

Istruzione

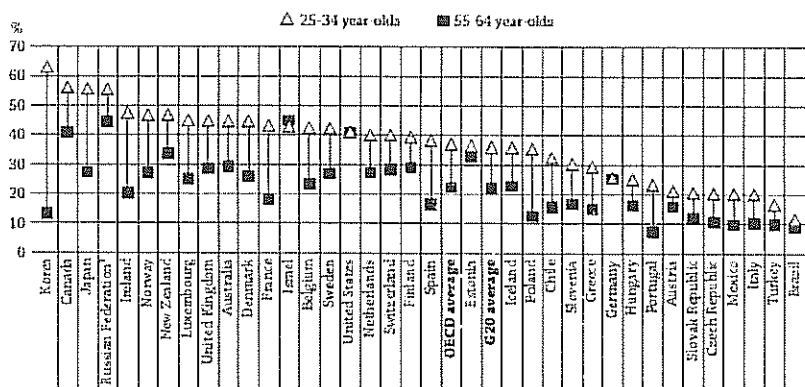
Il sistema universitario italiano alla vigilia della riforma Gelmini

1. Introduzione

Il sistema universitario italiano è parte integrante di quello europeo di cui, se si escludono Germania e Olanda, condivide molte delle caratteristiche. Tra le numerose questioni su cui ci si potrebbe soffermare¹ qui intendiamo argomentare intorno al fatto che la sua storia, diffusione e pertanto la sua struttura è prevalentemente condizionata dall'offerta anche perché, a nostro avviso, la domanda di formazione e ricerca non ha trovato le modalità per esprimersi e condizionare l'evoluzione dell'università italiana.

Il dato che vorremmo costituire il punto d'avvio di una riflessione e di un successivo deciso intervento per accelerare lo sviluppo del sistema di educazione terziaria in Italia è quello che emerge dall'ultimo confronto internazionale sui dati OECD (2011), dove il nostro paese compare al terzultimo posto in termini di quota dei laureati sulla popolazione.

Figura 1 - Quota della popolazione in possesso di un diploma di laurea per classi di età (2009)



Fonte: OECD, Table A1.3a - Education at a Glance 2011: OECD Indicators.

¹ Per una trattazione esauriente si veda Regini (2011).

Questo dato, oltre ad essere inadeguato in un contesto economico che, in virtù della vocazione manifatturiera ed a causa della mancanza di materie prime, necessita di essere competitivo sui mercati internazionali, è altresì inatteso alla luce del fatto che l'università italiana è prevalentemente pubblica e di massa. Si tratta di un risultato che è la conseguenza, in parte, della più bassa quota di diplomati sulla popolazione (40%) rispetto alla media dei paesi OECD (44%), ma è soprattutto dovuto alla scarsa attrattività ed efficienza del sistema universitario.

Attualmente in Italia la quota dei maturi sulla popolazione dei 19enni è più simile a quella che fanno registrare, in media, i paesi OECD; nel nostro paese però continua a rimanere largamente inferiore alla media dei paesi più sviluppati il tasso di iscrizione all'università. In effetti, la domanda potenziale di istruzione universitaria – misurata come rapporto tra i giovani che hanno conseguito un diploma di licenza superiore e la popolazione nella classe di età corrispondente a quella teorica di ottenimento del titolo in questione – è pressoché quasi raddoppiata a partire dal 1980 (38,3%) sino ad anni recentissimi, attestandosi nel 2009 intorno al 72,6%. L'indicatore di proseguimento agli studi universitari, che segnala quanta parte della domanda potenziale si trasforma in effettiva, ha anch'esso registrato nel 2001, in concomitanza all'introduzione della riforma del sistema terziario, una ripresa, ma negli ultimi anni gli effetti benefici di tale riforma si sono esauriti, con una progressiva diminuzione dell'indice (66% nell'anno accademico 2009/2010).

Peraltro, nonostante la precedente riforma, nota anche come «3+2», permangono elevati i tassi di abbandono tra il primo ed il secondo anno, come altresì i tempi medi per conseguire la laurea. In particolare, il fenomeno del *dropout* risulta essere tuttora una criticità del sistema universitario italiano, poiché oltre il 18% degli immatricolati non rinnova l'iscrizione al secondo anno dei corsi di laurea triennale. In maniera analoga non si sono concretizzati gli attesi benefici in merito alla riduzione della durata dei corsi di laurea: solo un laureato su quattro consegue il titolo nei tempi previsti. Ad oggi, la maggioranza degli studenti impiega circa 4,9 anni per concludere un percorso di laurea triennale. Entrambi questi dati evidenziano, da un lato, la necessità di rafforzare le attività di orientamento e di tutorato per contrastare la dispersione universitaria; dall'altro, il bisogno di intervenire sulla organizzazione dell'attività didattica per facilitare la transizione nel mercato del lavoro nei tempi previsti.

