

IL SISTEMA UNIVERSITARIO NAZIONALE E LE SUE FAGLIE

Flessibilizzazione formativa, PNRR e atenei telematici: l'erosione profonda che negli ultimi anni sta agendo sul modello humboldtiano di formazione superiore di questo Paese.

Luca Scacchi, responsabile Forum Docenti FLC CGIL

Il principio dell'autonomia affonda le sue radici nella stessa fondazione del concetto di *università*, a partire dalle prime forme associative che diedero vita all'*Alma Mater* bolognese (1088), all'ateneo patavino (1222), a quello di Siena (1240) o Macerata (1290). Allo stesso modo, gli atenei di *Parigi* (1170), *Oxford* (1096), *Cambridge* (1209) o *Salamanca* (1218) sono a quell'epoca istituzioni lontane da ogni logica di sistema o di rete, diverse tra loro per insegnamenti e modalità organizzative¹. L'Italia ha visto anche la fondazione della prima università pubblica, in qualche modo *statale*: l'ateneo partenopeo (1224), non a caso oggi intitolato a *Federico II*. Il potere politico non tardò comunque a farsi sentire (la Chiesa, l'Impero e le primordiali forme statuali medioevali)², istituendo forme di regolazione (la *licentia docendi*, il titolo *doctor* e il pubblico *examen*) e cooptando queste realtà con veri e propri ordinamenti (*Constitutiones* imperiali, *Decretales* pontifici, *Ordinationes* e *Statuta* di sovrani, signori e consigli cittadini), per controllarle e anche per provvedere alla formazione del proprio personale amministrativo e giudiziario³.

La formazione degli stati nazionali e poi lo sviluppo industriale hanno spinto alla definizione di veri e propri *sistemi formativi*⁴, sistematizzando la relazione tra potere e autonomia universitaria. Da una parte fu delineato il cosiddetto modello *napoleonico*⁵, con una *Università imperiale* (1806) centralizzata e direttamente controllata dal governo, a cui si affiancavano le *Grandi scuole* con lo specifico compito di formare dirigenti e insegnanti pubblici. L'originaria tradizione è però in qualche modo sopravvissuta nei secoli e in quegli anni fu ridefinita da una parte in Prussia, dall'altra in Inghilterra e nei nuovi Stati Uniti. Il linguista *Wilhelm von Humboldt*, fondatore dell'omonima università di Berlino e ministro prussiano dell'istruzione a inizio dell'800, impostò infatti un sistema di atenei autonomi, con uno stretto rapporto tra didattica e ricerca, nel quadro di un loro ruolo pubblico e quindi nazionalmente regolato (in particolare, in relazione a offerta formativa, procedure di assunzione e *governance*). In Inghilterra e negli USA si afferma invece un sistema con una significativa flessibilità formativa e una pluralità di strutture (*Federative University*, *Teaching e Research University*, *College e Community college*), nel quadro di una forte autonomia universitaria che arriva a con-

¹ ARNALDI G., *Le origini dell'Università*, Bologna, Il Mulino, 1974.

² ROMANO A., *Le Università italiane: dal Medio Evo alla prima Età moderna*, XI Convegno Annuale CODAU 2011.

³ FINOCCHI R., *Le Università*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo speciale*, t. II, Milano, 2000, p. 1350.

⁴ ARMSTRONG J. A., *The European Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press, 1973; PRODI P., *Università e città nella storia europea*, *Il Mulino*, maggio-giugno 1988 p. 374-385

⁵ GARRIDO, J. L. G. (2002). The evolution of the European university. *European Education*, 34(3), 42-60.

quistare una propria diretta rappresentanza parlamentare sin dal 1600 per *Oxford* e *Cambridge*, e poi anche per gli atenei scozzesi è *Unione dei collegi di Londra*⁶.

In Italia il sistema universitario si definisce con l'unificazione nazionale⁷, quando lo Stato derivato dal Regno dei Savoia assunse una forma centralizzata di matrice napoleonica. Come ricorda Cassese, *nel nostro Paese è stato mutuato, dalla Francia, il concetto che l'università sia parte di un corpo unitario e uniforme e, dalla Germania, il concetto che l'università abbia le tre funzioni (ricerca, formazione delle persone in età scolare e in età postscolare). L'Italia ha, invece, abbandonato le altre due caratteristiche dei due modelli: l'autonomia del modello tedesco e la costituzione di scuole parallele (sistema binario) del disegno francese. Da questa incerta origine, deriva l'instabilità del modello universitario italiano che ha sempre oscillato tra due poli: il polo dell'autonomia e quello dell'accentramento*⁸. L'accentramento, oltre che per organici, risorse e nomina dei Rettori, si conferma con il regio decreto 1071 del 1935 (*De Vecchi*), che prevede la definizione per Decreto degli insegnamenti *fondamentali* e del numero di quelli *complementari*, togliendola agli Statuti dei singoli atenei come previsto da *Gentile* (regio decreto 2101/1923). Persino durante la dittatura fascista, comunque, sopravvissero elementi di autonomia, ad esempio nel riconoscimento degli Statuti particolari di alcuni atenei storici o nel cosiddetto *Testo Unico* delle leggi sull'istruzione superiore (regio decreto 1592/1933, tuttora in vigore) quando si riconosce alle *Università libere* personalità giuridica, autonomia amministrativa, didattica e disciplinare (sebbene da esplicarsi sotto *la vigilanza dello Stato*)⁹.

La *Costituzione* ha quindi affermato l'autonomia universitaria, in diretta relazione con la libertà di ricerca e insegnamento. Lo stabilisce, infatti, l'Articolo 33 (che non casualmente è il nome di questa rivista), nel sesto comma: *Le istituzioni di alta cultura, università e accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi*. La *Corte costituzionale*, in una sentenza del 9 novembre 1988 (la 1017), ha precisato come non ci sia alcun dubbio che questo comma sia strettamente collegato al primo dello stesso articolo (*L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento*), venendo l'autonomia universitaria a porsi in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento. Insomma, gli atenei italiani sono *costituzionalmente* autonomi proprio per garantire libertà didattica e di ricerca: bisognerebbe ricordarlo più spesso, in una stagione in cui l'autonomia è articolata soprattutto in funzione del cosiddetto *mercato*. In questa previsione costituzionale, oltre a un recupero della tradizione *humboldtiana*, c'è una reazione alla dittatura fascista e in qualche modo al *giuramento del 1931*¹⁰. In ogni caso, è

⁶ JARVIS P., *Universities and corporative universities*, Kogan, London, 2001.

⁷ SALUSTRI, S. (2022). Alle origini del sistema universitario italiano: i modelli europei e le esperienze internazionali. *History of Education and Children's Literature: HECL: XVII, 2, 2022, 35-50*.

⁸ CASSESE, S. (1990). Discussioni sull'autonomia universitaria. *Il Foro Italiano*, 205-206.

⁹ COPPOLA M. (2020), *Libere Università e forma societaria: un connubio possibile*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1, 289 e ss.

