

Ar2



# L'autonomia universitaria del nuovo millennio

Atti di convegno

*a cura di*

Alfredo Marra

*Contributi di*

Pasquale Cerbo

Matteo Gnes

Roberto Moscati

Luigi Piscitelli

Margherita Ramajoli

Marino Regini

Alessandro Santoro





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXX  
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.giacchinoonoratieditore.it](http://www.giacchinoonoratieditore.it)  
[info@giacchinoonoratieditore.it](mailto:info@giacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 4551463

ISBN 978-88-255-3315-6

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2020

# Indice

- 7 Introduzione  
*Alfredo Marra*
- 15 L'autonomia universitaria del nuovo millennio  
*Roberto Moscati*
- 19 I cambiamenti dell'università italiana in un quadro comparato  
*Marino Regini*
- 27 La mai attuata autonomia universitaria  
*Margherita Ramajoli*
- 35 Organizzazione e autogoverno delle Università statali dopo la legge  
n. 240/2010  
*Pasquale Cerbo*
- 49 L'autonomia didattica e la lingua ufficiale dell'insegnamento  
*Matteo Gnes*
- 65 Modalità di distribuzione del FFO e implicazioni sulla governance  
*Alessandro Santoro*
- 73 L'autonomia finanziaria e contabile  
*Luigi Piscitelli*
- 91 Autori



## Introduzione

ALFREDO MARRA\*

Da almeno trent'anni l'Università italiana è attraversata da profonde trasformazioni. Nell'ultimo decennio, tuttavia, la velocità del cambiamento è decisamente aumentata e il fattore di accelerazione è rappresentato dalla legge n. 240/2010.

Per comprendere il senso e la direzione delle trasformazioni in atto, peraltro, non ci si può limitare all'analisi sul piano giuridico della riforma del 2010. È invece indispensabile considerare, anche avvalendosi del contributo di scienze diverse da quella giuridica, quanto sta accadendo nel resto d'Europa. Come ricorda Marino Regini nel contributo riportato in questo volume, infatti, da circa tre decenni tutti i Paesi europei sono interessati da processi di riorganizzazione dei propri sistemi di istruzione superiore e alla base di tali trasformazioni vi sono sia fattori “strutturali” (l'avvento della c.d. università di massa e l'esplosione dei relativi costi, lo sviluppo dell'economia della conoscenza, il processo di Bologna) sia fattori ideologico-culturali (i principi del New Public Management) che sono comuni ai vari Paesi<sup>1</sup>.

Com'è noto, i processi di riorganizzazione dei sistemi di istruzione dei diversi Paesi europei, Italia compresa, si sono sviluppati attorno a tre fondamentali parole d'ordine: autonomia, valutazione, competizione. Il convegno organizzato dall'Osservatorio sull'università di cui qui si pubblicano gli atti si è occupato, in particolare, della prima<sup>2</sup>.

La questione dell'autonomia non costituisce affatto una novità nel dibattito nazionale sull'università. Al contrario, si può ben dire che il problema dell'autonomia accompagna la discussione sull'università sin dagli albori dello Stato unitario e, in misura ancora maggiore, dopo l'affermazione nella Costituzione del diritto delle università “di darsi ordinamenti autonomi”<sup>3</sup>.

\* Università degli Studi di Milano Bicocca.

1. Per una comparazione delle legislazioni dei vari paesi si vedano R. MORZENTI PELLEGRINI, V. MOLASCHI, I. GENUESI, *L'evoluzione della normativa universitaria nei paesi europei. Analisi comparata e osservazioni in tema di governance di sistema e istituzionale*, in *Scuola democratica*, 2015, 147 ss.

2. Di università e valutazione si è invece occupato un precedente seminario organizzato dall'Osservatorio sull'università nel giugno del 2017. Per qualche informazione si veda la notizia pubblicata in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* n. 3/2017, 863.

3. Sul dibattito politico all'indomani dell'unificazione dello Stato italiano rimane fondamentale

È anche vero tuttavia che, anche dopo la Costituzione, il riconoscimento effettivo dell'autonomia rimane per lungo tempo negletto dal legislatore ordinario e che l'università repubblicana perpetua, nella sostanza, la struttura uniforme e centralizzata di quella fascista fino al 1989<sup>4</sup>. Soltanto con l'approvazione della legge Ruberti, infatti, si apre una nuova fase — da alcuni definita “costituente” — che attua finalmente le disposizioni costituzionali in materia di autonomia e pone fine al modello accentrato gentiliano–bottaiano<sup>5</sup>.

