Introduzione

Fatti e misfatti del sistema universitario italiano: un quadro d'insieme e le prospettive alla luce della Riforma Gelmini

Tommaso Agasisti e Giorgio Vittadini

1. Obiettivi

L'obiettivo di questo saggio introduttivo consiste nella definizione del punto di vista adottato nel volume. Poiché è stato ampiamente dimostrato che l'istruzione, la formazione e, più in generale, il capitale umano contribuiscono allo sviluppo socio-economico di un Paese, il tema della migliore modalità di gestione e organizzazione del sistema universitario è ormai entrato, a pieno titolo, nell'agenda del dibattito istituzionale, accademico e politico anche in Italia. Il sistema di istruzione universitaria, infatti, può rappresentare il «volano» della crescita e dell'innovazione, a patto che le regole adottate per il suo funzionamento siano adeguate. Il contesto in cui si trovano oggi gli atenei italiani è mutevole, non solo a causa della naturale evoluzione delle istituzioni e della regolamentazione, ma per lo specifico effetto derivante dall'approvazione della c.d. Legge Gelmini (Legge 30 dicembre 2010, n. 240) e dalla sua attuazione per mezzo di decreti – processo che a tutt'oggi è ben lungi dall'essere concluso. L'obiettivo primario del volume è la discussione della possibile evoluzione del sistema universitario nei prossimi anni, alla luce di questa riforma.

La chiave di lettura proposta in questo capitolo introduttivo è duplice: da un lato, si forniranno alcune evidenze empiriche sulle caratteristiche del sistema universitario italiano «pre-riforma»; dall'altro, si discuteranno alcune caratteristiche salienti della c.d. Legge Gelmini e i suoi possibili effetti «di sistema».

2. Processo di Bologna e università di massa

Il contesto internazionale entro cui si iscrive il sistema universitario del nostro Paese è quello del c.d. Processo di Bologna – caratterizzato dalla scelta di uniformare alcune caratteristiche chiave della formazione universitaria – e dell'agenda di Lisbona 2000. Insieme, questi due *starting point* di una stagione riformatrice a livello europeo avevano lo scopo di fare dell'Europa un ambito di investimento in capitale umano, e di perseguire un aumento dello stock di istruzione superiore (avendo come target, ad esempio, il caso del Nord America dove il 40% delle persone è in possesso di un titolo di istruzione terziaria). A più di dieci anni dall'inizio di quel processo, è lecito domandarsi: questi obiettivi sono stati raggiunti?¹ È importante, a tal proposito, ricordare che il caso specifico dell'Italia era legato a uno svantaggio iniziale, tale che ancora nel 2004 i dati sul «tasso di laureati» mostravano una situazione molto al di sotto della media dell'Unione Europea. Da questo specifico punto di vista, ci sentiamo di argomentare (andando controtendenza), che il sistema universitario riformato (il c.d. sistema del «3+2») ha raggiunto l'obiettivo di favorire una vera formazione universitaria di massa. La quota dei laureati è cresciuta costantemente dal 2004 al 2009 (dati AlmaLaurea) e la maggior parte dei laureati, secondo quanto riportato dai responsabili delle risorse umane delle imprese, possiedono le competenze per i lavori previsti. Un altro dato interessante, in questa prospettiva, è che 73 laureati su 100 (nel 2009) hanno i genitori privi del titolo di studio universitario; si sta quindi cercando di affrontare uno dei problemi più tragici del nostro Paese, ossia quello della difficoltà a una mobilità sociale di tipo «verticale». Ora, il sistema del «3+2» ha avuto effetti positivi da questo punto di vista, e oggi i dati continuano a dimostrare che l'ampliamento delle opportunità di istruzione universitaria è conveniente: il tasso di occupazione dei laureati è l'11% in più rispetto a quello dei diplomati, e la retribuzione è più elevata del 55%. Inoltre, nei primi tre anni dopo la laurea, il 75% degli individui ha un lavoro e, dopo tre anni, il 62% ha un contratto permanente; tale quota è ancora più elevata nelle regioni del Nord. Accanto a questi indicatori di natura quantitativa, è interessante interpretare anche il lato qualitativo del fenomeno. Si consideri, a

