

Alessandro Monti

Il sistema universitario alla ricerca di un equilibrio di governo

Il contributo strategico che l'università può apportare alla formazione del *capitale intellettuale* e, dunque, alla crescita culturale, economica e sociale, è un dato ormai acquisito, tanto più evidente nell'età delle *knowledge societies*. È accertato, infatti, che l'elevarsi del grado di istruzione della popolazione ha positivi riflessi non solo sul livello dei redditi individuali, ma anche sul funzionamento della Pubblica amministrazione e dell'apparato produttivo e, quindi, sul benessere complessivo dei cittadini¹. È anche accertato che il numero di laureati e la loro preparazione dipendono dalla qualità del sistema di formazione e di ricerca universitaria che, però, non sempre corrisponde alle attese generali.

I tagli sui trasferimenti agli atenei italiani approvati dal Parlamento nell'ambito della manovra di finanza pubblica per il 2007 si inseriscono in un quadro operativo assai critico. Il clamore mediatico suscitato dalla vigorosa protesta dei rettori ha operato un duplice effetto: ha accentuato la divaricazione tra sistema universitario e mondo politico e ha distolto l'attenzione dell'opinione pubblica dai dati relativi all'inadeguata funzionalità del sistema, alle sue determinanti, alle relative implicazioni che, unitamente alle misure urgenti prese dal governo e a quelle da assumere, meritano invece particolare considerazione.

La perdita di ruolo dell'università

Sia pure con le cautele richieste dalla comparazione di modelli formativi operanti in contesti culturali diversi, va preso atto che nei Paesi dell'Ocse i cittadini tra 25 e 64 anni in possesso di un titolo universitario dopo corsi di durata almeno triennale (*formazione terziaria di tipo a*) nel 2004 erano in media il 19% (nei Paesi Ue il 17%), mentre i cittadini italiani erano appena l'11%².

La debolezza del nostro sistema di istruzione superiore è riconducibile essenzialmente alla dispersione ed eterogeneità delle sedi universitarie: accanto

ad alcuni centri di ottimo livello, convivono una miriade di strutture didattiche e di ricerca sulle cui modeste performance pesano sia squilibri nella distribuzione e nell'impiego delle risorse finanziarie e di docenza, sia disfunzioni organizzative³.

All'origine dell'attuale assetto, che impedisce all'università di svolgere un ruolo trainante nella crescita della società civile, sono soprattutto fattori esogeni. Innanzitutto una ricorrente legislazione di stampo dirigitico, poco meditata nelle sue implicazioni di lungo periodo e non sostenuta dalla condivisione dei suoi destinatari. A partire dal 1980, ma soprattutto nell'ultimo decennio, tale legislazione ha creato un clima di «riforma permanente» che *precarizza* il funzionamento degli atenei e *burocratizza* la gestione corrente, sospingendo alcune sedi a comportamenti elusivi e opportunistici, tesi più alla sopravvivenza che allo sviluppo, con effetti sfavorevoli sulla produttività del sistema.

I dati statistici relativi alla dinamica recente della domanda di istruzione e gli indicatori di efficacia mostrano un quadro complessivo non esaltante: il calo delle matricole nel 2005/06 (-4,5%) è più marcato che nel 2004/05 (-1,5%), continua la caduta della quota di immatricolati sui diplomati di scuola superiore (da 77,8% del 2003/04 al 74,3% del 2005/06), mentre restano alti gli «abbandoni» (21,5%, nelle facoltà scientifiche oltre il 35%) e rallenta la crescita dei laureati⁴.

Un insieme di fattori incide negativamente sulle decisioni di iscriversi all'università e di concludere gli studi. Non si tratta solo del crescente disorientamento di studenti e famiglie di fronte al raddoppio delle tipologie di laurea (da 81 a 153), alla triplicazione dei corsi attivati dopo la riforma didattica varata per via amministrativa nel 1999 (da 2.336 a più di 7.600, di cui quasi 5.400 *corsi di laurea* e laurea *specialistica/magistrale* e oltre 2.200 corsi di

master di primo e di secondo livello, alcuni dei quali con rette che superano i 10 mila euro)⁵, all'eccessivo numero dei settori scientifico-disciplinari (370 contro 60 in Germania) che hanno favorito la frantumazione degli insegnamenti (fino a 50 esami per conseguire la laurea triennale), alla proliferazione di poli didattici in sedi diverse da quella dell'ateneo, spesso carenti di strutture organizzative (aule, laboratori, biblioteche) e di docenti stabili.

A scoraggiare i potenziali studenti è la progressiva consapevolezza dei perduti vantaggi qualitativi delle sopresse lauree a ciclo unico e della ridotta capacità professionalizzante della nuova «laurea spezzata». La riforma del 3+2 non ha aumentato la preparazione dei laureati e l'apprezzamento del mercato. Si assiste, invece, al drastico peggioramento delle prospettive occupazionali. Nel 2005, dopo un anno dalla laurea triennale, infatti, lavora solo il 32%, contro il 44% dei laureati del vecchio ordinamento. Questi ultimi, inoltre, hanno ottenuto migliori risultati in termini di stabilità, retribuzione e qualità del lavoro⁶. La durata degli studi, dunque, non si abbrevia, ma si allunga: i laureati già in possesso di un titolo di studio universitario secondo l'Istat sono quintuplicati nel 2001-05.