¹⁰ In quell'anno, infatti, lo Stato fascista estende il giuramento al Re e alle leggi dello Stato anche al Regime Fascista, con l'esplicito divieto ad appartenere a partiti e associazioni che vi contrastano. La sua previsione aprì un acceso dibattito, in particolare nei circuiti antifascisti e in quello cattolico (il PCI e la Chiesa diedero indicazione di giurare *per non abbandonare l'università al fascismo*). Come è noto, rifiutarono solo un pugno di docenti sugli oltre 1.200 allora in ruolo (tra gli 11 e la ventina a seconda delle ricostruzioni). Almeno in nota, ne ricordiamo i nomi: furono accettate le dimissioni di *Enrico Ruffini* e *Piero Sraffa* (quest'ultimo da tempo a Cambridge); furono dispensati dal servizio per rifiuto del giuramento *Ernesto Buonaiuti*, *Mario Carrara*, *Gaetano De Sanctis*, *Giorgio Levi Della Vita*, *Fabio Luzzatto*, *Bartolo Nigrisoli*, *Lionello Venturi* e *Vito Volterra*; furono collocati a riposo per anzianità, su loro domanda, *Agostino Rossi*, *Giuseppe Vicentini*, *Giorgio Errera*, *Francesco Ruffini*, *Francesco Atzeri Vacca*; furono collocati a riposo per vecchiaia *Antonio De Viti De Marco* (che motivò esplicitamente la sua richiesta contro il giuramento) e *Vittorio Emanuele Orlando* (che non esplicitò motivazioni); fu collocato a riposo per motivi di salute *Piero Martinetti* (che scrisse una lettera invocando l'imperativo categorico di rifiutare il giuramento). Nel 1934 fu dichiarato dimissionario anche *Giuseppe Antonio Borgese*, in USA dal 1931 e che scrisse al Ministero di non voler giurare. A questi si possono aggiungere *Mario Rotondi*, *Agostino Gemelli*, *Francesco Rovelli* e *Giovanni Soranzo*, docenti della *Cat-*

utile precisare, che questa previsione si colloca nel quadro di un ampio richiamo all'autonomia in tutto il testo, collegato all'affermazione di un pluralismo politico e sociale che si rispecchia in un *modello di Stato pluralista che deve essere garantito, rispettato e promosso*.¹¹

Negli ultimi 30 anni l'università ha visto crescere l'autonomia gestionale, organizzativa e didattica degli atenei. Lo sviluppo dell'autonomia avviene infatti soltanto con la cosiddetta *Ruberti uno*, la legge 168 del 9 maggio 1989, e poi con la *Riforma degli ordinamenti didattici*, la legge 341 del 19 novembre 1990. La *Ruberti uno* prevedeva l'istituzione di un Ministero indipendente, in grado di *rispondere al bisogno di un governo unitario dei sottosistemi dell'università e della ricerca*.¹² In questo quadro, l'articolo 6 precisa che *Le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti*. La *Riforma degli ordinamenti didattici*, norma subito successiva, demandava agli atenei (e non più a decreti ministeriali) la definizione dei Piani di studio, sulla base di propri Regolamenti didattici, di un inquadramento degli insegnamenti in *Settori Scientifici Nazionali* e di *Tablette* per ogni corso di laurea, definiti dal Ministero su parere del *Consiglio Universitario Nazionale*.¹³ Inoltre, nascevano i *Diplomi Universitari*: percorsi professionalizzanti triennali, affiancati alle lauree allora generalmente quadriennali. Queste leggi sono promosse dagli ultimi governi *pentapartito*¹⁴, da un ministro socialista e con perplessità democristiane e sindacali¹⁵, portate avanti da un fronte trasversale con l'obiettivo di *modernizzare* l'università (come si diceva allora), dandole *un ruolo sempre più attivo nella capacità di progettare, prendere decisioni, realizzare e gestire il sistema formativo, per cooperare costruttivamente al processo di rinnovamento del Paese*.¹⁶

Secondo Luigi Berlinguer¹⁷, larga parte della sinistra *non poteva non concordare con entusiasmo con l'iniziativa del governo di centro-sinistra, e in particolare dei socialisti e di Ruberti, già rettore dell'Università di Roma e fervente assertore dell'auto-*

tolica [solo invitati e non obbligati, non persero il proprio ruolo]. Inoltre, si deve ricordare Gaetano Salvemini, che si dimise nel 1925 contro l'autoritarismo del regime fascista, Leone Ginzburg e qualche altro libero docente che si unirono dal 1934 in poi al rifiuto. Per chi voglia saperne di più: VALABREGA, P. (2014). I dodici professori che non hanno giurato. *Francesca Ferrara, Livia Giacardi, Miranda Mosca (a cura di), Associazione Subalpina Mathesis-Conferenze e Seminari*, 2015, 17-30; SCARANTINO, L. M. (2020). Gli undici erano decine. Note sul giuramento del 1931. *Bollettino della società filosofica italiana*, 4(2), 55-74.

¹¹ CARAVATIA B. (2021). L'autonomia universitaria oggi. *Osservatorio Costituzionale*, 6, 6-40: vedi i richiami ad adeguarvi principi e metodi della legislazione (art. 5); il diritto di organizzarsi autonomamente di confessioni (art. 8), associazioni (art. 18), sindacati (art. 39) e partiti (art. 49); la previsione di ordinamenti autonomi per magistratura (art. 104), enti locali (art. 114) e dal 2001 istituzioni scolastiche (art. 117); il riconoscimento dell'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118).

¹² Vedi la breve ma significativa Relazione introduttiva alla legge 9 maggio 1989, n° 168, *Istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica*.

¹³ Istituito *provvisoriamente* dalla legge 31/1979, in sostituzione della prima sezione del *Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione*, organizzato per Comitati di discipline omogenee dal DPR 382/1980, acquisisce una sua forma appunto con la legge 341/1990 come *organo elettivo di rappresentanza delle università italiane*, non più come presieduto dal Ministro, con rappresentanze in larga parte elettive di docenti (la maggioranza, per aree disciplinari), studenti, Personale tecnico amministrativo (liste nazionali spesso di matrice sindacale) e Rettori. La sua configurazione e composizioni, oltre che i suoi poteri, saranno rivisti con la legge 127/1997 (art. 17, commi 102-108) e poi con la legge 18/2006 (*organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario*).

¹⁴ Gorla, De Mita e Andreotti tra il 1987 e il 1992, con una maggioranza plurale e contraddittoria DC-PSI-PRI-PLI-PSDI, un'opposizione a sinistra di PCI, Sinistra indipendente, DP e PR, a destra del MSI-DN.

¹⁵ Per una ricostruzione interessante, sebbene parziale e di parte, vedi FIGA' TALAMANCA A. (2012). La vera storia dell'autonomia universitaria, *ROARS*.

¹⁶ MALTONI, A. (2007). L'autonomia universitaria. Da principio antico a obiettivo per il futuro. *Ricerche di Pedagogia e Didattica. Journal of Theories and Research in Education*, 2.

¹⁷ Allora rettore a Siena e responsabile Università del PCI, negli anni successivi Ministro dell'Università e della ricerca nel primo governo Prodi.

nomia universitaria¹⁸. Certo, la valutazione del partito era più cauta e sfumata, essendo all'opposizione (sulla 168/89 si astenne), ma concordava pienamente con l'esigenza di un ministero indipendente, essendo più perplesso su aspetti che ne mettevano in discussione il valore riformatore¹⁹. In ogni caso, per Berlinguer anche a posteriori il quadrifoglio ideato e attuato da Ruberti trent'anni fa ha disegnato e costruito pilastri adeguati allo sviluppo dell'università: governo di sistema, autonomia accademica, diritto allo studio e ordinamenti didattici²⁰. Proprio Berlinguer darà vita in quegli anni a una serie di convegni nella Certosa di Pontignano (Siena), in cui viene tessuta un *advocacy coalition* di rettori e docenti, una minoranza attiva che si propone di sfruttare le opportunità della riforma Ruberti per modernizzare l'università²¹. In quei convegni si delinea, cioè, la necessità di ulteriori interventi, con una flessibilizzazione strutturale dei curricula, una maggior autonomia nella gestione del personale docente, l'assunzione di una logica imprenditoriale, accettando il principio della competitività e introducendo una valutazione delle performance.