---

¹ Vedi qui Andrea Cammelli, *Le performance dei laureati figli della riforma nella documentazione AlmaLaurea*, p. 45.

tal proposito, il noto fenomeno della «fuga dei cervelli». Se i nostri laureati emigrano all'estero, significa giocoforza che qualcuno li accoglie; e quando il laureato italiano trascorre un periodo all'estero, come dottorando o allievo di master, vuol dire che è qualificato, e viene così riconosciuto che il laureato medio italiano regge il confronto, in termini qualitativi, con i suoi pari delle università straniere. Argomenteremo in seguito la nostra opinione, sostenendo che il vero gap del nostro sistema è costituito da master e dottorati. Per sintetizzare questa sezione, la nostra opinione è che il nuovo sistema universitario imperniato sul «3+2» sia stato importante, dal punto di vista di un'università di base e di massa; anzi, c'è ancora spazio per aumentare ulteriormente il numero di laureati – purtroppo, infatti, negli ultimi anni c'è stata una leggera diminuzione. Caso mai, per interpretare correttamente le dinamiche del prossimo futuro, c'è da chiedersi se il sistema delle imprese italiane, per essere competitivo, non debba evolversi e cercare di aumentare il proprio stock di capitale umano, coinvolgendo i laureati per migliorare la propria efficienza, la propria produttività, la capacità di innovazione.

3. Capitale umano, produttività e cura dell'eccellenza

In questi ultimi anni, numerosi Premi Nobel per l'Economia (si pensi a James Heckman o a Gary Becker) hanno dimostrato il nesso tra produttività e qualità del lavoro. È cambiata la teoria della produzione, e l'impatto del capitale umano sulla produttività è molto più rilevante come capacità di diffusione delle tecnologie, ricerca scientifica, aumento di creatività. Diverse ricerche mostrano che, nei processi produttivi moderni, un incremento della tecnologia cui non si associ un incremento proporzionale del capitale umano, non è in grado di migliorare, complessivamente, la produttività.

Pur nella chiarezza teorica e nell'evidenza empirica di questi macro-fenomeni, è indubbio che i sistemi universitari europei (e in particolare quello italiano) soffrano ancora di un problema essenziale: la cura dell'eccellenza. Ci si riferisce, con questo termine, a quel 5-10% di laureati che, terminato il ciclo ordinario di studi universitari (*bachelor/master*), frequentano master di specializzazione e dottorati. Questo trend, notoriamente, si

collega all'attuazione pratica di un sistema di *lifelong learning*, in cui gli individui ritornano in università durante la propria carriera professionale (magari pagati dai propri datori di lavoro), e poi successivamente si qualificano con un master, con una formazione permanente. Nei sistemi anglosassoni (specialmente negli USA) questo tipo di attività è curato direttamente dalle università ed è considerato una delle attività strategiche per il prossimo futuro.

Il secondo aspetto relativamente al quale si manifesta una differenza sostanziale tra le università italiane e quelle anglosassoni, è la cura dei dottorati. Le migliori università, molto spesso, spendono gran parte del loro tempo, delle loro energie e delle loro risorse nell'organizzazione e nel miglioramento qualitativo dei propri corsi di dottorato.

La tesi di questo secondo punto, pertanto, è che il vero problema sia dentro un sistema educativo di massa (cui non si può e non si deve rinunciare), la cura dell'eccellenza.

4. Regolazione o competizione?

12

Nella discussione dei tratti salienti del sistema universitario, e in particolare delle modalità con cui realizzare formazione di massa e cura dell'eccellenza, occorre qui ricordare che, dal punto di vista storico, si possono individuare (pur con forti semplificazioni) due modelli di università che si sono affermati.

