

INTRODUZIONE

Alfredo Marra e Margherita Ramajoli

L'ipotesi da cui muove la ricerca i cui esiti sono raccolti nel presente volume è che l'Università italiana stia attraversando un periodo di profondi cambiamenti. È ben vero che da almeno un trentennio tutti i sistemi di istruzione superiore, e massimamente quelli dei paesi europei, sono segnati da profonde trasformazioni. Com'è vero che il sistema di istruzione superiore italiano non rappresenta certo un'eccezione a questa tendenza.

Quelle trasformazioni, tuttavia, sono state soprattutto l'effetto di una serie di riforme legislative che si sono susseguite a ondate nei diversi paesi e che si fondavano sull'impiego di identici strumenti di politica pubblica: una maggiore verticalizzazione del potere all'interno degli atenei (*governance*), un finanziamento statale basato almeno in parte su meccanismi di tipo competitivo, un'*accountability* istituzionale fondata su meccanismi di accreditamento e valutazione. In Italia, come noto, queste riforme, avviate alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, hanno trovato un più maturo compimento nella grande riforma del 2010. Sull'impatto della riforma del 2010 e sui suoi effetti esistono ormai molti contributi, non soltanto di carattere giuridico. Anche l'Osservatorio sull'Università vi ha dedicato una specifica ricerca, a dieci anni dall'entrata in vigore della legge Gelmini, evidenziando in particolare l'apporto che alla sua attuazione ha dato la giurisprudenza, in particolare quella amministrativa¹.

I cambiamenti di cui si occupa questa ricerca, invece, sono di diverso genere, anzitutto in ragione della loro origine. Essi non sono dovuti a nuove riforme legislative, meno che mai di carattere generale, anche se diviene sempre più urgente nell'attuale periodo storico un processo di semplificazione a livello normativo che porti finalmente alla redazione di un testo unico in materia universitaria.

Per un verso, le trasformazioni qui oggetto di attenzione e riflessione solo in minima parte sono riconducibili all'impianto della legge n. 240/2010, di cui costituiscono a volte un effetto di lungo periodo. In questo caso i cambiamenti, un

¹ A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge 240/2010*, Giappichelli, Torino, 2020.

tempo sottotraccia, divengono ora visibili perché raggiungono l'estremo delle implicazioni di un modello di conformazione cui il vecchio sistema universitario aveva finora resistito (basti pensare, tra le tante di queste implicazioni, all'ossessività burocratica). Per altro verso, i cambiamenti in atto appaiono piuttosto la conseguenza di due eventi di carattere eccezionale avvenuti negli ultimi anni.

Ci si riferisce, com'è ovvio, da un lato, alla pandemia da Covid-19 e alla successiva crisi economica che da essa è scaturita e, dall'altro lato, al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr)². Si tratta di cambiamenti imponenti, indotti da circostanze esterne che hanno sottoposto e soppongono l'Università a molteplici *stress tests*, per superare i quali è richiesta capacità di adattamento e di reazione. Se la pandemia è stata un accadimento epocale imprevedibile che ha generato una rete di emergenze, il Pnrr ha permesso inusitate iniezioni finanziarie *una tantum* e in un arco temporale relativamente breve, per dare una spinta, una sorta di primo *shock* positivo, alla ripresa della produttività economica, all'innovazione, alla mobilità sociale e all'inclusività.

I due eventi, di per sé contingenti, hanno prodotto però effetti strutturali e in particolare hanno impresso una profonda trasformazione al sistema universitario italiano – e alle politiche pubbliche sul sistema universitario e della ricerca – in parte accelerando o accentuando tendenze già presenti, in parte introducendo di nuove e per certi versi differenti, al punto tale da poter parlare di andamento schizofrenico dell'intero sistema.