La cosiddetta *Ruberti due* non fu invece mai approvata. Questo disegno di legge avrebbe dovuto inquadrare e implementare l'autonomia universitaria, ma fu bloccato dall'ostruzionismo parlamentare e, soprattutto, da uno dei più ampi movimenti studenteschi della Repubblica. La cosiddetta *Pantera*, che prese il nome da un esemplare in quelle settimane in fuga dallo zoo di Roma, fu innescata a Palermo i primi giorni di dicembre 1989: vide non solo una manifestazione nazionale di centomila studenti a Roma (3 febbraio 1990) e un'infinita assemblea nazionale a Firenze (dal 26 febbraio al 9 marzo), ma anche una capillare ondata di occupazioni negli atenei. Quel movimento si esaurì nella tarda primavera, ma aprì una critica alla nuova autonomia degli atenei²², da un lato per i rischi di verticalizzazione su Rettore e Consiglio di amministrazione, dall'altro per i possibili squilibri che si sarebbero prodotti tra atenei, territori, facoltà scientifiche e umanistiche. Preoccupava la possibilità che l'autonomia fosse uno strumento per sviluppare una logica di mercato e aziendale nella gestione universitaria, oltre che il possibile ruolo dei soggetti privati negli atenei: preoccupava cioè, come si disse allora, una privatizzazione del sapere universitario, con il rischio di una svalutazione delle discipline non funzionali alla produzione e della ricerca non applicata²³.

Questi timori si sono dimostrati fondati, al di là di alcune ingenuità e sopravvalutazioni, in particolare sul ruolo dei privati²⁴. Dopo un iniziale sbandamento per l'assenza di una legge quadro, il processo si riavviò nel nuovo quadro politico seguendo di fatto gli indirizzi del gruppo di Pontignano²⁵. Il governo Ciampi im-

¹⁸ BERLINGUER Luigi e MATARAZZO Fabio, *L'Università italiana tra passato e futuro*, Edizioni Coscienza 2022, pag 58.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ VAIRA, M. (2011). *La costruzione della riforma universitaria e dell'autonomia didattica: idee, norme, pratiche, attori*. LED Edizioni Universitarie, in particolare il capitolo 2 (pag 55 e seguenti).

²² SCOTTO DI LUZIO, A. (2020). *Nel groviglio degli anni Ottanta. Politica e illusioni di una generazione nata troppo tardi* (Vol. 89). Einaudi.

²³ SORGONÀ, G. (2022). Quale autonomia? Il movimento studentesco del 1990, il Pci e la riforma dell'Università. *Meridiana: rivista di storia e scienze sociali*: 105, 3, 2022, 219-242

²⁴ Proprio negli anni successivi, infatti, la svalutazione del 1992, l'accordo del 23 luglio 1993 e le privatizzazioni delle grandi aziende pubbliche aprirono una lunga stagione di ridefinizione dell'assetto produttivo, trainato dai distretti, dalle PMI e da strategie di accumulazione centrate sui bassi salari. In questo quadro, la spesa in R&S, già molto bassa (nel 1990 intorno all'1,3% del PIL, rispetto a una media OCSE del 2,1%), crollò all'1% (quella privata sotto allo 0,7%) per tutto il decennio successivo (dati OECD). Larga parte dei grandi soggetti privati in grado di investire scomparvero (*Montedison*), furono soggetti a scalate per *leveraged buy out* (*Telecom*) o subirono profonde ristrutturazioni (*ENEL*), riducendo gli investimenti complessivi: non a caso i *Parchi Scientifici e Tecnologici*, che avrebbero dovuto incarnare un ruolo di cerniera tra università e impresa, si arenarono nonostante l'impegno e le risorse degli atenei.

²⁵ Vedi sopra e per maggior approfondimento VAIRA, M. (2011). *La costruzione della riforma universitaria e dell'autonomia didattica: idee, norme, pratiche, attori*. LED Edizioni Universitarie, in particolare il capitolo 2 (pag. 55 e seguenti).

plementò l'autonomia finanziaria (art 5, legge 537/93), con la creazione del *Fondo per il finanziamento ordinario* (FFO), la delegificazione (liberalizzazione) delle tasse universitarie e l'abolizione delle piante organiche²⁶. L'autonomia didattica fu implementata con la cosiddetta *riforma del 3+2* (DM 509/99, Berlinguer)²⁷, che introdusse il *doppio livello di laurea*²⁸, le *classi di laurea*²⁹ e i *CFU*³⁰. Il testimone fu quindi preso dai successivi governi Berlusconi. Prima con Moratti si introdussero le *università telematiche* (art. 26, comma 5, legge 289/02), si ridefinirono inquadramenti e compiti della docenza (legge 230/05³¹) e si revisionò l'autonomia didattica (DM 270/04³²). Infine, con Gelmini si approvò la legge 240 del 30 dicembre 2010³³ su personale docente, preruolo, governance degli atenei, bilanci e gestione finanziaria. Si è così costruito un modello competitivo, in cui si *simulano logiche di mercato* nella distribuzione dei fondi e delle facoltà assunzionali³⁴, secondo le logiche del *New Public management*³⁵. Negli ultimi quindici anni, in particolare, quest'autonomia competitiva ha sviluppato divergenze e sperequazioni nella distribuzione di fondi, personale e studenti, in una fase segnata da una si-

²⁶ L'abolizione delle piante organiche ha aperto alla libera programmazione delle assunzioni. Per mantenere un controllo sulle scelte, nei primi anni duemila, si è arrivati a definire le facoltà assunzionali in *Punti organico* (vedi l'ipotesi CNVSU nel doc. 9/03 per definire uno *strumento semplice per controllare la percentuale del FFO utilizzata per gli assegni fissi al personale di ruolo*; poi formalizzata nel DL 7/05, che stabilisce programmazione triennale degli atenei e quindi l'Allegato prot. n. 272 del 18 febbraio 2005, che stabilisce le procedure di comunicazione di questo piano triennale e definisce il punto organico). Il *Punto organico* è un valore medio per ognuna delle posizioni di ruolo, pari a 1 per un professore ordinario, 0,7 per un associato, 0,5 per un ricercatore, mentre per il PTAB è pari a 0,65 per un dirigente, 0,4 per un EP, 0,3 per un D, 0,25 per un C e 0,2 per un B; a oggi, 1 punto organico è pari a 124.794 euro. In questi ultimi vent'anni si sono comunque verificati alcuni dissesti (vedi l'ateneo di Urbino e la sua statizzazione o le statali di Siena e Casinò). Si veda ROSSI, P. (2015). Il Punto Organico: una storia italiana. *Roars Trans.*, 3(1).

²⁷ Berlinguer concordò alcuni aspetti di questa riforma a livello europeo (in particolare il doppio livello di laurea 3+2, il dottorato e i CFU, in Europa chiamati ECTS), funzionale a creare uno *Spazio europeo della Formazione Terziaria*, facilitando i programmi *Erasmus* e il reciproco riconoscimento dei titoli di studio con il cosiddetto *Processo di Bologna* (accordo intergovernativo siglato a Bologna nel giugno 1999, sulla base della precedente Dichiarazione della Sorbona di Francia, Germania, Italia e Regno Unito).