Il primo è un sistema monolitico (indifferenziato), tipico del sistema universitario francese: lo Stato centrale si occupa di curare particolarmente un numero limitato di atenei (nel sistema francese, le *Grandes écoles*) e in quelli, viene coltivata l'eccellenza; il resto del sistema viene regolamentato, finanziato e governato sostanzialmente in modo uniforme.

L'alternativa a questo modello è il sistema anglosassone delle differenze che nascono da un sistema competitivo. È importante notare che questo sistema non configura un vero «mercato»: ad esempio, negli Stati Uniti (dove questo sistema ha trovato la sua piena attuazione) vi sono sì università private, ma soprattutto università statali e non-profit. L'accesso al sistema e la possibilità di ottenere successo si basa, essenzialmente, sull'eccellenza e sul merito (dei docenti e degli studenti).

Il sistema universitario italiano non ha mai realmente scelto tra queste due opzioni. Da un punto di vista interpretativo, esso appare come un «ibrido» in cui si presentano alcune caratteristiche (negative) dell'uno e dell'altro modello:

1. troppe sedi universitarie piccole, senza economie di scala;
2. risorse pubbliche storicamente assegnate senza criteri qualitativi;
3. un'autonomia universitaria (peraltro spesso usata male) limitata nei fatti dalla presenza del valore legale del titolo di studio e da un eccesso di normativa ministeriale.

A questo punto, si può argomentare che il Paese non ha più scelta, e deve prendere una decisione tra «regolazione» e «competizione»: il Ministero (o l'ANVUR, o chi per esso) dovrà assumere una decisione su quali università siano da ritenersi di eccellenza, e concentrare le risorse (questa è peraltro la strada intrapresa dalla Germania qualche anno fa, con la *Excellenzinitiative*), oppure si deve deregolamentare per favorire la competizione.

Dal nostro punto di vista, la seconda via appare preferibile: e gli interventi normativi attuali e futuri dovrebbero consentire agli atenei di esercitare la propria autonomia alla ricerca dell'eccellenza.

In ogni caso, pur in assenza di un chiaro modello, gli studenti hanno imparato a scegliere e spostarsi: è in atto, infatti, una vera e propria trasmigrazione di massa tra atenei per ciò che concerne l'iscrizione, che, non essendo dovuta alla competizione per qualità, viene a essere motivata dalla valutazione sulle possibilità di lavoro futuro nelle diverse zone ove è localizzato l'ateneo.²

5. Alcune «provocazioni» per il miglioramento del sistema universitario italiano

Alla luce dei contenuti tratteggiati nei punti precedenti, occorre quindi comprendere se la c.d. Legge Gelmini abbia, in qualche modo, messo in moto una riforma che affronti i temi proposti. Prima di analizzare sinteticamente il contenuto della legge, in questo paragrafo si propongono alcuni spunti di riflessione, utili a declinare alcuni aspetti che, a nostro parere, potrebbero costituire esempi di azione autonoma positiva degli atenei.

---

² Vedi al proposito qui Giuseppe Cappiello, Piergiacomo Sibiano, *L'attrattività delle università italiane*, p. 25.

5.1. Il finanziamento: dall'offerta alla domanda

La nostra opinione è che, a un certo punto, occorrerà adottare un sistema di finanziamento dell'università in cui, invece di assicurare il fondo di finanziamento ordinario (FFO) agli atenei,³ si attribuiscono le risorse agli studenti che porteranno con sé la «dote» del proprio finanziamento standard all'ateneo scelto. In questo quadro, andrà anche rivoluzionata la composizione del finanziamento degli atenei e, nella logica del cost-sharing, si dovrà prevedere che gli atenei possano chiedere alte tasse di iscrizione (a fronte di altrettanto generose borse di studio per gli studenti più meritevoli, anche se privi di mezzi – come prevede la nostra Costituzione).⁴