Basti pensare all'importanza attualmente ricoperta dalla Terza Missione – locuzione che non compare affatto nella legge Gelmini e che solo indirettamente potrebbe essere ricavata dal dettato di alcune sue disposizioni – che segnala una nuova visione dell'Università, sebbene non ancora precisamente definita, come motore di sviluppo della società della conoscenza. Ma si pensi anche all'improvviso e impreveduto sviluppo della didattica a distanza, avviato durante la pandemia e destinato a trovare ampio spazio di impiego nel prossimo futuro, ben al di là del perimetro d'azione delle università telematiche, e a modificare in modo significativo i processi di insegnamento e apprendimento. Ancora, si pensi ai meccanismi di incentivazione alla creazione di reti di collaborazione tra atenei, enti di ricerca e soggetti privati con l'obiettivo di creare, almeno in riferimento alla ricerca applicata, dei "campioni nazionali", ossia centri di ricerca capaci di rimediare alla generale dispersione dei migliori ricercatori tra varie sedi universitarie e di generare quella massa critica indispensabile ad assicurare un elevato livello di qualità scientifica nonché, ancora una volta, a favorire una maggiore interazione tra mondo accademico e mondo esterno. Un meccanismo, questo, che pare diverso dalla competizione tra atenei che ispira molta parte della legislazione recente e delle politiche di finanziamento. Una finalità analoga,

²Sul quale cfr. M. REGINI-R. GHIO (a cura di), *Quale università dopo il PNRR?*, Milano University Press, Milano, 2022.

d'altra parte, si rinviene anche nell'istituzione dei dottorati di interesse nazionale il cui obiettivo è appunto quello di rimediare all'eccessiva frammentazione della formazione dottorale. Gli esempi potrebbero continuare (e continuano, ampiamente illustrati, nel presente volume).

Ovviamente ciò non significa affatto che i cambiamenti attualmente in corso siano senz'altro positivi o esenti da critiche o da inconvenienti. Al contrario, come emerge chiaramente da tutti i contributi qui raccolti, numerosi sono i profili problematici e suscettibili di una lettura critica. Soprattutto, però, il dato che emerge con chiarezza dai saggi qui pubblicati è rappresentato dalla difficoltà di cogliere la direzione complessiva dei cambiamenti in atto, ossia le implicazioni sistematiche e gli impatti che essi determinano sull'assetto generale dell'Università italiana. Ciò dipende non soltanto dalla mancanza di un quadro teorico alla luce del quale interpretare i cambiamenti, ma anche dalla (se non occasionalità quanto meno) frammentarietà delle trasformazioni in corso al di fuori di una visione d'insieme sufficientemente esplicitata e condivisa.

Di qui l'importanza di una visione d'insieme di quelle trasformazioni reputate rappresentative per la loro dimensione e per l'emergere di potenzialità inesprese. Infatti, il cambiamento non può essere considerato di per sé una chiave interpretativa, ma dall'osservazione e dall'analisi di fenomeni in costante dinamismo è possibile afferrare il significato dei cambiamenti.

Mario Libertini, a partire dalla ineludibilità del modello competitivo all'interno del sistema di istruzione superiore, riflette sulla competizione tra le università per l'acquisizione di studenti e per l'ottenimento di finanziamenti, pubblici e privati, per la ricerca. L'indagine si concentra in particolare sulla competizione tra atenei, assumendo che allo Stato competa il ruolo di regolatore, ossia di indirizzo nel sistema nel suo complesso e di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere rese dalle università. L'A. critica l'idea di una generica iniezione di concorrenzialità nel sistema universitario e riflette sulla necessità di distinguere i diversi "mercati" nei quali le università sono chiamate ad operare al fine di individuare per ciascuno di essi quali dovrebbero essere le politiche idonee a stimolare una concorrenza virtuosa. Il primo, in corrispondenza con la fondamentale funzione dell'insegnamento, è il mercato dei titoli di studio aventi valore legale. Un secondo mercato, in corrispondenza con l'alta funzione fondamentale dell'Università, è quello della ricerca. Se la ricerca pura rimane fondamentale come bene pubblico, ciò non significa – secondo Libertini – che non si debbano realizzare meccanismi competitivi interni di valutazione della qualità della ricerca. Il punto, semmai, è migliorare questi meccanismi. Per quanto concerne, infine, la c.d. Terza Missione si individuano il mercato di produzione di brevetti e quello che vede le università come un qualsiasi operatore economico che agisce in competizione con i privati. Per ciascuno di questi "mercati" l'A. si pone il problema di individuare quali siano gli incentivi giusti affinché tra gli atenei si insaturi una competizione virtuosa.