²⁸ Triennali e Specialistiche, oltre quelle a ciclo unico, generalmente quinquennali (Farmacia, Chimica e Tecnologia Farmaceutica, Veterinaria, Architettura, Giurisprudenza, Scienze della Formazione Primaria), eccetto due a 6 anni (Medicina e Odontoiatria).

²⁹ Al posto di Ordinamenti omogenei definiti per decreto ministeriale per ogni laurea (divisi fra esami fondamentali e complementari, all'interno dei quali gli studenti avevano alcuni margini di scelta del proprio piano di studi, in diversi casi anche ampi), sono istituiti delle *categorie di corsi di studio* (una cinquantina triennali e un centinaio specialistiche) che condividono obiettivi formativi e sbocchi professionali simili, avendo simili quote di CFU in alcuni Settori Scientifici Disciplinari considerati indispensabili).

³⁰ Modalità di misura del carico di lavoro richiesto per il conseguimento di un diploma di laurea (180 CFU per una triennale, 120 per una Specialistica), conseguibili attraverso esami o altre attività (seminari, tirocini, ecc), convenzionalmente pari a 25 ore di impegno docente, a cui ogni ateneo autonomamente associa anche un numero di ore di lezione (in genere, tra 6 e 12,5 a seconda dei livelli di laurea e delle tipologie di attività).

³¹ Di fatto mai implementata per le successive previsioni della legge Gelmini (240/10), ma in realtà ancora vigente e rilevante su molte disposizioni, a partire dai carichi di lavoro del personale docente.

³² L'ipotesi di un modello triennale a Y, un anno comune e una biforcazione tra un percorso rivolto al biennio specialistico e uno professionalizzato, fu di fatto bloccato da un'ampia reazione trasversale e quindi fu delineato un *modello 3e2*, con una laurea Magistrale svincolata dalla triennale, a cui si può accedere se si hanno specifici CFU in alcuni settori scientifico disciplinari, secondo l'autonoma scelta dei singoli corsi di laurea.

³³ Fu un provvedimento che, dopo il movimento dell'Onda (2008, contro i tagli al FFO e all'istruzione), innescò una nuova ondata di mobilitazione nelle università, soprattutto di ricercatori e docenti, che oltre ad assemblee e manifestazioni, si caratterizzarono per forme di protesta innovative come *accampate* sui tetti, lezioni in piazza e il rifiuto di svolgere la didattica assegnata (per i ricercatori universitari una possibilità e non un obbligo).

³⁴ Vedi il DM 49/2012 su *programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei*.

³⁵ Paradigma di gestione dell'amministrazione pubblica di stampo anglosassone e liberista (basato sull'autonomia delle singole istituzioni, l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, l'introduzione di figure manageriali, l'enfasi posta sulla budgetizzazione e il controllo manageriale. vedi Peters T.J e Waterman R.H. Jr. (1982), *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies*, Harper & Row, Cambridge, Mass. o Hood C. (1991), *A public management for all seasons?*, Public Administration, 69, 1.

gnificativa contrazione delle risorse complessive (*vedi gli articoli di Claudio Musicò e Paolo Fanti in questo monografico*). Una tendenza che è stata esplicitata anche formalmente nella pandemia, quando l'università è stata l'unica realtà a non avere una gestione nazionale dell'emergenza sanitaria³⁶.

Nonostante tutto, l'università italiana rimane ancorata a un modello *humboldtiano*. In Italia, cioè, c'è ancora un articolato *corpus* normativo che tiene insieme il sistema universitario. Le varie *riforme* e revisioni che si sono succedute in tutta la stagione repubblicana non hanno mai definito un *Testo Unico* universitario o abrogato leggi e decreti precedenti, comprese quelle di epoca fascista o quelle che avevano delineato un impianto *democratico* nella stagione dei grandi movimenti sociali³⁷. La normativa universitaria, cioè, è oggi composta da una stratificazione di disposizioni tra loro inorganiche e talvolta contraddittorie. In questo quadro, al centro del sistema universitario si pone comunque ancora *il valore legale del titolo di studio*, che impone un'omogeneità di fondo agli ordinamenti dei diversi corsi di laurea, e *l'impianto pubblico della docenza*, rafforzato dalle previsioni costituzionali, che mantiene un inquadramento nazionale relativamente uniforme per professori e ricercatori. Questa stratificazione in ogni caso stabilisce per tutti gli atenei, qualunque sia la loro natura (*statali e non statali, pubblici e privati, profit o no-profit*), un regime pubblicistico autorizzativo per il rilascio di titoli, un'offerta formativa disciplinata da ordinamenti didattici, medesime modalità di istituzione e di soppressione, identiche procedure di accreditamento per sedi e corsi di studi, stessi criteri di misurazione e controllo degli standard, un comune regime pubblicistico di reclutamento e gestione dei rapporti di lavoro dei docenti e dei ricercatori, un'analoga subordinazione ai poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministero.

Questo impianto definisce ancora una certa omogeneità e qualità della formazione universitaria, nonostante una sua progressiva corrosione per la sperequazione nelle risorse o la diversificazione delle condizioni della docenza nei diversi atenei³⁸. Alcune dimensioni di sistema, cioè, sono ancora prevalenti, determinando una scarsa stratificazione strutturale rispetto ad altre realtà³⁹. Così, in Italia sono poche le cosiddette *eccellenze*, quelle che emergono ogni anno ai primi posti nei *ranking* internazionali⁴⁰. Però, in quegli stessi ranking, compaiono almeno una ventina di

³⁶ La leggerezza e l'assenza di chiare prescrizioni nelle linee guida ministeriali (di fatto mutate da quelle della CRUI), diversamente da ogni altro comparto sociale (dalla scuola alle fabbriche, dai negozi alle spiagge), lasciò piena autonomia a ogni ateneo nel definire le proprie scelte sulla sicurezza, dai metri di distanziamento al periodo di quarantena dei libri, sino alle modalità di erogazione di corsi, esami e discussioni di tesi a distanza.

³⁷ Come la legge 910/69, detta Codignola, che ha temporaneamente permesso l'iscrizione a qualunque corso di laurea con qualunque diploma quinquennale. Temporaneamente, perché l'incipit dell'articolo uno di questa legge riporta la dizione "Fino all'attuazione della riforma universitaria" (in realtà è tuttora vigente), intendendo all'epoca con questa dizione la conclusione del processo avviato con il progetto di legge 2314, presentata nel 1965 dal ministro Luigi Gui, che fu tra i fattori di innesco delle proteste studentesche nell'inverno 1967 e nella primavera 1968 e che fu definitivamente travolto dal lungo sessantennio italiano. Allo stesso modo, è tuttora vigente il DPR 382 del 11 luglio 1980 (*Riordinamento della docenza universitaria*), che delineò il cosiddetto modello a botte (un rapporto tra fasce della docenza non piramidale), istituì i ricercatori a tempo indeterminato e i dottorati di ricerca, delineò un assetto più partecipativo e democratico dell'università con i Dipartimenti.

³⁸ La legge 240/2010 ha delegato ai Regolamenti di ateneo alcuni aspetti centrali del rapporto di lavoro dei docenti universitari: le procedure di chiamata, i compiti e i carichi di lavoro, i criteri per le progressioni economiche (i cosiddetti scatti stipendiali), i Codici etici e le procedure disciplinari.