5.2. Differenziazione degli atenei

La retorica delle «università tutte uguali», oggi, non convince più. Da questo punto di vista, appare necessario formalizzare una dinamica di diversificazione: occorre avere il coraggio di dire che alcuni atenei (specialmente alcuni piccoli atenei) dovranno svolgere una funzione diversa rispetto a quella prevista tradizionalmente nel nostro Paese. Senza arrivare all'estremo della definizione separata di *teaching* e *research university* (che pure appare, in prospettiva, quasi ineludibile), occorre esplicitare l'idea che non è affatto detto che tutte le università debbano avere lo stesso scopo. Università con grandi finanziamenti, grandi risorse e grande tradizione, possono coesistere con altre meno blasonate e magari più focalizzate su specifici segmenti disciplinari o su stadi diversi della formazione universitaria. Occorre riconoscere che il «sistema» universitario può avere, al contempo, tanti obiettivi e tanti strumenti: possono coesistere piccole università di eccellenza su aree di ricerca, grandi università di massa, grandi università di ricerca e altre che assicurano un livello qualitativamente adeguato di formazione *undergraduate*.

³ Vedi al proposito qui Tommaso Agasisti e Angelo Erbacci, *Il finanziamento dell'università italiana: un quadro d'insieme*, p. 131.

⁴ Vedi a questo proposito qui Lorenza Violini, *La riforma del diritto allo studio universitario nei processi di attuazione della l.240/2010*, p. 141.

5.3. Master e dottorati

La Legge 240/2010 accenna a un accorpamento dei dottorati; qualunque sia la strada che sarà perseguita, a nostro parere uno degli obiettivi dei prossimi anni è un intervento che ridefinisca, in modo coraggioso, questo livello della formazione.

In primo luogo, occorre affermare con forza che la formazione permanente di alto livello non può divenire il terreno fertile per enti, consulenze e organizzazioni improvvisate. Al contrario, questo segmento di formazione deve ritornare alle università, le quali potranno definire (con regole che lascino la massima flessibilità possibile) loro attività formative *ad hoc* dove forgiare la classe dirigente del Paese.⁵

Stupisce negativamente come la nuova legge non ridefinisca né ordini per nulla i punti più cruciali e decisivi dell'università italiana: un sistema di master necessario per formare la classe dirigente del Paese e il sistema dei dottorati che necessitano un innalzamento qualitativo e un più adeguato supporto sul piano delle risorse per rinnovare adeguatamente il personale universitario.

Invece si continuano a sprecare soldi per finanziare alta formazione, erogata malissimo da enti bilaterali, sindacati e associazioni imprenditoriali; si trattano i dottorati come attività residuali precludendosi la strada di formare le eccellenze che potrebbero fiorire soprattutto in certi campi.

5.4. Internazionalizzazione⁶

A tutti i livelli della formazione (e della docenza) universitaria va promosso, senza indugi, uno spirito proteso all'esperienza internazionale. Da un lato, questo approccio significa favorire che i nostri studenti e docenti spendano, quanto più frequentemente possibile, periodi di studio e di ricerca all'estero. Dall'altro lato, occorre favorire l'istituzione di corsi di studio in inglese, non solo per attirare studenti dai Paesi nostri partner occidentali (Francia, Spagna, Germania, Regno Unito), ma anche per divenire un punto di riferimento per gli studenti dei Paesi emergenti (si pensi, in particolare, all'Est europeo e al Nord Africa).

⁵ Vedi al proposito qui Fabio Beltram, *Dottorato, prospettive dopo la riforma*, p. 91.

⁶ Vedi al proposito qui Natale Carlo Lauro, Maria Gabriella Grassia, *L'internazionalizzazione dell'università: obiettivi, stato e valutazione*, p. 97.