Nel suo contributo Giulio Vesperini ricostruisce con estrema precisione i cambiamenti dell'apparato nazionale di *governance* dell'Università (Mur, Anvur, Cun, Crui, Comitati regionali di coordinamento, Cnsu, Codau) ed evidenzia le difficoltà di offrirne una sistemazione ordinata. La *governance* nazionale del sistema universitario, infatti, non risponde ad un disegno coerente, ma è piuttosto il risultato di stratificazioni sedimentatesi nel corso degli anni. Anche in questo contributo sono sottolineati alcuni elementi di contesto che hanno influenzato in modo significativo le trasformazioni dell'apparato di *governance*. Da una parte, si evidenziano le politiche di contenimento della spesa pubblica che hanno avuto come effetto sia l'incremento della regolamentazione dettata dal centro nei confronti delle università sia una enfattizzazione della qualità quale parametro al quale ancorare la distribuzione delle risorse. Dall'altra parte, viene opportunamente sottolineato l'ampliamento degli interessi pubblici imputati alle università o al sistema nel suo complesso, il che è un altro modo di rimarcare l'incremento delle funzioni attribuite alle università (oltre alla didattica e alla ricerca, anche il tutorato, l'orientamento, il *placement*, la Terza Missione, ecc.).

Bernardo Giorgio Mattarella e Giulio Rivellini ripercorrono l'evoluzione della natura giuridica delle università pubbliche pervenendo alla duplice conclusione per cui, da una parte, la nozione di natura giuridica ha una valenza essenzialmente descrittiva e, dunque, non determina automaticamente dei riflessi sul piano del regime giuridico mentre, dall'altra parte, al di là di alcuni mutamenti nominali, le università sono sempre rimaste istituzioni eterodirette dallo Stato. Dubitano dei vantaggi di una privatizzazione e ritengono che, pur rimanendo nel perimetro pubblicistico, le università potrebbero essere alleggerite da una serie di incombenze burocratiche, sia in materia di controlli sia in materia di gestione del personale. Si tratta quindi di allentare i vincoli di eterodirezione.

Il saggio di Fabio Giglioni si interroga sul grado di autonomia delle articolazioni interne, in modo particolare dei dipartimenti, e si chiede se esista effettivamente un'autonomia dei dipartimenti ultronea rispetto a quella degli atenei. Non v'è dubbio, infatti, che l'autonomia si declini non soltanto come spazio libero da condizionamenti esterni, ma pure come ambito di libertà nei confronti di possibili compressioni che possano derivare dagli organi di governo dell'ateneo. Per rispondere a tale interrogativo viene presa in esame una serie di indicatori quali: le competenze dei dipartimenti, la loro effettiva partecipazione ai principali processi decisionali dell'ateneo, il loro ruolo nell'esercizio delle funzioni di gestione, la mobilità dei docenti tra i dipartimenti, il potere dei dipartimenti sulle procedure di reclutamento. L'analisi condotta, tuttavia, dimostra un limitato sviluppo dell'autonomia dei dipartimenti i cui ambiti di azione sono condizionati in modo assai significativo dalle competenze spettanti agli organi di governo e in particolare al rettore. La conseguenza, paradossale, è che sebbene una parte importante della valutazione dell'ateneo dipenda dai dipartimenti – si pensi ad esempio alla Vqr e, per l'effetto, al torneo dei c.d. dipartimenti di ec-

cellenza – questi hanno margini di autonomia piuttosto ristretti. Un'altra conseguenza paradossale che emerge dall'analisi è che i dipartimenti sono chiamati a esercitare un numero crescente di funzioni – non solo la didattica e la ricerca così come previsto già dalla legge n. 240/2010, ma anche la Terza Missione, l'assicurazione della qualità, il tutorato, l'orientamento, ecc. – senza però che l'assetto organizzativo dipartimentale sia stato in qualche modo modificato in funzione del miglior assolvimento di tali nuove missioni.