La stagione dell'autonomia, peraltro, non è priva di ambiguità e contraddizioni, vuoi perché la (copiosa) normativa successiva alla legge del 1989 non è sempre stata coerente con la scelta autonomistica, vuoi perché le stesse università hanno assecondato il cambiamento dapprima solo lentamente e in seguito in modo distorto<sup>6</sup>. Da non dimenticare, inoltre, che a rendere più confuso e incerto il quadro complessivo ha contribuito anche la Corte

il saggio di A. CARACCIOLLO, *Autonomia e centralizzazione degli studi superiori nell'età della Destra*, in *Rassegna storica del risorgimento*, 45 (1958), IV, 573–603.

4. Cfr. sul punto, A. ROMANO, *A trent'anni dal '68. 'Questione universitaria' e 'riforma universitaria'*, in *Annali di storia delle università italiane*, 1998.

5. A. ROMANO, *Quasi una premessa*, in S. CASSESE (a cura di), *Il testo unico delle norme sull'università*, Bologna, 2002, 26. Di fase costituente parla anche il volume di D. BALESTRUCCI e M. MIRRI, *Università oggi: l'avvio di una fase costituente*, Milano, 1991. Per quanto si possa senz'altro affermare che la questione dell'autonomia rimase trascurata sul piano legislativo fino alla legge Ruberti, merita però di esser ricordato che, almeno tra gli studiosi del diritto pubblico, il dibattito sull'autonomia fu sempre vivo e vide protagonisti molti autorevoli studiosi. Tra i contributi più importanti sull'argomento meritano di esser ricordati almeno: A.M. SANDULLI, *L'autonomia delle università statali*, in *Annali triestini*, 1948; U. POTOTSHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, 361 ss.; S. PUGLIATTI, *Relazione sull'autonomia universitaria*, in *L'università italiana*, 1964, 35 ss.; M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1972 e ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, II, Milano, 1996 939 ss.; S. CASSESE – A. MURA, *Commento agli artt. 33–34 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Artt. 29–34. Rapporti etico-sociali*, Bologna–Roma, 1976, 223 ss.; G. CORREALE, *L'autonomia universitaria*, in *Foro amm.* 1977, I, 597 ss.; S. FOIS, *Università e libertà*, in *Dir. soc.* 1978, 355 ss.; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, *ivi*, 757 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, *ivi*, 1980, 233 ss.; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle università e delle accademie nella Costituzione*, *ivi*, 1981, 267 ss.

6. Si pensi alla legge n. 341/1990 che consolida ulteriormente gli effetti di uniformazione, già presenti nella disciplina previgente, relativamente agli ordinamenti didattici o al lentissimo processo per l'adozione degli statuti da parte delle università che portò il legislatore nel 1995 a trasformare l'autonomia statutaria da evento libero in comportamento obbligatorio. Sulle ambiguità e contraddizioni del processo autonomistico v., sinteticamente, S. CASSESE, *I nuovi statuti delle università*, in R. FINOCCHI, L. FIORENTINO, A. MARI, *Gli statuti delle università*, Milano, 2000. Più in generale, sulla disciplina delle università nella stagione dell'autonomia si vedano almeno, tra i moltissimi contributi giuridici, F. MERLONI, *Autonomia e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990; S. CASSESE, *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro it.* 1990, V, c. 205; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.* 1991, 2978; F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991; E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, 1992; S. CASSESE, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.* 1993, V, c. 82; M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero il caso e la necessità*, in *Dir. Pubbl.* 1995, 161 ss.; D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, *ivi*, 1996, 139 ss.

costituzionale laddove, tracciando una inedita differenza tra riserva di legge aperta e chiusa, ha sostanzialmente legittimato l'ampio ricorso da parte del ministero a fonti normative secondarie<sup>7</sup>. Non a caso, in dottrina, si è parlato al riguardo di un'autonomia sotto tutela ministeriale<sup>8</sup>.