5.5. Terza Missione

A nostro parere (e la letteratura supporta questa visione), una delle funzioni fondamentali dell'università è quella di essere il punto di ricerca, sviluppo e diffusione della conoscenza per un territorio. Il punto di approdo di questa concezione coincide con la capacità di supportare il mondo industriale, del welfare e sociale, ai fini di un vero miglioramento dei prodotti e dei servizi. L'università deve essere messa in grado di realizzare le proprie attività di terza missione e di costruire organizzazioni/collaborazioni finalizzate a queste attività. Tali possibilità dipendono, in particolare, dal tipo di legislazione e dagli incentivi. Qui vale un accenno al collegato tema della fiscalità; ad esempio, tante università in diversi Paesi possono ricevere ampi finanziamenti detassati, e questo favorisce un interscambio e una collaborazione con specifico riferimento alle attività di terza missione. Peraltro, in questo quadro, sembra che le attività di «terza missione» delle università possano essere maggiormente valorizzate. Lo scarso ricorso a modalità di formazione permanente e a iniziative di carattere culturale e sociale, ad esempio, sono un sintomo dell'ancora insufficiente utilizzo delle potenzialità delle università pubbliche. Molto spesso, al contrario, le università sono chiuse durante i periodi festivi o nelle ore serali; vi sono molti esempi di atenei virtuosi, all'estero, che utilizzano questi momenti per «aprire le porte» dell'accademia alla società e alla cultura. Un ripensamento del ruolo sociale dell'università appare, oggi, una priorità per favorire la rinascita del suo ruolo propulsivo per il territorio.

16

5.6. Valutazione⁷

Infine, occorre accennare al tema della valutazione delle prestazioni degli atenei, anche alla luce dell'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e la Ricerca (ANVUR).⁸ Su questo tema vale una sola preoccupazione, legata alla inopportunità di ridurre tutta la complessità di un processo di valutazione alla stesura e alla interpretazione di indicatori, per quanto questi siano non solo importanti, ma fondamentali. Appare più chiaro

⁷ Vedi al proposito qui Luisa Ribolzi, *Come valutare la qualità della ricerca e dell'istruzione*, p. 83.

⁸ Vedi al proposito qui Massimo Castagnaro, *La valutazione del Sistema Universitario e i primi passi dell'ANVUR*, p. 75.

che per valutare una università sulla base delle dimensioni di attività descritte nei punti precedenti, non si può prescindere dal «valore dell'incontro», dall'analisi qualitativa della realtà, dai processi di *peer-review*.

Appare opportuno, inoltre, estendere i confini della valutazione, e non limitarla alla sola dimensione della ricerca. Se è pur vero che la ricerca è la principale leva competitiva degli atenei su scala internazionale, è altrettanto vero che le altre due missioni (didattica e servizio al territorio) sono attività importanti per lo sviluppo del capitale umano del Paese.

Un sistema di valutazione compiuto dovrebbe porsi l'obiettivo di individuare pratiche di analisi e indicatori di sintesi capaci di restituire una immagine più completa del complesso insieme di attività svolte da una università.

5.7. La partecipazione studentesca⁹

Lo studente universitario nel nostro Paese è considerato come un elemento assolutamente secondario per la vita dei nostri atenei: sembra che sia visto per lo più come un problema. Eppure, appena vengono fornite agli studenti italiani delle possibilità per approfondire le conoscenze, anche impegnative, essi sono in grado di cimentarsi con proposte anche a livello internazionale e fanno a gara per potervi partecipare. Le pur limitate novità introdotte dalla Riforma Gelmini devono valorizzare sempre di più, anche nella vita «pubblica» e sociale dei nostri atenei, quegli studenti che sono già oggi «soggetti attivi» all'interno del nostro sistema universitario.

6. La Legge n. 240 del 2010 tra ambizioni di riforma ed esigenze di cassa

La Legge n. 240 del 2010 ha la manifesta ambizione di essere una riforma radicale dell'università. Essa detta, infatti, nuove regole destinate a incidere su aspetti fondamentali dell'ordinamento universitario: dall'assetto organizzativo degli atenei (c.d. *governance*) al diritto allo studio, dallo stato giuridico al reclutamento dei docenti, dall'accreditamento alla valutazione. Si tratta, dunque, di una riforma

⁹ Vedi al proposito qui Francesco Magni, *La partecipazione degli studenti alla costruzione dell'università*, p. 155.

ad ampio raggio, ispirata, voluta e realizzata con la collaborazione fattiva di più parti: il Governo e la maggioranza parlamentare, una parte dell'opposizione, alcuni docenti universitari in veste di consiglieri ministeriali, la Conferenza dei Rettori delle università italiane, la Confindustria.