³⁹ Ad esempio in Germania, con la divisione tra *Universitäten e Fachhochschulen* (Università di scienze applicate o istituti superiori di formazione professionale) o negli USA, che oltre agli otto istituti della Ivy League (*Brown, Columbia, Cornell, Dartmouth, Harvard, Princeton, Upenn, Yale*), a MIT, Caltech, Stanford, John Hopkins, University of Chicago o New York, oltre a decine di università statali (come le prestigiose UCal, UMich e UMass), ha migliaia di college, università private e *Community college* diffusi capillarmente sul territorio (nel complesso, oltre 3mila istituti di formazione universitaria).

⁴⁰ I principali sono Shanghai ARWU, QS World Ranking o THE, che selezionano tra le 1.000 e le 2.500 università nel mondo.

atenei pubblici italiani nei primi 500 e oltre una quarantina nei mille (2/3 di quelli esistenti): un indice della qualità e omogeneità di questo sistema universitario. Non a caso in questi ultimi dieci anni si sono moltiplicate le spinte per recidere i cosiddetti *lacci e laccioli* che, per la logica liberista, imbriglierebbero le nostre *eccellenze*. Lo abbiamo visto, ad esempio, nella proposta di *autonomia funzionale differenziata* avanzata nel 2019 da *Valditara*⁴¹, in cui si proponeva di funzionalizzare gli atenei per vocazione⁴², concedendo ad alcuni amplissimi gradi di libertà nel rapporto di lavoro con i docenti⁴³, nell'offerta didattica e nella costituzione di fondazioni private. *Queste pressioni hanno portato anche a qualche risultato: ad esempio nel DL Semplificazioni 2020 (DL 76/20; Manfredi) viene allargata la possibilità agli atenei di darsi propri modelli funzionali e organizzativi* (anche se sinora nessuno vi ha fatto ricorso) e nel DL 36/22 (Messa) si è aumentata la flessibilità dei Regolamenti sui compiti didattici dei docenti (aprendo la strada a estensioni improprie in alcuni atenei, come Ca' Foscari o Perugia Stranieri).

In questi ultimi anni, però, si sono determinati nuovi processi che stanno erodendo proprio alcuni dei pilastri che reggono questo sistema, dinamiche che stanno predisponendo il terreno a superare l'attuale assetto universitario: l'ulteriore differenziazione dei corsi di studio, gli interventi del PNRR, lo sviluppo degli atenei telematici.

La differenziazione dei corsi di studio

L'Italia, si sa, ha uno dei più bassi tassi di laurea tra i paesi OCSE⁴⁴: nella fascia di età 25-35 anni, sono solo il 27%, a fronte di una media generale del 47%. Sono venti punti percentuali di differenza, rimanendo ancora molto sotto gli obiettivi di *Lisbona*⁴⁵. L'università italiana, cioè, è piccola, rattrappita⁴⁶, con poche strutture, un diritto allo studio inesistente, un personale ridotto⁴⁷ e soprattutto pochi studenti: per avere un tasso di laureati europeo sarebbe necessario che dagli attuali 1,9 milioni di iscritti si arrivasse ad almeno 3 milioni. Meno conosciuto è il fatto che questa differenza tra tassi di laurea è concentrata in un segmento: i laureati magistrali (quinquennali) sono solo un paio di punti sotto la media generale⁴⁸; lo scarto è tutto sui cosiddetti laureati triennali, i *graduate* dopo la scuola superiore⁴⁹. Le ragioni sono tante e affondano le radici nella struttura sociale e nella storia dell'università di questo paese. In questi decenni si è però insistito su

⁴¹ L'attuale Ministro dell'Istruzione e del Merito allora era capo Dipartimento al MIUR, dopo esser stato da parlamentare di AN il Segretario della 7ª Commissione Istruzione pubblica, beni culturali che varò la legge Gelmini (240/10), con un ruolo rilevante in quel dibattito parlamentare.

⁴² *Si metteranno in gioco le libere iniziative attraverso una completa autonomia di governo didattico ed economico dei singoli Istituti; autonomia che sola può permettere agli Istituti stessi di darsi un particolare e ben determinato carattere nella costituzione stessa del corpo insegnante e nella libera adozione di quegli ordinamenti che, caso per caso, più si confanno al raggiungimento dei fini che i singoli istituti si propongono, adeguando al programma i mezzi di cui essi dispongono.*

⁴³ *Autonomia significa dunque, fra l'altro, che gli atenei possono farsi concorrenza fra di loro, arrivando persino a offrire condizioni retributive differenziate, e maggiormente competitive, strappandosi l'un l'altro i docenti più bravi.*

⁴⁴ Vedi i rapporti annuali *Education at Glance*, l'ultimo del 2023.

⁴⁵ Programma di riforme approvato a Lisbona dai Capi di Stato e di governo dell'Unione europea nel 2000, per fare dell'Unione «la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010».

⁴⁶ Vedi l'articolo di Claudio Musicò in questo monografico.

⁴⁷ La relazione di accompagnamento alla legge di bilancio 2022 (n. 243/21, Messa), che ha stabilito un piano straordinario di reclutamento quinquennale per ampliare le posizioni docenti e quelle del personale tecnico amministrativo di oltre 5 mila unità ciascuno (oggi cancellato dal governo Meloni per gli ultimi due anni, per oltre 200 mln di euro), segnalava come l'università italiana, in comparazione con gli altri grandi paesi europei, avesse la necessità di prevedere almeno altre 40.000 posizioni di ruolo (da aggiungere alle attuali 50.000), a cui sarebbe per noi da aggiungere un pari contingente di personale tecnico amministrativo.

⁴⁸ In Italia sono il 20-21%, contro il 23-24% OCSE.

⁴⁹ In Italia intono al 6% a fronte di una media del 25%.

una ragione: il *mismatch* tra offerta formativa e mercato del lavoro, l'assenza strutturale di un segmento *vocazionale* o professionalizzante, la distanza di un mondo accademico *intellettualistico* dalle esigenze concrete del sistema imprenditoriale. A portare avanti questa lettura è stata in particolare *Confindustria*, nei primi anni Novanta col suo vicepresidente Giancarlo Lombardi⁵⁰, che ha sostenuto la necessità di flessibilizzare un sistema di istruzione costruito rigidamente sui titoli di studio, costruendo non solo segmenti intermedi, ma anche diversificando percorsi, specializzazioni e livelli qualitativi tra le diverse sedi, così da creare una *curva continua* di offerta, in cui l'impresa avrebbe potuto scegliere sulla base delle sue specifiche esigenze produttive⁵¹. In questi decenni, quindi, si è affrontato il problema soprattutto intervenendo sull'offerta formativa: basti pensare ai *Diplomi Universitari*, al 3+2 (con l'insistenza di prevedere negli ordinamenti corsi e indirizzi *professionalizzanti*), all'ipotesi *a Y* e al 3e2 (rendendo non consequenziale i due livelli e cercando di sviluppare percorsi *vocazionali* nelle triennali).