Com'è stato recentemente osservato, l'autonomia avrebbe dovuto introdurre un radicale cambiamento del modo di governarsi e di agire delle università che, «per la prima volta nella loro storia, erano sufficientemente libere di decidere come spendere le risorse, quanti e quali professori reclutare o promuovere, su quali programmi di dottorato investire risorse, ecc. E invece quasi tutto è continuato come prima»<sup>9</sup>. L'autonomia è stata infatti vissuta per lo più in modo autoreferenziale e secondo logiche spartitorie tra gruppi accademici sia sul fronte della didattica, in seguito alle modifiche degli ordinamenti conseguenti al recepimento del processo di Bologna, sia sul fronte del reclutamento dei docenti e della gestione delle risorse. A livello centrale, d'altra parte, la costituzione di un apposito organismo nazionale per la valutazione del sistema universitario (prima Osservatorio e in seguito Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario – CNVSU) — che avrebbe dovuto fungere da contrappeso all'autonomia attraverso la valutazione dell'efficienza e della produttività delle attività accademiche, anche attraverso la rete dei nuclei di valutazione — non è valsa a rimediare all'inadeguatezza dell'apparato ministeriale nel governo di un sistema complesso come quello universitario.

Il sostanziale fallimento di una reale politica autonomistica ha determinato una nuova risposta del legislatore con l'introduzione di una serie di misure volte a limitare progressivamente l'autonomia degli Atenei. Le limitazioni hanno raggiunto il loro apice con l'esplosione della crisi economico-finanziaria del 2008 e la conseguente introduzione di pesanti vincoli di spesa — sotto forma di blocco del *turn over* — e di tagli lineari alle risorse derivanti dal trasferimento statale.

È in questa cornice che matura la legge di riforma dell'università. Il ministro dell'epoca, Mariastella Gelmini, manifesta l'intenzione del Governo di addivenire in tempi brevi alla stipulazione di un nuovo patto tra le università,

7. Corte cost. 27 novembre 1998, n. 383: “quanto ai rapporti tra potestà legislativa e potestà normativa del Governo, nulla nella Costituzione esclude l'eventualità che un'attività normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa ad integrarne e svolgerne in concreto i contenuti, quando in materia si richiedano determinazioni bensì unitarie — e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli Atenei — ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative”.

8. A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università*, in *Giur. cost.* 1998, 3337 ss.

9. G. CAPANO, M. REGINI, M. TURRI, *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Bologna, 2017, 59.

la politica e il Paese. “Risorse in cambio di riforme” è lo slogan riassuntivo dello spirito delle proposte.

Sulla riforma Gelmini, anche da parte dei giuristi, si è scritto molto<sup>10</sup>. La critica pressoché unanime che gli studiosi hanno rivolto alla riforma è che essa — come dice testualmente Margherita Ramajoli nel contributo qui pubblicato — è «ispirata a una logica antagonista all’autonomia universitaria».

I limiti più gravi della legge non riguardano appena il tema dell’autogoverno, ma anche — e soprattutto — le altre declinazioni dell’autonomia universitaria, ossia l’autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile. Per quanto, infatti, con riferimento alla *governance*, la legge Gelmini abbia limitato l’autonomia delle università, imponendo un modello sostanzialmente uniforme, è altresì vero che, paradossalmente, tale limitazione è stata ispirata proprio dall’intenzione di consentire alle università di adeguarsi alla stagione dell’autonomia, attraverso un assetto di governo che, in teoria, dovrebbe finalmente metterle in condizione di operare scelte strategiche<sup>11</sup>. Senonché, nella misura in cui gli altri versanti dell’autonomia risultano significativamente compressi (si pensi, ad esempio, alla limitata possibilità di definire autonomamente i contributi a carico degli studenti o alla quantità di vincoli cui le università devono sottostare nell’articolazione della propria offerta formativa) è chiaro che l’oggetto delle scelte strategiche finisce per ridursi a poca cosa. È soprattutto con riguardo a questi profili che la legge, rinviando ampiamente alla normazione secondaria, governativa o ministeriale, e quasi sempre con il contributo dell’ANVUR, rischia di comprimere in modo indebito lo spazio delle scelte che dovrebbero essere di competenza delle singole università.

I primi anni di attuazione e applicazione della legge di riforma sembrano segnati da effetti ambivalenti e tendenze non ancora chiaramente definite.