A prima vista la legge è espressione di quella stessa ansia regolativa che ha caratterizzato gli ultimi vent'anni di legislazione universitaria e che è documentazione di una certa incapacità di attuare politiche pubbliche di lungo periodo, quali dovrebbero essere invece proprio quelle relative all'istruzione e alla ricerca.

D'altra parte, essa si pone come risposta all'esigenza, avanzata da tempo dagli studiosi e dagli stessi attori del sistema (rettori, docenti, politici, imprenditori), di realizzare un intervento di rilancio del sistema di istruzione superiore italiano.

Nonostante la Legge n. 240/2010 venga convenzionalmente indicata come la *riforma dell'università*, essa tuttavia non rappresenta affatto un punto di arrivo. Al contrario, con questa legge si è dato avvio a un *processo di riforma* che vede coinvolti tutti gli attori del sistema:

1. il Legislatore delegato, chiamato a completare una parte molto importante della nuova normativa (introduzione dei meccanismi di accreditamento e di valutazione, anche delle politiche di reclutamento degli atenei; introduzione di nuove norme in materia di contabilità; ridefinizione della normativa del diritto allo studio e in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni);
2. il Ministero, che dovrà svolgere numerosi nuovi compiti e funzioni (dalla stesura di regolamenti e decreti ministeriali al concreto esercizio delle funzioni di governo a distanza relative all'indirizzo e al controllo dell'azione degli atenei nonché all'indizione con cadenza annuale delle procedure per l'abilitazione scientifica nazionale);
3. le università stesse, da subito chiamate a modificare i propri statuti in linea con le prescrizioni del Titolo I della legge.

A quali risultati porterà il processo di cambiamento messo in moto dalla legge si potrà valutare, ovviamente, solo nel tempo futuro. Per ora ci si deve limitare a considerare quali siano gli obiettivi che il Legislatore ha inteso perseguire con questo intervento normativo. Al riguardo non emergono elementi univoci.

7. I contenuti della legge in sintesi

La legge è suddivisa in tre Titoli: il primo, relativo all'organizzazione della forma di governo delle università e della loro articolazione interna; il secondo, contenente norme e deleghe legislative in materia di qualità ed efficienza del sistema universitario; il terzo concernente il personale accademico e il riordino della disciplina del reclutamento di docenti e ricercatori.

7.1. Alla *governance* dell'università è dedicato un apposito capitolo di questo volume, al quale si rinvia per un'analisi più approfondita.¹⁰ Qui ci si può limitare a tre brevi considerazioni:

1. La legge non si occupa della *governance* del *sistema universitario*, non disciplina cioè in alcun modo l'organizzazione del livello ministeriale, sebbene al *centro del sistema* siano oggi attribuiti nuovi e maggiori compiti rispetto al passato. Vero è che diverse disposizioni fanno riferimento alla neo costituita Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), ma altrettanto vero è che difficilmente l'ANVUR potrà risolvere l'incapacità *strutturale* del Ministero di governare a distanza il sistema universitario. Anche perché l'Agenzia ha una dotazione organica ancora insufficiente per la complessità dei compiti a essa affidati.
2. Per quanto concerne la *governance* degli atenei, invece, la legge è particolarmente dettagliata nel disciplinare gli organi di governo, le loro competenze, la composizione e le procedure di formazione. Senza entrare nel merito di queste disposizioni, si deve tuttavia sottolineare che la legge, su questo punto, segna un deciso arretramento dell'autonomia delle università, in particolare sotto il profilo dell'autonomia organizzativa.
3. L'organizzazione delle attività didattiche si può individuare a partire dalle articolazioni dei «corsi di studio».¹¹ I «corsi di studio» (come *curricula* omogenei individuati secondo le tabelle ministeriali vigenti) possono essere istituiti dai singoli Dipartimenti oppure congiuntamente fra loro con il concorso di due o più strutture.

