

Nuvole n. 36, gennaio 2009

da Gentile...

1. *L'accademia d'élite*

La storia dei cambiamenti che hanno investito il sistema universitario italiano è difficile da ricostruire senza perdersi nei mille rivoli dei piccoli provvedimenti sparsi in ogni legislatura, a fronte dei tentativi, a volte poco convinti, ma comunque sempre naufragati, di riassetto organici. Basti pensare che l'ultimo testo unico in materia risale al 1933, mentre l'ultimo progetto è del 1999.

Il primo grande architetto dell'università italiana fu Giovanni Gentile che nel 1923 plasmò un'accademia d'élite, più attenta alla formazione culturale, soprattutto classica, che a quella professionale, organizzata in facoltà con un ristretto margine di autonomia rispetto alle decisioni prese a livello ministeriale. La riforma Gentile fu adottata con regio decreto n. 2012 del 30 settembre 1923.

Fra i principali elementi innovativi vi era l'attribuzione di personalità giuridica alle università e una certa autonomia amministrativa didattica e disciplinare. Gli atenei venivano suddivisi in tre tipi, distinti sotto il profilo del finanziamento pubblico: statali di tipo A a carico del bilancio dello stato, statali di tipo B ove lo stato concorreva al mantenimento con un contributo annuo, e liberi privi del contributo finanziario dello stato. Molto ridotto era anche il numero delle facoltà: giurisprudenza, lettere e filosofia, medicina e chirurgia, scienze matematiche, fisiche e naturali. Accanto alle quattro facoltà erano previste tre "scuole" (farmacia, ingegneria, architettura) e cinque "istituti di studi superiori" (economia e commercio, veterinaria, agraria, ostetricia, magistero). Tra questi istituti vi era la Normale di Pisa, scuola di eccellenza volta a promuovere l'alta cultura scientifica e letteraria.

Le facoltà erano il nucleo organizzativo centrale, in una posizione di privilegio, quali depositarie della cultura, in particolare umanistica. Le scuole miravano invece a sviluppare competenze professionali, con una consistente componente tecnica. In realtà, le norme, piuttosto elastiche, non impedirono il proliferare, in pochi anni, di scuole e la loro trasformazione in nuove facoltà.

Nonostante le importanti innovazioni introdotte, nel disegno di Gentile era ancora molto forte la presenza ministeriale nel governo delle università, improntato a un modello gerarchico e autoritario. Dal punto di vista della didattica, se la durata degli studi era stabilita dal regolamento generale universitario, ogni facoltà poteva scegliere autonomamente alcune materie e le metodologie d'insegnamento. I corsi si dividevano in insegnamenti ufficiali (impartiti da professori di ruolo, dipendenti dello stato) e corsi a titolo privato (che potevano essere tenuti anche da liberi docenti).

Il reclutamento dei professori avveniva per concorso o per trasferimento. Il meccanismo prevedeva la selezione da parte delle facoltà o delle scuole di tre liberi docenti della materia. Spettava poi a una commissione di tre professori, nominata dal ministro, stabilire una graduatoria di merito. Di fatto prevaleva il meccanismo della cooptazione da parte delle singole scuole accademiche.

Durante gli anni del ventennio fascista, il sistema universitario divenne sempre più organico al regime. L'insieme delle trasformazioni che limitavano in maniera importante la libertà d'insegnamento trovò attuazione nel nuovo ordinamento universitario emanato dal ministro Bottai con R.D. n. 1652 del 30 settembre 1938.

Gli anni seguenti la caduta del fascismo furono segnati da alcune modifiche sostanziali al sistema universitario. Con il regio decreto luogotenenziale n. 264 del 7 settembre 1944 si stabiliva che rettori e presidi della facoltà fossero eletti dal corpo accademico. Con l'approvazione della Carta costituzionale si delinearono invece i presupposti ideologici, programmatici e normativi per l'università degli anni successivi: l'art. 33 sanciva la libertà d'insegnamento, dell'arte e della scienza e affermava il diritto delle università di darsi ordinamenti autonomi. L'art. 34 declinava il diritto allo studio in base al principio di eguaglianza sostanziale, ponendo le basi per l'università di massa. Tuttavia gli ambiziosi traguardi posti dai costituenti rimarranno a lungo inattuati.

La legge n. 439 del 13 luglio 1954, riguardante disposizioni sui concorsi a cattedre universitarie, stabilì che le commissioni giudicatrici dei concorsi a cattedra fossero designate, mediante elezione, dai professori della materia a concorso, ridimensionando le prerogative del ministro. Degno di rilievo è il provvedimento con cui si consentì l'ammissione dei diplomati degli istituti tecnici ad alcune facoltà universitarie (legge n. 685 del 21 luglio 1961). Ciononostante, persistevano gravi limitazioni per accedere alle facoltà: per i diplomati al liceo scientifico, per esempio, non era possibile iscriversi a lettere e filosofia. Nel frattempo cresceva il numero di facoltà e scuole di perfezionamento.