10. Tra i moltissimi scritti sull’argomento si possono qui ricordare, senza pretesa di esaustività: i contributi raccolti in *Giorn. Dir. Amm.* n. 4/2011, 353 ss. sotto il titolo *La riforma dell’Università*; il fascicolo monografico n. 3/2011 della rivista *Munus* dedicato a *La riforma universitaria e la valutazione della ricerca*; G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema*, Bologna, 2011; M. BROLLO e R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell’università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011; A. ARCARI e G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l’università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240/2010*, Milano, 2011; S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2011, 359 ss.; E. PICOZZA e A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013; AA. VV., *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell’università*, vol. II, Napoli, 2013; L. AZZENA, *L’università italiana*, Napoli, 2013; G. PIPERATA (a cura di), *L’università e la sua organizzazione. Questioni ricorrenti e profili evolutivi*, Napoli, 2014. Prima dell’entrata in vigore della legge n. 240/2010, ma comunque nella prospettiva della riforma F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Luci ed ombre della riforma universitaria (governance, meritocrazia e baronie)*, Bari, 2010; G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI, *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, 2009.

11. S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, cit., 360.

A livello di sistema si è registrata, fino al 2018, una sostanziale decrescita sia in termini di risorse finanziarie investite sia in termini di risorse umane (docenti, studenti, personale tecnico e amministrativo)<sup>12</sup>. Il numero dei laureati continua ad essere tra i più bassi d'Europa e ben lontano dagli obiettivi di Europa 2020 mentre aumenta il divario tra università del Sud e università del Nord, con un preoccupante effetto di spopolamento delle prime<sup>13</sup>. Al centro del sistema operano nuovi attori, su tutti l'ANVUR, mentre altri (MIUR, CRUI, CUN) rivestono ruoli almeno in parte diversi da quelli che avevano avuto in passato.

All'interno degli Atenei i cambiamenti non sono meno significativi. Gli assetti di *governance* delle università sono profondamente mutati (anche se probabilmente non nel senso desiderato dagli estensori della legge): il mandato unico del rettore ne ha trasformato il ruolo, mentre la crescente burocratizzazione del lavoro accademico ha dato vita a nuovi organi che si sono in parte sostituiti a quelli previsti dalla legge di riforma. Più in generale, la massiccia iniezione di burocrazia di cui le università sono vittime e artefici nello stesso tempo ha sostanzialmente trasformato il ruolo dei professori, modificando, altresì, i rapporti tra il corpo docente e il personale tecnico e amministrativo<sup>14</sup>.

In questo contesto risulta di centrale importanza tornare a riflettere sul concetto di autonomia al fine di verificare quali cambiamenti vi siano effettivamente stati in questi anni<sup>15</sup>. È quanto cercato di fare nel convegno, promosso dall'Osservatorio sull'università, dal titolo "*L'autonomia universitaria del nuovo millennio*". Alcune relazioni presentate in occasione del convegno sono state poi riviste dagli autori e vengono ora qui pubblicate. Sebbene il taglio prescelto per il convegno sia di carattere prevalentemente giuridico, imprescindibile risulta il contributo allo studio dell'università che viene da altri saperi, come la sociologia e l'economia.

In questa prospettiva interdisciplinare i lavori sono stati introdotti da Roberto Moscati il quale ricorda nella sua relazione che, per affrontare il tema dell'autonomia universitaria, è necessario tener presente come il concetto stesso di autonomia abbia significati profondamente diversi nei sistemi di istruzione superiore continentali ed in quelli britannici. Solo a partire da questa diversa origine è possibile comprendere perché, nell'Europa continentale, gli sviluppi più recenti dell'autonomia siano stati decisamente più travagliati che nei paesi anglosassoni. In particolare, nota Moscati, l'applica-

12. Si veda sul punto il contributo di A. SANTORO, qui pubblicato.

13. G. VIESTI (a cura di), *Università in declino. Un'indagine sugli Atenei da Nord a Sud*, Roma, 2016; G. VIESTI, *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria*, Roma-Bari, 2018.

14. G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* n. 4/2013, 947 ss.

15. Sul punto si veda anche, di recentissima pubblicazione, C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019.

zione dei paradigmi del New Public Management in contesti fortemente orientati al modello della “omogeneità legale” ha determinato un ibrido ricco di contraddizioni.

Il contributo di Marino Regini mostra, in prospettiva comparata, quali siano i principali cambiamenti che interessano l’università. Per quanto concerne il caso italiano Regini mostra come, inizialmente, il processo di autonomia avviato negli anni Novanta del secolo scorso non sia stato accompagnato dagli altri due elementi dei modelli di *governance* europei, ossia la valutazione e la competizione. È in questo contesto che si colloca la riforma del 2010, caratterizzata, secondo l’Autore, da un eccesso di dirigismo su taluni aspetti secondari che avrebbero potuto essere lasciati all’autonomia delle università e, viceversa, da uno scarso coraggio sui nodi più delicati del nuovo assetto di *governance*.