In realtà non è proprio così. Questa lettura e questi interventi non considerano due fattori. In primo luogo, la *soglia di ingresso*: l'Italia è il Paese europeo con le più alte tasse universitarie⁵², insieme ai *Paesi Bassi*, e con un diritto allo studio tra i più scarsi⁵³. I corsi *vocazionali* (DU, triennali, ecc) non sono decollati per la difficoltà a entrare nei percorsi universitari e perché, una volta entrati (con il relativo costo), si punta a ottenere il massimo risultato possibile (la laurea magistrale). In secondo e non secondario luogo, ci sono gli squilibri del mercato del lavoro. La struttura produttiva italiana, con un basso numero di grandi imprese e un crescente peso dei servizi (a partire da turismo e commercio), determina diversi effetti: salari di ingresso bassi per i laureati⁵⁴, scarso peso dei titoli nella selezione del personale a fronte di legami sociali e familiari⁵⁵, il più alto tasso di disoccupazione dei laureati in Europa⁵⁶. Proprio su quest'ultimo dato si concentra spesso l'attenzione⁵⁷, senza considerare che in Italia mancano 2,5 milioni di dipendenti pubblici⁵⁸, di cui almeno la metà dovrebbero essere laureati. Questo buco,

⁵⁰ Fu anche ministro della Pubblica Istruzione nel governo Dini (1995).

⁵¹ In questa richiesta pesa la modificazione dei processi produttivi negli ultimi decenni, da una parte con il nuovo ruolo di saperi e capacità trasversali (l'innalzamento dei titoli di studio nel mercato del lavoro), dall'altro con la riduzione del periodo di *addestramento professionale* o *apprendistato* (negli anni Settanta questi percorsi interni arrivavano anche a 3/5 anni, tra formazione e affiancamento; oggi si misura in settimane più che in mesi). In pratica, nel quadro dell'automazione/digitalizzazione diffusa, oggi un'impresa si aspetta che la formazione professionale sia a carico del singolo lavoratore (*occupabilità*) o del sistema formativo pubblico (nell'ottica della *produttività totale dei fattori*).

⁵² Vedi il rapporto UDU 2024 *Università quanto mi costi?*, in cui si sottolinea che la definizione e l'estensione della no-tax area non ha sostanzialmente ridotto le entrate complessive delle tasse universitarie (intorno a 1,5 mld di euro).

⁵³ Al di là della nota e incredibile vicenda degli *idonei non beneficiari* delle borse di studio, al di là della vicenda degli affitti e della scarsità di posti letto (meno di un quarto rispetto agli attuali fuori sede, in un'università già con pochissimi studenti), è l'insieme delle politiche attive di sostegno alla formazione terziaria che è palese, rendendo i costi reali e complessivi della frequenza universitaria particolarmente onerosi.

⁵⁴ Vedi i Rapporti ALMALAUREA sul *profilo e sulla condizione occupazionale dei laureati*, da cui emerge come a un anno dalla laurea (triennale) oltre il 25% ha contratti formativi (apprendistato, stage, tirocini), con retribuzioni molto basse, ma ancora a 5 anni dalla laurea ci sia ancora un 14% inquadrato con borse o contratti formativi. In altri Paesi europei le carriere iniziano tendenzialmente già con contratti stabili e con un livello retributivo più alto per tutte le professioni, mentre da noi la differenza di retribuzione tra laureati e non laureati tende a emergere dopo i 35 anni (una delle ragioni dell'alta emigrazione lavorativa dei giovani laureati italiani, non solo dal meridione).

⁵⁵ Vedi INAPP, BERGAMANTE F., MANDRONE E., MAROCCO E. (2022), *I canali di ingresso nel mondo del lavoro*, Roma, Inapp, Policy Brief, n. 29, da cui risulta che il 56% delle assunzioni avviene per canali informali, con oltre il 30% per conoscenze, amicizie, parentele, contatti nell'ambiente di lavoro.

⁵⁶ In Italia è del 66% nel 2022 (20 punti in più del 2014, quando pesava la doppia recessione 2009/2012), comunque 16 punti meno della media europea: vedi i dati Eurostat.

⁵⁷ Vedi ad esempio MAROCCIA I. e NERI F., Il mismatch nel mercato del lavoro. *Il commento OCPI*, 23 giugno 2023

⁵⁸ BIANCO, M. L., CONTINI, B., NEGRI, N., ORTONA, G., SCACCIATI, F., TERNA, P., & TOGATI, D. (2018). I pubblici dipendenti sono troppo pochi. *BOLLETTINO ORDINARIO ADAPT*, 17.

in realtà, distorce tutto il mercato del lavoro, portando a un eccesso di laureati magistrali che si rivolgono a occupazioni di altro livello, togliendo spazio sia ai laureati triennali sia ai diplomati (favorendo nel contempo un alto livello di NEET, persone spesso senza titolo di studio che non trovano alcuna occupazione).

In ogni caso, si insiste a intervenire sull'offerta formativa. Nonostante il ripetuto fallimento dei percorsi professionali o specialistici⁵⁹, negli ultimi anni si è continuato a proporre soluzioni che si muovono nel solco della *curva continua*. Nel 2022, la ministra Messa ha presentato una proposta di revisione del DM 270/04 (il decreto ministeriale che definisce gli ordinamenti didattici), elaborata da una commissione dello stesso MUR, che introduceva due sostanziali innovazioni: da una parte radicalizzava e generalizzava una sperimentazione in corso dal 2019, permettendo a tutti i corsi di laurea di inserire insegnamenti non previsti nei propri ordinamenti sino a metà delle attività *indispensabili* (i CFU che, appunto, definiscono una classe di laurea); dall'altra inseriva nella tabelle ministeriali, al posto dei *Settori Scientifico Disciplinari* (in tutto 383), i più ampi Settori concorsuali (190)⁶⁰. Il combinato disposto dei due interventi avrebbe di fatto allargato l'autonomia di ogni ateneo, rendendo difficilmente comparabili i corsi di laurea nelle diverse sedi, di fatto annullando il pilastro degli ordinamenti nazionali e preannunciando un superamento dello stesso valore legale del titolo di laurea. L'ipotesi di revisione trovò un vasto fronte contrario (tra cui il CUN e diverse associazioni scientifiche), a partire dalla FLC CGIL che fu tra i primi a lanciare l'allarme⁶¹. L'ipotesi fu rivista e sostanzialmente attenuata: nel successivo DL 36/22 si istituirono i nuovi *Gruppi Scientifico Disciplinari* (di fatto, con poche eccezioni, i vecchi *Settori Concorsuali*) come base per la programmazione didattica e le assunzioni, ma si è lasciata la possibilità di mantenere anche i precedenti SSD (nel DM 639 del 2 maggio 2024, che ha istituito i nuovi GSD definiti dal CUN, larga parte dei Gruppi ha effettivamente mantenuto i precedenti SSD). Il governo Meloni, poi, ha incassato l'approvazione dell'*Istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale* (Legge 121 dell'8 agosto 2024), in cui si delinea un'integrazione tra formazione professionale, scuole tecniche e *ITS Academy* in un percorso 4+2 (due anni di formazione terziaria dopo un quadriennio superiore, che garantisce comunque accesso anche all'università), con percorsi di studi flessibili e docenti concordati con le aziende⁶². Così, si sviluppa un primo processo di segmentazione e flessibilizzazione dell'offerta formativa, che mette a rischio la tenuta degli ordinamenti didattici nazionali.

Gli effetti del PNRR nell'università e nella ricerca

Diversamente da altri settori (come la scuola), l'impatto del *Next Generation UE* è stato qui particolarmente rilevante⁶³: l'intervento supera i 14 miliardi di

⁵⁹ I Diplomi universitari, come i percorsi di laurea triennale, infatti, da una parte non hanno mai attirato numeri significativi di nuovi iscritti, dall'altra hanno comunque evidenziato alti tassi di passaggio alla laurea specialistica o magistrale, non riuscendo mai a trovare una reale dimensione di inserimento diretto nel mercato del lavoro.