Di trasformazioni sempre più evidenti del sistema universitario secondo una dinamica che disvela l'accelerazione di alcune tendenze di fondo parla Enrico Carloni. La tesi sostenuta è che, almeno con riferimento alla ricerca, le trasformazioni in atto sono la concretizzazione di tendenze che vengono da lontano, disvelando a ritroso le scelte di fondo della legge Gelmini. Una prima tendenza che emerge dall'analisi di Carloni è quella riconducibile all'allontanamento del concetto di autonomia dalle sue coordinate originarie e a una sua rilettura come strumento per la competizione tra atenei. Una seconda tendenza è quella relativa alla differenziazione, realizzata mediante l'introduzione nel sistema universitario di meccanismi premiali di varia natura (dalla quota premiale di Ffo ai dipartimenti di eccellenza fino ai progetti finanziati dal Pnrr). Una terza tendenza, infine, è quella del sempre maggiore peso della ricerca strumentale rispetto alla ricerca di base e, per l'effetto, di una maggiore valorizzazione dei saperi "utili" rispetto ad aree disciplinari che hanno un minore impatto sul sistema produttivo.

Per spiegare com'è cambiata la didattica universitaria Fulvio Cortese si serve di un'immagine volta a sottolineare il passaggio dalla didattica come espressione soggettiva di una testimonianza culturale alla didattica servizio di insegnamento, vale a dire come proiezione oggettiva di una prestazione. Ripercorrendo rapidamente le grandi riforme che hanno attraversato la didattica Cortese giunge, infine, alla legge del 2010 per segnalare, a partire da essa, l'introduzione di una nuova "burocrazia della qualità" volta a misurare e valutare appunto la qualità del servizio prestato. In questo processo evolutivo è accaduta la pandemia che, secondo Cortese, ha rappresentato un fattore di accelerazione del processo in corso. L'A. in particolare richiama i risultati di alcune indagini statistiche volte a indagare gli effetti della didattica a distanza ed evidenzia come l'esperienza pandemica abbia condotto a una scoperta e valorizzazione della Dad e, più in generale, di processi innovativi della didattica che costituiscono con ogni probabilità dei punti di non ritorno.

Altro effetto della crisi economica scaturita dalla pandemia e dal Pnrr è la ripresa delle ipotesi di riforma dei settori scientifico disciplinari e delle classi di laurea. Francesco Vella ricostruisce questa storia, ancora in corso, fatta di *stop and go*, per la costruzione di una "infrastruttura di vasi comunicanti", sottolineando come alcuni dei tentativi introdotti sino a questo (si pensi, ad esempio, alla possibilità di essere contemporaneamente iscritti a più corsi di studio) tradiscano in realtà il fine della interdisciplinarietà che non è una semplice sommato-

ria di conoscenze diverse, quanto la costruzione di “saperi nuovi”. Più in generale si evidenzia come la riforma dei settori scientifico disciplinari e quella delle classi di laurea abbiano implicazioni di carattere sistemico che, da una parte, ne rendono più difficile l’attuazione e, dall’altra parte, richiederebbero un confronto approfondito non solo all’interno delle comunità scientifiche, ma anche con i c.d. *stakeholder* esterni.