Nella seconda parte della giornata i lavori sono stati coordinati da Margherita Ramajoli. Nella sua introduzione Ramajoli ricorda come, anche nel caso dell’università, il passaggio dalla proclamazione di una norma costituzionale alla sua effettiva incidenza all’interno dell’ordinamento giuridico richieda un’attività di attuazione, da parte del legislatore ordinario, e un’attività di applicazione, da parte dell’amministrazione e dei giudici. Sul primo fronte, la legge Gelmini ha introdotto una logica di mercato che mina l’autonomia universitaria e appare difficilmente compatibile con la natura di servizio pubblico universale dell’istruzione. Sul secondo fronte, il ruolo assunto dall’ANVUR nell’applicazione della riforma svisciva l’autonomia universitaria e contribuisce ad aumentare gli oneri burocratici senza riuscire a fornire con certezza risultati utili per un’ottimale allocazione delle risorse.

Il contributo di Pasquale Cerbo analizza l’autonomia nella sua declinazione di autogoverno, richiamando anzitutto la definizione che la legge 240/2010 dà dell’università come «comunità formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti» e soffermandosi quindi sulla relazione tra questa comunità e gli organi di governo delle università. In particolare la relazione di Cerbo ha esaminato criticamente la disciplina, legislativa e statutaria, relativa al rettore, al consiglio di amministrazione, al senato accademico e al direttore generale.

Matteo Gnes prende in esame un profilo particolare dell’autonomia didattica, ossia quello relativo alla lingua ufficiale dell’insegnamento. Dopo aver esposto alcuni dati e alcuni casi relativi all’uso della lingua inglese nell’insegnamento, Gnes ripercorre le vicende giurisprudenziali relative alla decisione di un ateneo italiano di impiegare esclusivamente l’inglese in alcuni corsi di laurea magistrale e svolge alcune considerazioni critiche sulle decisioni del giudice costituzionale e amministrativo.

Alessandro Santoro si occupa di esaminare in che modo i cambiamenti del sistema di finanziamento delle università da parte dello Stato abbiano

influenzato le scelte operate dagli Atenei. Santoro ha dapprima descritto l'evoluzione dei livelli e della composizione del fondo di finanziamento ordinario delle università a partire dal 2008, sottolineando come, nell'ambito di una progressiva riduzione delle risorse disponibili, sia in termini assoluti sia rispetto al PIL, anche la composizione del fondo sia progressivamente e profondamente cambiata. In secondo luogo, Santoro si chiede quali incentivi le università ricavano da questa diversa struttura di finanziamento ed evidenzia alcuni effetti indiretti sui comportamenti degli Atenei sia per quanto concerne le strategie di reclutamento sia sul fronte dell'organizzazione della didattica e della ricerca.

Infine Luigi Piscitelli si occupa dell'autonomia finanziaria e contabile. Nel suo contributo ricorda come il concetto stesso di autonomia finanziaria e contabile abbia un significato per lo più descrittivo, quando lo stesso sia riferito ad enti che hanno una riconosciuta autonomia ordinamentale. Affronta quindi il tema del finanziamento statale alle università, rilevando come l'evoluzione della sua disciplina abbia seguito un percorso separato rispetto alle riforme generali dell'ordinamento universitario e come i meccanismi di finanziamento, fra i quali in particolare il fondo istituito dalla legge 537/1993, siano stati sottoposti nei tempi più recenti ad un flusso incessante di interventi di vario tipo e di varia fonte, giustificati da esigenze congiunturali e finalità specifiche, che condizionano, a causa dell'instabilità del quadro di riferimento ed attraverso la leva finanziaria, la possibilità di una effettiva autonomia delle università. Il saggio si sofferma poi sulla disciplina dei contributi studenteschi e sulle difficoltà di applicazione del meccanismo di determinazione, che ha dato luogo a diverse pronunce del giudice amministrativo. Sul fronte dell'autonomia contabile, infine, emerge come l'evoluzione più recente della materia sia stata condizionata dall'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, che ha condotto ad una sostanziale soppressione dell'autonomia regolamentare concessa dalla riforma del 1989.

Rinviando per l'approfondimento dei diversi profili trattati agli scritti compresi nel volume, al curatore non resta che ringraziare tutti i relatori per il contributo dato alla riuscita dell'iniziativa promossa dall'Osservatorio sull'università.