¹⁰Vedi al proposito qui Annamaria Poggi, *Il modello di governance nella Riforma Gelmini*, p. 57.

¹¹Vedi al proposito qui Michele Rosboch, *Autonomia universitaria e organizzazione didattica*, p. 65.

Ai Dipartimenti, in una lodevole ottica di semplificazione e razionale dimensionamento delle strutture (art. 2, c. 12), spettano «funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno a esse correlate o accessorie» (art. 2, c. 2, a). Con criteri di affinità disciplinare e per finalità di «coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche» e di «gestione dei servizi comuni» (art. 2, c. 2, c), possono essere istituite strutture di raccordo, comunque denominate; spettano agli organi di tali strutture anche le proposte di soppressione dei corsi di studi.

7.2. Il Titolo secondo della Legge 240 è rubricato *Norme e delega legislativa in materia di qualità ed efficienza del sistema universitario*. Tra le prime sono da segnalare l'art. 4, che disciplina la costituzione di un apposito «fondo per il merito» al fine di erogare borse di studio e prestiti d'onore; e l'art. 6, che disciplina lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo.

Per quanto riguarda invece le norme di delega, le linee di azione lungo le quali il Governo dovrà muoversi sono essenzialmente quattro:

1. Valorizzazione della qualità e dell'efficienza, attraverso: l'introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche, l'accreditamento delle sedi universitarie, la valorizzazione dei collegi universitari, la valorizzazione della figura dei ricercatori, la realizzazione di opportunità uniformi su tutto il territorio nazionale per l'accesso e la scelta dei percorsi formativi.
2. Revisione della disciplina concernente la *contabilità* degli atenei al fine di ottenere una maggiore trasparenza e omogeneità dei sistemi e delle procedure contabili e previsione di meccanismi di *commissariamento*.
3. Introduzione di un sistema di valutazione *ex post* delle politiche di reclutamento sulla base di criteri definiti *ex ante*.
4. Revisione della disciplina di principio del *diritto allo studio* universitario e individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle università.

Sinora nessuno dei decreti legislativi autorizzati dalla Legge 240 è stato ancora emanato, ma sono in fase avanzata di discussione il decreto per l'introduzione di una nuova disciplina di contabilità, quello relativo ai meccanismi di commissariamento e quello concernente il diritto allo studio universitario.

7.3. Il Titolo terzo contiene, infine, norme in materia di personale accademico e riordino della disciplina concernente il reclutamento. Quella dei concorsi universitari è stata certamente una delle parti maggiormente discusse dell'intero impianto legislativo. La Legge n. 240/2010 si pone in linea di continuità con la Legge n. 230/2005 (c.d. Legge Moratti), pur con alcune differenze. In estrema sintesi: si introduce l'*abilitazione scientifica nazionale* con durata quadriennale, sulla base di requisiti distinti per le funzioni di professore di prima e seconda fascia; si prevede la definizione di *settori concorsuali* in relazione ai quali si svolgono le procedure per il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale; si rinvia ad apposito regolamento la disciplina delle procedure – da attuarsi con cadenza annuale – per il conseguimento dell'abilitazione; si stabilisce che l'attribuzione dell'abilitazione avvenga in esito alla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche; si stabiliscono le modalità di composizione delle commissioni di valutazione (cinque membri sorteggiati da apposite liste per ciascun settore concorsuale, di cui uno in servizio presso università di Paesi aderenti all'OCSE). Il possesso dell'abilitazione scientifica nazionale è condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'inquadramento in ruolo. Spetterà alle università, con proprio regolamento, disciplinare la chiamata dei professori in possesso dell'abilitazione, in base a procedure di selezione pubblica. Diversamente dal sistema precedente, che prevedeva una «valutazione comparativa» a livello locale (ma anche rispetto alla Legge Moratti che prevedeva un concorso nazionale con contingentamento del numero di idonei), l'abilitazione avviene «a numero aperto» e perciò senza correlazione alcuna con il fabbisogno delle università, con un meccanismo analogo a quello delle abilitazioni professionali.

