato, la ricerca è prevalentemente un bene pubblico. Sembrerebbe ragionevole presumere perciò che le istituzioni pubbliche svolgano un volume maggiore di ricerca rispetto agli istituti privati. I fatti tuttavia paiono dimostrare il contrario. Le università americane sono all'avanguardia nella ricerca e, tra queste, quelle private sono particolarmente attive.

Come nel caso dell'istruzione, la flessibilità e la concorrenza sembrano essere i fattori chiave nella promozione di ricerche efficaci. Dato che la ricerca è un bene pubblico, le sovvenzioni pubbliche sono particolarmente importanti. Tuttavia, come nel caso dell'istruzione, queste sovvenzioni possono assumere la forma di sovvenzioni di sussidi dal lato della domanda, premiando quindi le buone prestazioni e favorendo la concorrenza. Negli Stati Uniti la maggior parte dei finanziamenti per la ricerca nel campo delle discipline di base è fornita dal governo federale sotto forma di fondi che vengono assegnati su base competitiva a singoli ricercatori o a gruppi di ricercatori e le decisioni concernenti coloro che devono ricevere questi fondi vengono prese da commissioni di scienziati che sono a loro volta ricercatori attivi. Maggiore è il numero di istituti indipendenti e di singoli scienziati che fanno richiesta di fondi in base a questo sistema, più probabilità ci sono che quest'ultimo funzioni meglio. Più ristretto è il numero di istituti coinvolti e più strettamente sono collegati tra di loro, maggiori sono le probabilità che l'assegnazione dei

fondi per la ricerca avvenga in base non a criteri di merito, bensì a favoritismi e lottizzazione¹⁷.

9. Proposte di riforma

Rimane adesso da chiedersi cosa può essere fatto, da un punto di vista pratico, per migliorare l'efficienza e l'equità di un sistema di istruzione universitaria come quello italiano. Da quanto abbiamo detto sinora, la meta finale di qualsiasi riforma dovrebbe essere quella di creare un sistema di atenei che siano davvero indipendenti gli uni dagli altri e, quindi, liberi di innovarsi e competere tra di loro.

Decentramento delle università. Il mezzo più diretto per raggiungere questo fine è quello di decentrare radicalmente gli atenei esistenti che sono attualmente gestiti dallo Stato. La concessione di maggiore autonomia alle singole università all'interno di un sistema nazionale, come sta avvenendo attualmente in Italia, costituisce un passo in questa direzione, ma soltanto un piccolo passo. Finché permane un Ministero centrale nazionale che ha un potere decisionale finale nei confronti della maggior parte delle università, la concorrenza tra questi atenei rischia di essere fortemente soffocata. Sarebbe molto meglio concedere alle università già esistenti vera autonomia.

Un modo per raggiungere questo scopo sarebbe quello di attribuire ai governi regionali o locali un potere decisionale completo per quanto riguarda gli atenei che si trovano all'interno dei relativi confini territoriali, in modo da sostituire il sistema centralizzato di università nazionali con un sistema decentrato con numerose università regionali. Un altro approccio non incoerente con il primo dovrebbe essere quello di riorganizzare alcune università esistenti come enti indipendenti *non-profit* aventi un carattere non statale, il cui potere decisionale sarebbe detenuto da un consiglio direttivo in gran parte autonomo che, sebbene nominato, in parte, dai vari livelli di governo, non potrebbe essere revocato dallo Stato o essere, in qualche altro modo, soggetto all'autorità diretta dello stesso (questo non significa che il corpo docente dell'università debba avere il controllo dell'istituto, anche se agli insegnanti delle singole facoltà – come fisica, storia o giurisprudenza – potrebbe essere assegnato un ruolo importante nel decidere quali persone devono essere assunte o promosse all'interno dei loro dipartimenti).

Incentivare la creazione di nuovi atenei. Un altro passo cruciale potrebbe essere quello di incentivare la creazione di nuovi college e università. Uno dei mezzi per raggiungere questo fine è quello di eliminare gli ostacoli esistenti

per ottenere licenze e autorizzazioni o per effettuare investimenti, ecc. Un altro mezzo potrebbe essere quello di fornire incentivi più concreti, come le detrazioni fiscali in caso di finanziamenti privati a tali istituti e l'esenzione fiscale agli istituti stessi.

Introdurre sussidi dal lato della domanda. Indipendentemente dalla natura (pubblica o privata) dell'ateneo – e anche in presenza dell'attuale sistema nazionale centralizzato – vi è molto da guadagnare cambiando il finanziamento pubblico da sussidi dal lato dell'offerta a sussidi dal lato della domanda; questi ultimi dovrebbero essere erogati principalmente sotto forma di borse di studio, assegnate a singoli studenti liberi di scegliere il college o l'università pubblica o privata presso cui intendono iscriversi. Onde assicurare sia l'efficienza che l'equità, queste borse dovrebbero essere assegnate tenendo conto del patrimonio del singolo studente e della sua famiglia, in modo da favorire gli studenti con reali difficoltà economiche. Per incentivare gli studenti a sfruttare al meglio il servizio di istruzione che viene loro offerto, invece di rimanere all'università anno dopo anno senza ottenere risultati concreti, tutti gli studenti e le loro famiglie dovrebbero essere obbligati a pagare almeno una parte del costo della loro istruzione immediatamente o in modo dilazionato nel tempo (ossia concedendo loro un prestito, piuttosto che una borsa di studio).