# L'autonomia universitaria del nuovo millennio

ROBERTO MOSCATI\*

## 1. Due modelli di istruzione superiore

Nel considerare il tema dell'autonomia universitaria è innanzitutto importante — oggi più che mai — ricordare come il concetto di autonomia abbia significati diversi nei sistemi d'istruzione superiore anglo-sassoni rispetto a quelli dell'Europa continentale, distinguendo inoltre, all'interno di questi ultimi, i sistemi di origine napoleonico-humboldtiana. La principale differenza riguarda infatti l'origine degli Atenei nei paesi anglosassoni, frutto di iniziative di gruppi di cittadini locali non controllati dai poteri centrali — il papato o l'imperatore e in seguito lo Stato — come negli altri contesti<sup>1</sup>. Nel caso italiano, come in genere nei sistemi di tipo napoleonico, la presenza dello Stato è risultata particolarmente cogente e l'ottenimento di gradi diversi di autonomia è sempre apparso collegato a particolari evoluzioni della società (la liberalizzazione dei piani di studio ottenuta dal movimento degli studenti nel 1969) o a decisioni di opportunità suggerite dall'evoluzione dei ruoli attribuiti all'istruzione superiore (l'autonomia finanziaria nel 1993).

È significativo osservare come in favore dell'autonomia non abbia svolto una pressione particolare il corpo docente, né abbia giocato a favore l'esistenza del valore legale dei titoli di studio: il nostro sistema è stato infatti incluso tra quelli caratterizzati dalla “*legal homogeneity*”. E dunque non casualmente per lungo tempo le dinamiche più diffuse nel mondo accademico italiano hanno riguardato l'evoluzione delle carriere del personale e la loro autonomia all'interno delle diverse aree disciplinari, oltre alla tradizionale dialettica relativa al rapporto (sbilanciato per difetto o in eccesso) tra laureati e occupati all'interno del mercato del lavoro<sup>2</sup>.

\* Università degli Studi di Milano Bicocca.

1. G. NEAVE, *Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis*, in V. LYNN MEEK, L. GOEDEDEGEBUURE, O. KIVINEN, R. RINNE (Eds.), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, Kidington, Pergamon, 1996, 26–41.

2. R. MOSCATI, (a cura di), *Come e perché cambiano le università in Italia e in Europa*, Napoli, Liguori, 2010.

## 2. Le trasformazioni del rapporto tra Stato e università

Va anche ricordato come nei sistemi d'istruzione superiore dopo un lungo periodo nel quale ha prevalso un tacito accordo di non interferenza tra università e Stato, caratterizzato dalla libertà professionale dei membri della "repubblica della scienza" nella ricerca della verità si sia passati a forme di dipendenza dell'università dallo Stato che chiede conto dell'uso delle risorse fornite. Ne è derivato — per il mondo accademico — la necessità di rivedere la separatezza dei propri interessi conoscitivi da quelli della società con la conseguenza di dover costruire un nuovo insieme di valori. Valori che comprendono la competizione, la verificabilità delle prestazioni, la responsabilità del proprio operato nei confronti non solo dello Stato ma anche degli utilizzatori dell'offerta formativa (gli studenti) e dei servizi offerti attraverso le attività di ricerca (il mondo economico)<sup>3</sup>.

Questo processo è risultato faticoso in ogni sistema d'istruzione superiore anche se in quelli dell'Europa continentale ha incontrato maggiori resistenze che non in quelli anglosassoni. Nel caso italiano si sono evidenziate diverse contraddizioni e incongruenze che hanno coinvolto — in distinti periodi — il grado e il tipo di autonomia goduta dalle università. L'autonomia — di fatto — è stata imposta agli Atenei dal mondo politico quando nel nuovo ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica si è insediato un docente (Antonio Ruberti) consapevole delle tendenze in atto nelle politiche economiche e sociali dei paesi europei e delle conseguenti nuove richieste nei confronti dei sistemi d'istruzione superiore. E tuttavia, per un non breve periodo gli Atenei non hanno colto le opportunità che la nuova normativa offriva loro, talché gli statuti una volta lasciati alla libera elaborazione non si sono particolarmente discostati da un modello standard<sup>4</sup>.