⁶⁰ Per un'analisi più approfondita della proposta messa, si può vedere FLC CGIL (2022) *Verso la radicalizzazione dell'autonomia universitaria?*

⁶¹ Si veda la registrazione dell'incontro nazionale del 11.4.22 *Liberi tutti? DM 270, flessibilità e abolizione del sistema nazionale universitario*

⁶² La valutazione della FLC CGIL è stata estremamente negativa, da una parte per l'avvio di un processo di vera e propria privatizzazione di un settore della scuola pubblica, dall'altro per la costruzione di un modello formativo duale, segregativo e selettivo, con *percorsi addestrativi* indirizzati verso le classi sociali più svantaggiate.

⁶³ Nonostante questo, poche le riflessioni di sistema uscite a oggi: vale la pena citare REGINI M. E GHIO R. (2022). *Quale università dopo il PNRR?*, Milano University Press e FLC CGIL, *Il PNRR, l'università e la ricerca: appunti su un rischio di sistema*

euro, oltre l'80% di tutti i fondi annui degli enti nel perimetro del MUR. Dopo un decennio di tagli, sono cioè arrivati fondi significativi che, insieme al *Piano straordinario di assunzioni* deciso nel 2022, hanno creato l'impressione di una nuova stagione di sviluppo dell'università. Quest'impressione è fallace⁶⁴, non solo perché le risorse strutturali all'università si stanno nuovamente contraendo, ma anche per le stesse scelte del PNRR. Nonostante i limiti strutturali dell'università italiana (in parte emersi anche in quest'articolo, dalla soglia di ingresso ai ridotti numeri del personale⁶⁵), si è scelto⁶⁶ di concentrare le risorse *dalla ricerca all'impresa* (come recita il titolo della seconda componente della missione 4): larga parte dei fondi sono andati a nuove strutture e progetti di ricerca (circa 8,7 mld), una parte direttamente alle imprese (1,4 mld), qualcosa ai dottorati (1,1 mld) e solo una quota ridotta a nuovi servizi per studenti (1,9 mld, la metà su posti alloggio privati⁶⁷). Così, invece di abbassare le soglie di ingresso, di rafforzare il diritto allo studio o di accompagnare un'espansione strutturale dell'università⁶⁸, si è costruita una temporanea (e talvolta improvvisata) rete di nuovi centri, strutture e progetti di ricerca, con una finalizzazione più o meno reale al trasferimento tecnologico verso le imprese. Così si è prodotta una moltiplicazione insostenibile del personale precario⁶⁹: circa 12mila nuovi contratti a termine (più di 7mila assegnisti e quasi 5000 RTDa), il 60% in più dei numeri precedenti (15mila assegnisti e 4mila RTDa). Un numero difficilmente riassorbibile⁷⁰ senza risorse importanti⁷¹, che rischia non solo di buttare a mare una nuova *generazione perduta*, dopo quella degli anni Dieci⁷², ma di creare tensioni e ingolfamenti in tutto l'attuale sistema. In questo quadro, il PNRR ha dato vita a una molteplicità di fondazioni private, che oggi gestiscono *Tecnopoli, Centri di ricerca nazionali, ecosistemi territoriali*, hub e spoke vari. Larga parte di questi nuovi precari oggi operano in realtà in queste strutture. Da una parte, finiti i soldi del PNRR, queste realtà rischiano di fare la fine dei *Parchi Scientifici e Tecnologici*, arenati nel vuoto di qualche periferia italiana. Dall'altra, si è oggi diffuso nelle università la logica di esplodere fuori di essa alcune attività, all'interno di strutture private opache e potenzialmente senza regole (come sono stati in questi anni ITT di Genova e HT di Milano), sviluppando nei fatti la tendenza auspicata da Valditara nei suoi interventi del 2019.

⁶⁴ Come si argomenta negli altri interventi di questo numero di *Articolo 33*.

⁶⁵ L'OCSE, nei suoi rapporti *Education at Glance*, registra per l'Italia un rapporto studenti/docenti (considerando non solo il personale di ruolo, ma anche quello con contratti annuali) di 1/21: sono numeri molto superiori alla media europea (1/14.3) e di paesi anche simili o superiori per dimensioni (1/16.7 la Francia, 1/11.6 la Spagna, 1/11.1 Germania, 1/10.8 Polonia, sino all'8.4 della Norvegia o il 4.9 del Lussemburgo). I numeri del personale tecnico-amministrativo si muovono esattamente in parallelo.

⁶⁶ La prima versione del PNRR, quella predisposta dal governo Conte, aveva ad esempio un impianto leggermente diverso, prevedendo un intervento di 1,5 mld di euro sulla tassazione universitaria.

⁶⁷ Per strutture che possono essere usate a prezzi di mercato, non esclusivamente per studenti (in particolare nei periodi in cui non si prevedono corsi, ma non solo), e che in parte erano in realtà già presenti. Si veda la segnalazione dell'UDU all'Unione Europea.

⁶⁸ Come, ad esempio, lo stesso PNRR ha previsto di fare nell'intervento relativo alla giustizia, prevedendo che il personale temporaneo assunto con i fondi europei (necessariamente a termine) possa essere successivamente stabilizzato, sia grazie a specifiche procedure sia accompagnando l'azione con la previsione di specifiche risorse nazionali.

⁶⁹ Si veda il contributo di Lorenzo Zamponi in questo monografico.

⁷⁰ Oggi nell'università ci sono in tutto circa 53mila docenti di ruolo, a cui si aggiungono altri 20mila ricercatori negli Enti Pubblici di Ricerca.

⁷¹ Risorse che sarebbero necessarie, in primo luogo, su FFO e FOE (i fondi di funzionamento ordinario di Università ed enti di ricerca, per appunto permettere un'espansione delle loro facoltà assunzionali). In ogni caso, in questo quadro, Ugo Amaldi e Luciano Maiani hanno presentato nel 2023 un piano straordinario quadriennale per la ricerca pubblica, ad oggi del tutto inascoltato.

⁷² Per il crollo dei finanziamenti a università e ricerca, il taglio degli organici di circa il 20% e quindi il sostanziale lungo blocco di concorsi e assunzioni.

Le sviluppo delle università profit e telematiche

Lo scorso aprile la FLC CGIL ha pubblicato un rapporto su queste realtà⁷³, attivando un confronto sul merito nell'insieme del mondo accademico⁷⁴. L'iniziativa si è svolta proprio quando alcuni media gettavano luce su alcuni aspetti clamorosi di queste università⁷⁵ e la ministra Bernini accoglieva la richiesta di ridiscutere termini e modalità del cosiddetto *Decreto Messa* (DM 1154/21), con cui i criteri per l'accreditamento delle università telematiche erano di fatto parificati agli altri atenei⁷⁶. Il rapporto FLC CGIL, in realtà, ha sottolineato l'impatto di sistema dell'azione delle università telematiche, ben oltre il loro successo (oramai sono iscritti a questi atenei il 13% degli universitari, oltre 250mila studenti e studentesse), il basso rapporto tra personale di ruolo e studenti (1 a 349, un rapporto di 10 volte superiore a quello delle altre università) o alcune modalità peculiari di gestione degli stessi atenei (esemplificati da comportamenti, dichiarazioni e atteggiamenti di un personaggio come *Bandecchi*, dominus di Unicusano, ex presidente della Ternana e attuale sindaco di Terni). La FLC CGIL ha infatti sottolineato due questioni centrali, ancora marginali nella riflessione accademica, istituzionale e politica. In primo luogo, la questione della *gestione profit* di questi atenei, sottesa da tempo a diverse di queste realtà ma che ha assunto una compiuta veste giuridica con il parere del Consiglio di Stato del maggio 2019 (Sezione consultiva per gli atti normativi, n° 1433), la trasformazione in società di capitali di UniPegaso (luglio 2019) e infine l'acquisizione di questo ateneo, di *Mercatorum* e qualche tempo dopo di *San Raffaele Roma* da parte del fondo internazionale CVC⁷⁷. L'università italiana vede oggi la presenza di soggetti che si muovono secondo una compiuta logica di mercato, che guida scelte operative, didattiche e organizzative, nel quadro di un sistema normativo e di controllo che non è attrezzato a sovrintendere queste dinamiche: una preoccupazione, tra le altre cose, espressa nel suo parere dallo stesso Consiglio di Stato e che emerge anche in altre valutazioni giudiziarie⁷⁸. Questa dinamica, oltre che poter esplodere in casi specifici⁷⁹, sta comunque agendo sul complesso del sistema universitario, come si evidenzia con lo sviluppo del modello ibrido online dell'ateneo in pre-