Promuovere la concorrenza all'interno della UE. La continua riduzione delle barriere alla libera circolazione all'interno dei paesi dell'Unione Europea, sta creando la possibilità di avere un mercato dell'istruzione universitaria più esteso e più competitivo, come per gli altri beni e servizi. Per realizzare tutto ciò, gli studenti e gli insegnanti che sono insoddisfatti delle opportunità offerte dalle università del proprio paese, dovrebbero essere liberi di accedere all'università di un altro paese e le università dei singoli paesi dovrebbero essere lasciate libere di attrarre studenti e docenti stranieri. Questo significa che gli studenti dovrebbero poter utilizzare le loro borse di studio o prestiti per l'università anche in altri paesi. Significa anche che le università dovrebbero essere lasciate libere di far pagare agli studenti stranieri qualsiasi prezzo (sicché mantengono l'incentivo ad attrarre questi studenti) e di fissare senza vincoli lo stipendio dei docenti interni e stranieri. Per promuovere una concorrenza efficace, l'UE dovrebbe evitare di adottare regole sostanziali concernenti le università, come quelle che fissano i programmi di studio o altri standard, o di gestire le università direttamente.

Eliminare la regolamentazione inutile. Più in generale, sia a livello nazionale che a livello dell'Unione, si dovrebbe evitare di regolamentare il contenuto, l'organizzazione e il finanziamento dell'istruzione universitaria. Resistere alla tentazione di uniformare l'istruzione sembra essere molto arduo. È tutta-

¹⁷ In italiano nel testo (N.d.T.).

via difficile giustificare la standardizzazione della forma e del contenuto dell'istruzione universitaria; l'esperienza degli Stati Uniti sembra suggerire che i bisogni e gli interessi degli studenti stanno cambiando e che anche i mezzi più efficaci per venire incontro a queste necessità ed interessi stanno diversificandosi e mutando. Di conseguenza, fissare in maniera burocratica gli standard ha più probabilità di soffocare piuttosto che promuovere la qualità. Laddove necessari per il coordinamento o per la comunicazione del livello di qualità, standard comuni hanno buone probabilità di affermarsi in modo soddisfacente senza l'intervento pubblico¹⁸.

10. Conclusioni

Se le economie europee intendono rimanere al passo con il rapido evolversi della tecnologia e se si intende rendere i cittadini europei partecipi in pieno a questo nostro sorprendente periodo di evoluzione intellettuale, le università europee devono essere seriamente riformate. Limitarsi ad aumentare le risorse destinate al sistema esistente non sarebbe sufficiente. Una radicale ristrutturazione in grado di privilegiare la concorrenza, sembra essere l'unica strada percorribile.

(Traduzione di Justin Frosini)

ABSTRACT: European universities, for centuries among the jewels of Western civilization, are today surprisingly weak, particularly in comparison to universities in the U.S. While this is due in part to relatively low levels of both public and private expenditure, structural problems offer a more fundamental explanation. Highly centralized state control has resulted in a system in which there is little effective competition among universities, and hence little incentive for improvement in either instruction or research. Any effort at reform of this system must confront three issues: the degree of governmental ownership, the degree of governmental subsidy, and the degree of competition. While these issues are interrelated, they are also to a degree separable. It is possible to have public subsidy without public ownership, and it is possible to have both public subsidy and public ownership while still maintaining a high level of competition. In analyzing university education, it is therefore important to keep these three issues distinct. It is important, too, to recognize that higher education is distinguished from other goods and services by its «associative» character, which has a strong and complicated bearing on the efficiency and fairness of competitive outcomes. This article offers an economic perspective on these issues, and outlines potential steps toward reform.

¹⁸ Sotto questo profilo è incoraggiante vedere che, in emulazione di quelle pubblicazioni americane «U.S. News & World Report», il settimanale tedesco «Der Spiegel» ha iniziato a pubblicare graduatorie comparative delle università europee (cfr. *Uni-test Europa*, «Der Spiegel», n. 19, 4 maggio 1998).

Il servizio universale nelle TLC: meglio abbandonarlo?

DI SANDRO FROVA

1. Premessa

Ai primi di agosto 1999 l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) dopo aver ricevuto le valutazioni degli *advisors*, ha stabilito che nessun rimborso è dovuto a Telecom Italia a fronte della fornitura del Servizio Universale (d'ora in avanti Su) nel corso del 1998, ponendo in tal modo l'Italia nella linea dei molti altri Paesi che non hanno riconosciuto ai propri operatori alcun rimborso per la cosiddetta Uso (*universal service obligation*). Per quanto è dato ad oggi sapere, la motivazione di tale decisione risiede principalmente nella considerazione che, pur avendo gli *advisors* valutato un (a dir la verità assai contenuto e molto lontano dalle richieste dell'azienda) costo netto del Servizio Universale, nel 1998 – anno di riferimento per la decisione dell'*Authority* – Telecom Italia era di fatto ancora monopolista nella telefonia fissa; se ne può dedurre che, stante la progressiva apertura alla concorrenza in tale business specifico, per gli anni futuri l'AGCOM si è lasciata una porta aperta – né poteva fare diversamente – per valutare se riconoscere o meno al/ai fornitori di Uso il diritto a qualche rimborso. Se la scelta per il 1998 è, nell'ottica di chi scrive, sacrosanta e pienamente condivisibile, rimane aperta la questione a monte: ha senso, oggi, parlare di servizio universale nelle TLC? La domanda non è retorica, proprio in considerazione del fatto che l'AGCOM, in coerenza al DPR 318/1987 che regola la problematica del Su, deve annualmente esprimere la propria decisione.

D'altronde la risposta al quesito «Servizio Universale sì, Servizio Universale no» non è affatto scontata, anche perché gli interessi in gioco sono decisamen-

Ringrazio G. Amato, M. Motta, R. Pardolesi, M. Polo e C. Scarpa per i commenti su una precedente versione del lavoro.