Anche in seguito l'autonomia è stata largamente utilizzata secondo logiche e interessi disciplinari con l'incremento di sedi staccate e la moltiplicazione degli insegnamenti, dando adito alla reazione del governo in carica teso a ridurre i costi del settore. Tuttavia, questa politica della "riduzione degli sprechi" se seguiva una tendenza che si andava sviluppando in tutta Europa veniva a intervenire su un processo di auto-riduzione del settore già messo in atto da parte del mondo accademico<sup>5</sup>.

Il cosiddetto "cattivo uso dell'autonomia" è dipeso in gran parte dalla

3. M. GIBBONS, *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, London, Sage, 1994.

4. G. LUZZATTO, *Università: istituzione autonoma oppure confederazione di monadi indipendenti*, in S. BOFFO, E. REBEGGIANI (a cura di), *La Minerva ferita. Crisi e prospettive dell'università in Italia*, Napoli, Liguori, 2011, 89-100.

5. M. VAIRA, (2011), *La costruzione della riforma universitaria e dell'autonomia didattica. Idee, norme, pratiche, attori*, Milano, LED Edizioni.

manca di capacità gestionali e di elaborazione di politiche istituzionali degli Atenei come anche di una politica di controllo e stimolo da parte dello Stato. Negli anni Novanta, infatti, nei diversi paesi si sviluppava la funzione – da parte dello Stato – di un controllo a distanza dell'operato degli Atenei sotto forma di incentivi e verifiche delle prestazioni: politica detta dello “*steering at a distance*”<sup>6</sup>.

### 3. Lo sviluppo della valutazione

L'introduzione ritardata di forme di valutazione nel sistema d'istruzione superiore italiano inizialmente si è limitata a verifiche interne agli Atenei (i Nuclei di valutazione) o all'intero sistema (l'“Osservatorio Nazionale”, poi trasformato nel “Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario” — CNVSU). Solo con l'andata a regime dell'“Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell'università e della ricerca” (ANVUR) la valutazione ha cominciato a incidere sul funzionamento delle singole università e dell'intero sistema d'istruzione superiore. Di fatto, con le attività dell'ANVUR il processo di valutazione ha subito un'accelerazione repentina attraverso l'adozione di meccanismi di controllo di prodotto e di processo, tipici dello “stato controllore” piuttosto che dello “stato valutatore”, con effetti considerevoli sui livelli e la qualità dell'autonomia (sostantiva e procedurale) degli Atenei.

In effetti, una valutazione piuttosto stringente unita ad alcuni aspetti della normativa riguardanti in particolare le politiche di finanziamento ha inciso in modo rilevante sull'autonomia degli Atenei condizionandone le politiche. Così, in particolare il reclutamento del personale docente, le caratteristiche dell'offerta formativa e il rapporto tra ricerca e didattica vengono a essere condizionati dai parametri di assicurazione della qualità. Tali parametri standard finiscono per premiare i settori, i dipartimenti e le università già di qualità migliore a detrimento di strutture e istituzioni più deboli e impossibilitate ad avviare processi di miglioramento<sup>7</sup>.

### 4. Le prospettive future

L'attuale scenario sembra in sintesi derivare dall'applicazione di un modello elaborato in contesti culturali diversi dal nostro: l'applicazione alle strutture

6. G. NEAVE, G. F. VAN VUGHT, (Eds.), *Prometheus bound: The changing relationship between government and higher education in Western Europe*, Oxford, Pergamon Press, 1991.

7. G. VIESTI, *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria*, Bari-Roma, Laterza, 2018.

pubbliche del New Public Management (NPM) di origine anglo-sassone scontrandosi con il modello formalmente egualitario del sistema universitario italiano produce un ibrido ricco di contraddizioni (uguaglianza vs. meritocrazia; riduzione delle differenze e allargamento della popolazione studentesca vs. perseguimento dell'eccellenza). In tale contesto si avverte la necessità della presenza di una strategia – sia a livello di singola istituzione sia a livello di sistema – che identifichi le *mission* ai diversi livelli e ne consenta il perseguimento nel medio-lungo periodo<sup>8</sup>.

8. G. NEAVE, *op. cit.*

# I cambiamenti dell'università italiana in un quadro comparato

MARINO REGINI\*

Negli ultimi trent'anni circa, tutti i Paesi europei sono stati interessati da profondi processi di riorganizzazione dei propri sistemi di istruzione superiore (SIS), guidati dai rispettivi governi.