Ad accentuare, poi, delusione e disaffezione degli studenti, contribuisce in

misura rilevante la moltiplicazione di «convenzioni» per agevolare il conseguimento della laurea a categorie privilegiate di personale appartenenti a enti i più vari che, scardinando il principio della parità di trattamento, intacca la credibilità dell'istituzione universitaria. È stato anche il *business* delle convenzioni per le «lauree facili» a spingere la nascita di una miriade di atenei privati (17 in biennio, di cui ben 11 *telematici*), meno sottoposti ai già labili controlli ministeriali sul possesso dei requisiti minimi per garantire la qualità degli studi, portando così a 94 gli atenei e a oltre 350 le sedi universitarie.

L'influenza di queste variabili sui fenomeni di «allontanamento» degli studenti dall'università, e più in generale sulle scelte lavoro/istruzione, è certamente rilevante, anche se non è di agevole quantificazione, combinandosi con una condizione sociale delle famiglie in rapida trasformazione, tendenzialmente al ribasso, e con possibili «effetti di stratifi-

cazione»⁷.

Le misure del «pacchetto serietà» e i suoi limiti

L'intento di fronteggiare alcuni dei fenomeni richiamati ha spinto il governo ad adottare provvedimenti di varia natura normativa denominati «pacchetto serietà». Si tratta innanzitutto di un decreto ministeriale che limiterà a 20 gli esami per conseguire la laurea triennale, ma amplierà la discrezionalità delle facoltà in materia di ordinamenti didattici riducendo da due terzi alla metà i crediti formativi universitari vincolati a livello nazionale. Inoltre il d.-l. n. 262/06 (convertito con la l. n. 286/2006) contiene tre misure urgenti: *a)* declassa a semplice possibilità il diritto dei dipendenti pubblici di vedersi riconosciute, come crediti formativi universitari, abilità e conoscenze acquisite al di fuori dell'università, prevedendo l'obbligo per gli atenei di disciplinare la materia dei riconoscimenti nel regolamento didattico; *b)* sospende la creazione di nuove università *telematiche* fino all'emanazione di un regolamento che individuerà più incisivi strumenti di controllo dell'attività svolta; *c)* istituisce l'*Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca* (Anvur) che verificherà la qualità delle attività universitarie e degli enti pubblici di ricerca e coordinerà l'attività di valutazione dei nuclei di valutazione interni. L'ultima Legge Finanziaria, infine, blocca per un triennio il decentramento degli atenei (comma 653), vietando la creazione di facoltà e corsi di studio in comuni diversi da quello ove l'ateneo ha sede legale e amministrativa, a meno che non siano confinanti.

Si tratta di misure che, pur muovendosi nella giusta direzione, presentano inadeguatezze nelle modalità e contenuti normativi. Risentono ancora dell'approccio *aristocratico* che caratterizza la legislazione universitaria nell'ultimo decennio, per l'assenza di un ampio dibattito pubblico e di un'approfondita istruttoria che neppure l'esigenza di agire con urgenza può pienamente legittimare.

Ad esempio si è rinunciato a un intervento radicale su un fenomeno socialmente allarmante come le «lauree facili». Si è deciso, infatti, di non abolire sia l'attribuzione «negoziata» di crediti formativi universitari a chi dichiara di aver acquisito abilità e conoscenze fuori dell'università, sia l'attivazione di corsi paralleli

dedicati agli appartenenti a enti convenzionati, abolendo alla radice la fonte di abusi e discriminazioni e il malcontento degli studenti regolari. Il governo-legislatore ha scelto la via del compromesso al ribasso, limitandosi a introdurre un tetto di 60 crediti riconoscibili e lasciando irrisolta la spinosa questione del destino di coloro che hanno già usufruito a piene mani di una interpretazione disinvolta della normativa più permissiva e degli scarsi controlli ministeriali.

Quanto alla creazione dell'Anvur, sarebbe stata preferibile un maggiore cautela da parte del governo. Il *Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario* (Cnvsu) e il *Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca* (Civr), organismi di recente costituzione che, pur operando all'interno dei lacci stretti della burocrazia ministeriale, avevano dato prova di professionalità ed equilibrio, saranno soppressi per fare posto non a una *autorità indipendente*, ma a una nuova struttura amministrativa che dovrà muoversi su un vasto fronte di attività sulla base di una *governance* (regolamento e programmi attività) approvata dal ministro.

Il ruolo chiave del Parlamento

Il previsto rafforzamento dei compiti di indirizzo, coordinamento e vigilanza dell'esecutivo non è di per se risolutivo. Anzi, associandosi alla progressiva *ministerializzazione* della funzione normativa in materia universitaria, finisce per conferire al governo una posizione di assoluta preminenza. Il recupero di produttività del sistema, invece, richiede equilibrio nella distribuzione dei poteri istituzionali e certezza del loro esercizio.