2. '68 – '88: movimento studentesco e università di massa

Con l'arrivo del boom economico, mentre i giovani ascoltavano i [*Beatles*](#), i figli di una neonata classe media cominciarono a rivendicare il diritto allo studio garantito dalla Costituzione. Tra il '45 e il '68, la popolazione universitaria era triplicata; stava nascendo l'università di massa e i temi accademici guadagnavano un posto di primo piano nell'agenda politica.

Gli anni sessanta furono anche gli anni del faticoso assestamento della coalizione di centro-sinistra. Nel 1965, il progetto di riforma del democristiano Luigi Gui, che conteneva alcune delle caratteristiche delle riforme che si sarebbero imposte negli anni successivi, naufragò sia per la diffidenza di alcuni socialisti, sia per la dura opposizione dentro e fuori il Parlamento. I comunisti ritenevano che la distinzione fra lauree e diplomi di laurea avrebbe creato nuove discriminazioni a discapito degli studenti provenienti da classi sociali fino ad allora escluse dall'istruzione universitaria, mentre i liberali criticavano l'istituzione dei dipartimenti, al fianco delle facoltà, come nuovi centri burocratici che avrebbero reso più facile al governo centrale il controllo sulla ricerca.

Il dato però più interessante riguardava l'opposizione al di fuori delle aule parlamentari e la nascita del movimento studentesco. L'inasprirsi della tensione sociale, e l'opposizione degli studenti ad un progetto definito "classista", chiuse definitivamente la strada alla riforma Gui. A questa seguirono altri progetti destinati

all'insuccesso, che costituiranno una base per la riflessione che ritornerà centrale dagli anni '80 in poi.

La legge Codignola del dicembre 1969, equiparando tutti i corsi di scuola secondaria di durata quinquennale, sancì il definitivo passaggio dall'università elitaria a quella di massa, con l'abolizione dei vincoli di accesso alle diverse facoltà. In questo contesto, l'inasprirsi dei conflitti sociali apriva la strada a quella che sarà poi definita "politica di risposta incrementale": abbandonato ogni progetto di riforma generale, si ricorreva a singoli provvedimenti che vedevano il graduale incremento dello stanziamento di fondi per far fronte alle nuove esigenze dell'università di massa, tra cui l'assunzione di docenti e la creazione di nuove sedi universitarie.

Una parte assai consistente delle attività di insegnamento veniva, ancora svolta da professori "incaricati", cioè o da assistenti (talora liberi docenti), cui anno per anno si affidava un corso di insegnamento, oppure da studiosi cui i consigli di facoltà ritenevano in ragione delle loro pubblicazioni di affidare un corso. Con la legge n. 924 del 30 novembre 1970, si abolì la libera docenza. Il decreto legge n. 580 del 1 ottobre 1973, che voleva far fronte all'esigenza di allargare il corpo docente stabile e di rendere più trasparenti le procedure concorsuali, stabilì che i concorsi fossero banditi per discipline o gruppi di discipline, che i cinque membri della commissione giudicatrice fossero estratti tra i professori delle materie messe a concorso e che ogni commissione non potesse giudicare per la copertura di un numero di posti superiore a dieci. Tramontava il sistema concorsuale per terne, ed il sistema del sorteggio introduceva una componente di casualità nella gestione dei concorsi (anche se questo effetto viene attenuato dalle alleanze accademiche tra scuole). Tale riforma avviò un incisivo incremento dei posti a concorso.

Per tutti gli anni '70, mentre gli studenti passavano gradualmente dai *Led Zeppelin* ai *Pink Floyd*, i provvedimenti di legge in materia di università riguardarono quasi esclusivamente i problemi dell'adeguamento del personale docente alla crescita esponenziale degli allievi, e le questioni sindacali connesse. Benché l'importanza del problema fosse resa evidente dal nuovo vigore del movimento studentesco del '77, neanche la "solidarietà nazionale", che accompagnò la crisi economica e politica dell'ultima parte del decennio, fu in grado di produrre la tanto attesa riforma. Bisogna aspettare il 1980, l'arrivo sulle scene musicali e nei walkman di *Madonna* e dei *Duran Duran*, il consolidarsi del pentapartito e la tranquilla solidità del CAF per assistere all'approvazione di misure in gestazione in Parlamento da oltre quindici anni.