## 1. I fattori strutturali e ideologico-culturali della riorganizzazione

In estrema sintesi, possiamo richiamare tre principali fattori “strutturali” dei processi di riorganizzazione comuni a tutti i Paesi europei. Si tratta di “sfide” a cui tutti i sistemi di istruzione superiore hanno dovuto rispondere. Il primo è un fattore interno allo sviluppo dei SIS, e riguarda il passaggio da una università di élite a una “ad accesso generalizzato”: ovvero l'avvento di quella che viene comunemente definita l'università di massa. Il secondo è invece un fattore esterno e riguarda la diffusa percezione (non importa qui se pienamente fondata) di una crescente importanza della formazione e della ricerca — ovvero delle attività classiche svolte nelle università — per lo sviluppo economico: cioè il diffondersi del paradigma della “economia della conoscenza”. Il terzo è in qualche misura una conseguenza dei primi due: si tratta dell'esplosione dei costi che una università di massa, per di più considerata una leva cruciale per lo sviluppo economico, inevitabilmente comporta.

Vi è un consenso pressoché unanime sul fatto che il primo di questi fattori abbia rappresentato la sfida più importante. Oggi un “accesso generalizzato” all'istruzione superiore è avvenuto ovunque e ben al di là delle previsioni formulate alcuni decenni fa<sup>1</sup>. Il più recente fra i rapporti annuali dell'OCSE sui livelli di istruzione della popolazione stima che, nella media dei Paesi OCSE, il 58% di giovani si iscriverà a un corso di studi universitario di primo livello (o equivalente) nel corso della vita e che il 24% si iscriverà a un corso

\* Università degli Studi di Milano.

1. M. Trow, *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, in OECD, *Policies for Higher Education*, Paris, OECD, 1974.

di studi di secondo livello<sup>2</sup>. In Italia, del resto, la popolazione universitaria è più che sestuplicata in soli quarant'anni, dagli anni '60 del secolo scorso agli inizi del nuovo millennio, dopodiché si è assestata e ha iniziato una lieve decrescita<sup>3</sup>.

Questa espansione ha prodotto numerose conseguenze: ha destabilizzato la funzione tradizionale dell'università di socializzare le élite a codici culturali definiti dall'oligarchia accademica; ha fatto nascere l'esigenza di progettare percorsi di studio più *student-centred* e attenti all'occupabilità dei laureati; ha prodotto una crisi finanziaria in sistemi pubblici come quelli europei, spingendo a diversificare le fonti di finanziamento. Come vedremo più avanti, a sua volta questo ha comportato maggiore autonomia per gli Atenei, accompagnata da richieste di maggiore efficienza e di verifica mediante procedure di valutazione.

La seconda sfida — quella di saper rispondere alle esigenze di un'economia della conoscenza — ha trovato il suo momento simbolico nel lancio nel 2000 della "strategia di Lisbona". Questa ha diffuso la convinzione che, a differenza del precedente sistema produttivo fordista e industrialista basato su una forza lavoro a basso o medio livello di qualificazione, le economie del prossimo futuro avranno sempre più bisogno di due elementi, entrambi prodotti dalle università: alti livelli di qualificazione, cioè capitale umano a elevata professionalità, e utilizzo dei risultati della ricerca come fattore di competitività economica. Questa convinzione si traduce non solo in una crescente domanda di utilizzo, ma anche di controllo da parte di soggetti esterni, di questi "prodotti" del sistema universitario.

Infine, all'origine dei processi di ristrutturazione che hanno interessato tutti i SIS europei vi è anche un terzo fattore: l'enorme aumento dei costi necessari a finanziare un sistema di istruzione superiore ormai di massa. Ovunque i governi hanno cercato di esternalizzare alcuni di questi costi, spingendo a qualche forma di *partnership* con le imprese, e quindi di introdurre forme di governance delle università più di tipo manageriale, quando non imprenditoriale<sup>4</sup>. Al tempo stesso, governi e Commissione Europea hanno cercato di usare i fondi pubblici per orientare l'agenda di ricerca verso aree considerate di maggior interesse socio-economico, quindi più appetibili per il mercato.

I governi europei hanno risposto a queste sfide fondamentalmente cercando di imitare il modello inglese e di ispirarsi ai principi del *New Public Management* (NPM) che hanno guidato la riorganizzazione del settore pub-

2. OECD, *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, Paris, OECD Publishing, 2018, 195.

3. M. REGINI, *Dalla scuola di élite all'università di massa*, in M. DOGLIANI, S. SCAMUZZI (a cura di), *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2015.

4. B.R. CLARK, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Oxford, Pergamon, 1998.