Di trasformazione epocale dell’Università e delle sue funzioni parla Roberto Moscati che, nel suo contributo dedicato alla c.d. Terza Missione, evidenzia come la progressiva apertura dell’Università alla società costituisca il vero tratto caratterizzante l’evoluzione in atto. Tale apertura al mondo esterno, d’altra parte, dà luogo a diversi problemi nella definizione del ruolo e delle funzioni delle università e a sua volta innesca una serie di cambiamenti sia per quanto riguarda l’organizzazione interna delle singole istituzioni universitarie sia per quanto concerne il sistema nel suo complesso. Le nuove richieste di coinvolgimento delle università, tuttavia, non si sostituiscono ma si sommano a quelle esistenti con la conseguenza che gli atenei sono sempre più costretti a scegliere quale debba essere il carattere prevalente della loro missione e quale la principale finalità che essi intendono perseguire. Da qui, a livello di ateneo, la ricerca permanente di un nuovo equilibrio tra attività didattiche, di ricerca e Terza Missione e, a livello di sistema, l’accentuarsi della differenziazione tra istituzioni, anche in relazione ai diversi contesti economico-sociali di riferimento.

Ciò che preoccupa, tuttavia, è che – in mancanza di un solido quadro teorico che interpreti i cambiamenti in atto e chiarisca quali siano (o dovrebbero essere) i compiti dell’università nella società attuale – la ricerca di nuovi punti di equilibrio sia all’interno dell’università sia del sistema nel suo complesso appare affidata a tentativi non pienamente consapevoli da parte della *governance* del sistema centrale – e in particolare, come visto, da parte dell’Anvur che ha istituzionalizzato la Terza Missione – e delle singole università.

Alfredo Marra indaga infine i cambiamenti del dottorato di ricerca che è stato oggetto di importanti interventi sia in termini di regolamentazione sia in termini di finanziamento ad opera del Pnrr con il duplice obiettivo *i*) di rendere il dottorato un titolo di studio impiegabile anche al fuori dell’accademia, analogamente a quanto già avviene in altri paesi, e *ii*) di aumentare il numero di dottori di ricerca. Il saggio, tuttavia, evidenzia come la richiesta di un maggior numero di dottori di ricerca da parte del contesto esterno – e soprattutto da parte delle imprese – non sia così evidente, come sembra emergere dalla prima esperienza, complessivamente non positiva, di stanziamento di risorse da parte del Pnrr per il co-finanziamento di borse che rispondano ai fabbisogni di innovazione delle imprese. Al riguardo, inoltre, emerge un problema di sostenibilità nel tempo dei finanziamenti.

Anche per quanto concerne la riforma del dottorato vengono peraltro espressi alcuni dubbi in relazione alla capacità delle nuove norme di conseguire

l'obiettivo della transizione dal modello di dottorato tradizionale al modello moderno. Dubbi motivati, tra l'altro, dalla sin qui modesta partecipazione di soggetti esterni – siano essi imprese o pubbliche amministrazioni – nella progettazione dei corsi dottorali. Anche in questo caso emerge come alcune trasformazioni siano in atto e come, tuttavia, la direzione del cambiamento e le implicazioni ad esso connesse non appaiano pienamente consapevoli.

In conclusione, la riflessione collettiva contenuta in questo volume si prefigge di stimolare un dibattito sui cambiamenti avvenuti, in atto e futuri, nel sistema universitario, nella consapevolezza della centralità che quest'ultimo riveste per la formazione di società democratiche, aperte, pluraliste, eque ed efficienti.

P.S.: Mentre questo libro stava per essere dato alle stampe Carla Barbati ci ha lasciati. L'Università è un ambito nel quale Carla ha esercitato importanti ruoli istituzionali e, insieme, uno dei settori del diritto amministrativo speciale che tanto deve alla sua riflessione scientifica. Carla era componente del Comitato scientifico dell'Osservatorio e ha collaborato intensamente con esso sin dalla sua fondazione. Avrebbe voluto essere tra gli autori di questo volume, se la malattia dopo non glielo avessero impedito. Ci mancherà molto. Vogliamo dedicare a lei questo lavoro.