⁷³ FLC CGIL (2024). *Il piano inclinato: atenei for profit, corsi telematici e sedi distaccate*.

⁷⁴ Vedi la registrazione della presentazione del rapporto, il 10 aprile presso la sede CGIL di Corso Italia, con la partecipazione di componenti CUN, CRUI, Rettori, rappresentanti degli studenti e del mondo accademico.

⁷⁵ Vedi i servizi e gli approfondimenti, tra gli altri, usciti su *Repubblica*, *Corsera*, *Panorama*, *Report*, determinati anche dall'uscita del rapporto ANVUR 2023, con diversi dati su questi atenei.

⁷⁶ Il gruppo di lavoro costituito dalla Ministra Bernini la scorsa primavera, con tutte le università telematiche, tre rappresentanti CRUI, un componente CUN e funzionari ministeriali, non ha ancora prodotto un risultato (è atteso per il prossimo autunno), secondo alcune notizie di stampa per la diversità di opinioni che si sono appunto registrati tra i partecipanti.

⁷⁷ Si è così dato nuova forma al gruppo *Multiversity*, oggi la più grande realtà universitaria italiana con oltre 150.000 studenti e studentesse, che ha avviato uno stretto coordinamento commerciale e gestionale tra i tre atenei.

⁷⁸ L'esistenza di una dinamica di mercato competitiva è stata non solo riconosciuta esplicitamente dal Consiglio di Stato, ma si è affermata recentemente in una sentenza del TAR veneto (n. 2020, Sez. IV, 30.7.23), che ha riconosciuto la legittimità di classificare quale attività concorrenziale lo svolgimento da parte di docenti di ruolo (nella fattispecie di Unipd) di incarichi di insegnamento presso le università telematiche. Con questa sentenza, in cui si limita il raggio di azione degli atenei telematici, si afferma però il principio che l'attività di docenza universitaria non è più totalmente libera e svolta secondo un principio di collaborazione (in cui l'eventuale autorizzazione da parte di un ateneo può esser negata esclusivamente per l'eventuale problema a svolgere i propri incarichi e attività istituzionali), ma è soggetta ai limiti della concorrenza e della competizione tra atenei. Un principio che, in prospettiva, potrebbe ostacolare qualunque collaborazione tra docenti e ricercatori di diversi atenei, anche oltre la didattica.

⁷⁹ Come in parte avvenuto con il Dipartimento Jean Monnet dell'Università di Gorazde, che erogava corsi sanitari in italiano e on line, con docenti di USL e università pubbliche e tirocini svolti in policlinici universitari (vedi il comunicato FLC Le laurea fasulle e le insostenibili assuefazioni dell'Università), come potrebbe accadere nel caso di possibili fallimenti degli attuali atenei/società di capitale esistenti, soggetti alle normali procedure del codice civile.

senza *Link University*⁸⁰. In secondo luogo, il rapporto ha sottolineato come in diversi di questi atenei si è oramai sviluppata una *strategia di business* che porta a cercare il massimo numero di iscritti con il minimo costo strutturale⁸¹, accompagnando e sostenendo le carriere degli studenti. Lo scarso numero di docenti di ruolo si accompagna infatti allo sviluppo di *Learning point* o *Learning center*, (strutture con propri tutor e personale, sostanzialmente in franchising), che accompagnano gli iscritti agli esami, svolti perlopiù in forma online da casa, anche se secondo la normativa non sarebbe possibile, o presso le sedi distaccate, con format standardizzati a scelta multipla (dando vita a un mercato di cosiddetti *panieri*, diverse centinaia di domande tra cui saranno selezionate quelle di esame, in stile test per la patente). In questo modello di business il focus non è la didattica a distanza, ma l'accompagnamento all'esame. Una dinamica che trasforma strutturalmente l'università, creando nel silenzio e nell'assenza di intervento istituzionale un circuito di *teaching university all'italiana*, con una divergenza di qualità che nel tempo porterà inevitabilmente a travolgere ordinamenti nazionali e valore legale del titolo di studio.

Allora, e in conclusione di questo lungo ragionamento, il sistema nazionale universitario si trova oggi a rischio di essere stravolto non solo dalle divergenze nelle risorse a disposizione tra gli atenei, ma dall'erosione di alcuni suoi pilastri. Lo scorso 31 maggio il *Consiglio dei ministri* ha approvato un DDL (impropriamente sulla semplificazione), che all'art. 11 delinea un'amplissima e genericissima delega al governo per rivedere governance, impegni, incarichi e stipendi dei docenti, autonomia didattica e statuto giuridico del personale degli Enti di ricerca e dell'Afam (accademic e conservatori). In pratica, si interviene sui cardini della legge 240/2010, ma soprattutto sui pilastri che abbiamo sin qui presentato. La Ministra Bernini ha più volte affermato che non si vuole nessuna nuova grande revisione, ma solo mettere a sistema l'esistente, in una sorta di nuovo Testo unico. Appunto questo è il rischio: la messa a sistema di questi processi, sviluppando concretamente quell'autonomia funzionale differenziata che già Valditara aveva delineato nel 2019. La risposta del mondo universitario il prossimo autunno è quindi fondamentale, considerando che nel passato ci furono attivazioni e mobilitazioni significative che furono in grado di reagire a derive pericolose, in qualche caso fermandole⁸².

⁸⁰ Vedi, a questo proposito, il rapporto FLC sugli atenei profit e telematici citato in precedenza.

⁸¹ Come segnala Moody's nel valutare le obbligazioni di Multiversity, ci sono infatti dinamiche settoriali favorevoli derivanti dalla crescente domanda di istruzione online, margini di redditività molto elevati nonché una forte generazione di free cash flow, che è guidato da un modello di business asset-light con bassi requisiti di spesa in conto capitale e una struttura dei costi molto snella, ma si prevede comunque un Outlook negativo per i livelli molto elevati di leva finanziaria, la sua scala di operazioni ancora relativamente piccola, la concentrazione degli utili nel segmento di nicchia dell'istruzione online in Italia e la sua esposizione ai rischi normativi. Vedi Moody's assegna rating B2 a nuovo veicolo per Multiversity. Outlook negativo, La Stampa 30.4.24.

⁸² Pensando solo a quanto presentato in questo articolo, non solo i grandi movimenti di massa della Pantera e contro la Gelmini, ma anche i vasti fronti che fermarono il modello a Y o l'ipotesi Messa di revisione del DM 270/04.