La Costituzione vigente riconosce alle sedi universitarie autonomia ordinamentale che deve svolgersi nel rispetto delle leggi dello Stato (art. 33, ultimo comma). Compete al Parlamento, dunque, definire i principi e un quadro normativo coerente, assicurando i mezzi necessari all'esercizio del diritto allo studio. Spetta agli atenei apprestare un'offerta formativa adeguata alle esigenze di crescita economica, civile e culturale del Paese.

Per garantire questo delicato bilanciamento istituzionale occorre, innanzitutto, ricondurre creazione di nuove università, disciplina degli ordinamenti didattici e *governance* degli atenei nell'ambito della competenza legislativa del Parlamento, ripristinando la «riserva assoluta di leg-

ge». Al governo dovrebbero affidarsi compiti di programmazione (Cipe) e vigilanza (nucleo ispettivo) sul sistema universitario nell'interesse generale. Inoltre le istituzioni coinvolte dovrebbero agire con particolare cautela: sia il legislatore quando interviene sul sistema universitario, sia gli atenei quando operano sul mercato dei servizi pubblici.

Eventuali nuovi assetti organizzativi e procedurali dovrebbero essere considerati con specifico riguardo tanto alla coerenza con gli obiettivi perseguiti, tanto all'adeguatezza delle risorse previste per la loro attuazione e degli strumenti di verifica della loro corretta applicazione.

Una proficua conduzione della politica per l'istruzione universitaria non può rinunciare a un'elaborazione trasparente sia dei provvedimenti legislativi che di quelli amministrativi, preceduta, cioè, dall'acquisizione di tutti gli elementi utili a valutarne l'impatto sociale, economico e giuridico. Il rapido avvio di un'indagine conoscitiva ad ampio raggio sul funzionamento del sistema di istruzione universitaria e l'immediata riassunzione da parte del Parlamento di responsabilità dirette, non delegate al ministro, nelle scelte strategiche necessarie ad assicurare un'efficiente gestione degli atenei statali appaiono, dunque, passaggi fortemente auspicabili.

note

¹ Il ruolo dell'università nei processi di formazione del capitale intellettuale e i favorevoli riflessi sulla crescita economica e sociale sono oggetto di numerosi studi e indagini empiriche. Tra gli altri si vedano: A.T. Steward, *Il capitale intellettuale*, Milano, Ponte delle Grazie, 1999; *Ricchezza e sapere*, Milano, Ponte delle Grazie, 2002; Istat, *Capitale intellettuale e amministrazioni pubbliche*, Quaderni Mipa n. 12, Roma, 2006.

² Oecd, *Education at a Glance*, Paris, 2006. Nessun ateneo italiano figura nella classifica delle migliori 200 università nel 2006 costruita dal «Times» sulla base di una valutazione dei risultati più significativi nell'insegnamento e nella ricerca scientifica misurati in termini di pubblicazioni, riconoscimenti internazionali, studi. Cfr. «The Times Higher Education Supplement», *World University Rankings 2006*, London, October 2006.

³ Un'analisi critica della produzione scientifica e dell'attività didattica nelle università italiane è svolta da A. Ichino, S. Gagliarducci, G. Peri e R. Perotti, *Lo splendido isolamento dell'università italiana*, in T. Boeri, R. Faini, A. Ichino, G. Pisano e C. Scarpa (a cura di), *Oltre il declino*, Bologna, Il Mulino, 2005 (pp. 157-219). Il positivo apporto della ricerca universitaria italiana all'innovazione e alla competitività del sistema produttivo è rivendicato dalla *Cnr*, *Relazione sullo Stato delle Università italiane*, Roma, 20 settembre 2005.

⁴ Istat, *Università e lavoro*, Roma, 2006.

⁵ L'ampliamento della gamma dell'offerta formativa, soprattutto quella di secondo livello, anche laddove si tratti di effettiva differenziazione curriculare e non di piccole variazioni disciplinari nell'ambito della stessa «classe», non si traduce in pari vantaggi per tutti i destinatari operando la discriminazione dei vincoli di bilancio familiare.

⁶ Si vedano le rilevazioni dell'Istat e le indagini condotte dal Consorzio interuniversitario **Alma Laurea**, *Profilo dei laureati pre e post riforma 2005*, Bologna, maggio 2006; *Condizione occupazionale dei laureati pre e post riforma. VIII Indagine 2005*, Roma, febbraio 2006 e *Condizione occupazionale dei laureati pre e post riforma. IX Indagine 2006*, Bologna, marzo 2007.

⁷ Sulla plausibilità dell'estensione del concetto di «stratificazione scolastica» al sistema di istruzione universitaria si veda: D. Checchi, *Più scelte, ma i benefici non si vedono*, «Il Sole-24 Ore», 3.3.2007.