Altra novità di rilievo, la messa a esaurimento del ruolo dei ricercatori: scompare la figura del ricercatore universitario di ruolo e si introduce (in realtà esisteva già) quella del ricercatore a tempo determinato, per un massimo di otto anni. Se ottiene l'abilitazione nazionale a professore di seconda fascia, il ricercatore a tempo determinato, alla scadenza del contratto, può essere chiamato direttamente dall'università di appartenenza e inquadrato nel ruolo di professore associato. Il rapporto di lavoro a tempo determinato con l'università, comunque, non può avere

una durata superiore a dodici anni (massimo quattro anni è la durata dei rapporti instaurati con i titolari di assegni di ricerca cui si aggiungono al massimo otto anni di contratti da ricercatore a tempo determinato).

8. Il tramonto dell'autonomia?

È stato detto da più opinionisti che la Legge Gelmini ha un impianto fortemente centralista, il che vuol dire, in sostanza, un passo indietro rispetto all'autonomia.

Si è detto che dell'autonomia hanno abusato gli atenei e che perciò era necessario un cambio di rotta. La riforma, effettivamente, opera questa inversione di tendenza, attribuendo al Ministero e all'ANVUR un fascio di funzioni e di responsabilità di scelte tecnico-discrezionali, nella logica – perfettamente coerente in teoria – che spetti al centro il compito di dettare gli obiettivi e le linee di indirizzo strategiche per il sistema, di fissare *ex ante* i criteri della valutazione e valutare *ex post* i risultati, di controllare la corretta gestione amministrativa e contabile degli atenei. Alle università, invece, è attribuito il compito di «assicurare alla comunità nazionale e internazionale [...] educazione di qualità, ricerca di alto livello, gestione efficiente delle risorse, contributo efficace allo sviluppo culturale, economico e tecnologico del Paese» (Linee guida 2008).

Tuttavia, la ridefinizione dei compiti che spettano rispettivamente al Ministero e alle università, appare viziata all'origine da una ambiguità di fondo circa gli obiettivi che il sistema universitario nel suo complesso è chiamato a realizzare. Solo a titolo esemplificativo si pensi all'alternativa (anche se non necessariamente mutuamente esclusiva) tra un sistema volto a innalzare la qualità media del capitale umano e un sistema che invece concentri la maggior parte delle sue risorse per la promozione delle eccellenze della ricerca e dell'insegnamento in un contesto di competizione globale.

Al di là delle definizioni generiche, una riflessione seria circa gli obiettivi di fondo del sistema di istruzione superiore italiano è rimasta del tutto assente anche in questa occasione.

È così che il nostro sistema universitario continua a presentarsi, ancor più dopo questa riforma, come monolitico e indifferenziato. In esso le differenze tra gli atenei – pur esistenti – sono scarsamente significative e non sufficientemente valorizzate. Ne risulta un

impianto che tende alla omogeneizzazione e all'uniformità dei modelli organizzativi, scientifici e didattici con grave mortificazione della (già scarsa) autonomia dei singoli atenei.

Le ragioni per cui il cammino dell'autonomia, dopo i primi timidi segnali di vita avviati con la Legge Ruberti si sia poi lentamente arenato sono molteplici e non imputabili esclusivamente all'uno o all'altro degli attori coinvolti (siano essi le università, i Governi e i ministri di sinistra e di destra che si sono alternati, i rettori e i professori universitari). Di tali ragioni non è possibile dare conto in questo breve contributo. Resta il fatto, tuttavia, che la Legge n. 240 segna ora un deciso passo indietro anche rispetto alla Legge n. 168/1989. Infatti, da una parte la centralizzazione del potere di determinare gli organi di governo, l'organizzazione interna, dall'altra il potere di commissariamento unitamente all'andamento incostante e occasionale delle fonti di finanziamento segnano un forte ritorno allo Stato e, forse, il definitivo tramonto dell'autonomia universitaria.