Sostanziali modifiche al sistema di reclutamento sopra descritto furono introdotte con il Dpr n. 382 dell'11 luglio 1980 sul "Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica" con il quale al sistema del sorteggio dei commissari veniva affiancato quello elettivo, secondo un meccanismo a due fasi: elezione diretta del doppio dei commissari, e successivo sorteggio. Inoltre si suddividevano i docenti in tre categorie, ordinari, associati e ricercatori, con la scomparsa (ad esaurimento) degli assistenti ordinari, ma anche delle figure precarie che nel frattempo si erano moltiplicate (professori incaricati, alcuni dei quali erano stati "stabilizzati", e

contrattisti). Il provvedimento prevedeva altresì l'introduzione dei dipartimenti, pensati quali centri nevralgici della ricerca per settori omogenei, cui avrebbero potuto aderire anche docenti afferenti a diverse facoltà.

Nel corso degli anni '70 e '80, si verificò un apprezzabile incremento dei concorsi e l'adeguamento degli organici. Vennero banditi un numero elevato di posti da ordinario e da associato in tutti settori disciplinari ed in tutti gli atenei. Se da un lato questo sistema diede luogo a discutibili degenerazioni, dall'altro consentì il ricambio generazionale all'interno delle università.

Si volle anche evitare che il forte aumento degli studenti portasse a un'università troppo incentrata sulla didattica a scapito della ricerca scientifica. Le facoltà rimasero la sede del reclutamento. Ma di rilievo fu l'istituzione del dottorato di ricerca, sul modello anglosassone del PhD: un ciclo di formazione *post lauream*, strutturato, e non lasciato all'iniziativa individuale (e al modello di apprendistato proprio della bottega artigiana), finalizzato alla carriera scientifica.

3. '89 – '96: l'autonomia

Il lento naufragare della prima repubblica ha inaugurato la stagione (infinita) delle riforme istituzionali e strutturali. Nel 1989 un governo di breve durata presieduto da De Mita, con un ministro senza portafoglio con delega alla ricerca, varava la famosa legge Ruberti che istituiva il *Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica* (verrà nuovamente accorpato all'*Istruzione* appena 10 anni dopo) e che contestualmente predisponva il progetto dell'autonomia che garantirà ad atenei, facoltà e dipartimenti, una maggior flessibilità nel nuovo contesto socio-economico.

Quelli sono i giorni in cui si raccontava di una pantera in libertà, mai catturata, che si aggirava per l'agro romano. Il felino divenne il simbolo dell'ultimo sussulto della protesta studentesca, almeno fino ad oggi. Ma l'opposizione della "pantera" non sarà sufficiente a bloccare un provvedimento largamente condiviso da un sistema politico che vedeva nell'affanno riformista e nell'omologazione a standard europei l'unica sua possibilità di sopravvivenza.

La politica universitaria fra prima e seconda repubblica si concentrerà sulla questione del finanziamento del sistema accademico, anche nella prospettiva di razionalizzare la spesa. Non venne mai meno, tuttavia, la logica dell'emergenza, determinata dalla strutturale carenza dei docenti rispetto agli studenti, affrontata con sempre maggiore frequenza con lo strumento di maxi decreti-legge, più spesso redatti dai ministri del tesoro che da quelli dell'università.

Anche la riforma Ruberti, più che una disciplina organica del sistema, si caratterizzò quale rivoluzione metodologica, assegnando alle università autonomia normativa, da esercitarsi nel rispetto dei confini dettati dalla legge. Le università diventavano così autonome sotto il profilo didattico, scientifico, organizzativo, finanziario e contabile, e potevano dotarsi di propri statuti e regolamenti, vere e proprie fonti normative abilitate a sostituire la precedente disciplina legislativa statale. Con la legge Ruberti le università uscivano (in parte) dall'amministrazione

dello Stato, per diventare enti, titolari di funzioni pubbliche proprie, esercitate non per conto dello Stato, ma a favore della collettività.

Restava regolata a livello nazionale la definizione degli ordinamenti didattici, legati al valore legale del titolo di studio. Ne è un esempio la legge n. 341 del 19 novembre 1990 che provvedeva al completo riordino dei cicli didattici, istituendo a fianco del tradizionale diploma di laurea (dai 4 ai 6 anni), il diploma universitario (di 2 o 3 anni) con finalità professionalizzanti. Accanto a questi erano previsti due rami di formazione *post lauream*, il diploma di specializzazione ed il dottorato di ricerca.

Una spinta importante al processo di autonomia iniziato con la legge Ruberti arrivò dalla legge n. 537 del 1993, che modificava le modalità di finanziamento delle università, responsabilizzandole dal punto di vista finanziario. Si stabiliva una cifra complessiva di finanziamento statale per ogni singola sede, lasciando agli atenei la scelta di come impiegare i fondi. Veniva rimessa, inoltre, alle università la determinazione dell'importo delle tasse studentesche, nel limite comunque della soglia del 20% del finanziamento pubblico. Si rafforzava così il legame tra utenti e università. Venivano inoltre istituiti l'*Osservatorio per la valutazione del sistema universitario* e i nuclei di valutazione della ricerca e della didattica, per individuare dei criteri di ripartizione delle risorse basati su parametri di qualità.

4. '96 – '06: l'università della seconda repubblica

I tempi cambiano, l'Italia approda alla cosiddetta “democrazia dell'alternanza”, e lo scioglimento, per ovvi motivi, dei *Nirvana*, porta a un ballottaggio obbligato fra due candidati: *REM* o *U2*. All'università l'anno della svolta è il 1997 con la legge n. 127 del 15 maggio, il cui art. 17 contiene *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. Disposizioni riguardanti l'Università*. I ministri Berlinguer e Zecchino (l'uno nel governo Prodi, l'altro nel governo da D'Alema), sono gli artefici della riforma del cosiddetto 3+2. Fatta salva l'autonomia delle facoltà di determinare i corsi di laurea e i relativi piani di studio, il sistema universitario – di nuovo replicando il modello anglosassone e a seguito del processo “Bologna-Sorbona-Praga” concordato a livello europeo – venne articolato in un primo ciclo di tre anni (laurea) e un successivo di due (laurea specialistica). A questo schema si aggiunsero i master universitari. Altra modifica strutturale di derivazione europea fu l'introduzione dei “crediti formativi universitari” come unità di misura dei diversi esami, che avrebbe dovuto comportare una sostanziale riduzione dei programmi, lo snellimento del carico didattico e il riconoscimento europeo degli studi compiuti.

Fu, inoltre, portato a compimento il cammino verso la fuoriuscita degli atenei dall'amministrazione dello Stato, cui rimasero tuttavia poteri non residuali di orientamento e di controllo sui risultati dell'autonomia. Alle singole strutture (facoltà, corsi di laurea, dipartimenti, scuole di specializzazione) venne riconosciuto il potere di autorganizzazione. Il CUN venne individuato dalla legge 127 quale “*organo di rappresentanza delle istituzioni autonome universitarie*” con funzioni consultive e propositive del ministero, e di autogoverno delle categorie del personale. La legge 370 del 19 ottobre 1999 prevedeva la creazione di un sistema di valutazione della

didattica e della ricerca per collegare a parametri di qualità l'allocazione di risorse e l'accesso ai fondi. La gestione delle risorse rimaneva però in mano agli atenei, che potevano decidere l'attivazione di sedi decentrate, corsi di laurea, diplomi e dottorati.

Sul fronte del reclutamento del personale intervenne la legge n. 210 del 3 luglio 1998, che riportava al livello locale sia i concorsi per i docenti, banditi dai singoli atenei con idoneità (tripla prima, poi doppia, poi singola) e l'elezione dei membri delle commissioni giudicatrici, sia la gestione dei concorsi di dottorato. Si assistette inoltre al proliferare di nuovi atenei periferici, privi di idonee attrezzature, frequentati da studenti e professori pendolari e successivamente affiancati da un discreto numero di università telematiche. Negli anni del governo Berlusconi si moltiplicarono invece gli atenei privati.

Le modifiche di questo periodo si ispiravano a una sostanziale uniformazione del sistema italiano a quello degli altri paesi europei in modo da garantire, con maggiore facilità, tramite i crediti, il riconoscimento dei titoli di studio. Questo modello comportava, inoltre, una tendenza alla professionalizzazione dell'istruzione universitaria, che avrebbe dovuto far da ponte fra la scuola e il mondo del lavoro. Veniva sconfessato, con sempre maggior convinzione, un modello universitario tradizionalmente più attento alla formazione culturale che a quella professionale.

Con l'inesorabile cambio di maggioranza, nel 2001 arrivò a Viale Trastevere il ministro Moratti. Dopo un primo tentativo di controriforma, fallito a causa dell'opposizione forte della Crui (Conferenza dei rettori delle università italiane), venne confermato e rafforzato l'impianto delle riforme precedenti. Il ministro tentò, inoltre, di mettere mano all'intricato tema dei concorsi di ricercatori e professori, riuscendoci solo in minima parte.

Il lungo e lento percorso che parte dal modello delineato da Gentile all'università come la conosciamo oggi segue essenzialmente due strade, pur con considerevoli ostacoli e momenti in controtendenza: da un'università elitaria, accentrata e sotto il controllo dello stato si è giunti ad un sistema di autonomie sia dal punto di vista didattico (pur se i corsi di studio sono ancora orientati da rigorose direttive ministeriali), sia da quello finanziario. Da un modello di istruzione fondato su un numero limitato di facoltà e corsi di laurea, si è arrivati a un'università caratterizzata dalla smisurata moltiplicazione degli atenei periferici, delle facoltà e soprattutto dei corsi di laurea.

[Questo articolo è a cura di Giulia Bertolino e Massimo Cuono]