Se vogliamo che in futuro anche l'Italia disponga di un livello di capitale umano con educazione terziaria paragonabile a quelli dei paesi con cui si confronta, dobbiamo favorire l'accesso all'università di un numero crescente di maturi, ma soprattutto accrescere l'efficienza del

sistema universitario². Affinché ciò si verifichi è necessario che l'università sia parte integrante e propulsiva del sistema paese: la ricerca e l'offerta formativa, ad essa collegata, devono essere adeguate agli standard internazionali, ma devono *in primis* essere capaci di creare sinergie con il sistema socio-economico di cui sono parte.

Di seguito cercheremo di tracciare il percorso attraverso il quale il sistema universitario italiano si è evoluto, fino a raggiungere l'attuale configurazione. Mostriamo che esso è molto diversificato sia sotto il profilo della diffusione territoriale, sia in termini di esiti formativi.

Cercheremo altresì di evidenziare che la riforma proposta dal ministro Gelmini contiene alcuni elementi a partire dai quali forse non è troppo ottimistico sperare in un, se pur parziale, cambiamento di rotta, che consenta al sistema universitario italiano di risultare in futuro meno autoreferenziale e più aperto agli stimoli ed ai contributi provenienti dal mercato.

2. Dalla legge Casati alla legge Gelmini: evoluzione storica dell'Università italiana

Il modello organizzativo dell'università italiana è figlio della legge Casati, promulgata dal Parlamento subalpino nel 1859, che la vede come uno strumento a disposizione dello Stato centrale, per formare la futura classe dirigente del paese. Al momento della sua adozione il panorama universitario del Regno sabauda vede la presenza di un numero piuttosto circoscritto di atenei (Torino, Pavia, Cagliari, Genova e Sassari), che salgono a 22 nel 1870, quando vengono inglobate nel Regno d'Italia le sedi presenti in Toscana (3), Emilia (3) e Marche (Urbino). Il Sud è quasi sprovvisto di presidi universitari, fatta eccezione per Napoli, che deve quindi da sola soddisfare l'intera domanda delle regioni meridionali.

Successivamente l'idea di riforma universitaria di Croce sembra preludere nei contenuti alla riforma Gentile del 1923, nel cui impianto permane l'obiettivo di una università d'élite. Con la riforma Gentile viene riconosciuta agli atenei personalità giuridica ed autonomia amministrativa, didattica e disciplinare; agli studenti è consentita maggiore liber-

² Un'altra strada per accrescere il numero delle persone con educazione terziaria sarebbe quella, tipica di paesi quali, ad esempio, la Germania e la Francia di accrescere il numero delle istituzioni che forniscono questo livello di istruzione. In questo modo è possibile proporre percorsi diversi, anche sotto il profilo dell'impegno necessario a conseguire il titolo. Questa strategia sembra però segnare il passo e attualmente anche questi paesi puntano alla diversificazione interna al sistema universitario più che a quella esterna, garantita dalla diversità delle istituzioni (Regini 2011).

sistema universitario². Affinché ciò si verifichi è necessario che l'università sia parte integrante e propulsiva del sistema paese: la ricerca e l'offerta formativa, ad essa collegata, devono essere adeguate agli standard internazionali, ma devono *in primis* essere capaci di creare sinergie con il sistema socio-economico di cui sono parte.

Di seguito cercheremo di tracciare il percorso attraverso il quale il sistema universitario italiano si è evoluto, fino a raggiungere l'attuale configurazione. Mostriamo che esso è molto diversificato sia sotto il profilo della diffusione territoriale, sia in termini di esiti formativi.

Cercheremo altresì di evidenziare che la riforma proposta dal ministro Gelmini contiene alcuni elementi a partire dai quali forse non è troppo ottimistico sperare in un, se pur parziale, cambiamento di rotta, che consenta al sistema universitario italiano di risultare in futuro meno autoreferenziale e più aperto agli stimoli ed ai contributi provenienti dal mercato.

2. Dalla legge Casati alla legge Gelmini: evoluzione storica dell'Università italiana

Il modello organizzativo dell'università italiana è figlio della legge Casati, promulgata dal Parlamento subalpino nel 1859, che la vede come uno strumento a disposizione dello Stato centrale, per formare la futura classe dirigente del paese. Al momento della sua adozione il panorama universitario del Regno sabauda vede la presenza di un numero piuttosto circoscritto di atenei (Torino, Pavia, Cagliari, Genova e Sassari), che salgono a 22 nel 1870, quando vengono inglobate nel Regno d'Italia le sedi presenti in Toscana (3), Emilia (3) e Marche (Urbino). Il Sud è quasi sprovvisto di presidi universitari, fatta eccezione per Napoli, che deve quindi da sola soddisfare l'intera domanda delle regioni meridionali.

Successivamente l'idea di riforma universitaria di Croce sembra precludere nei contenuti alla riforma Gentile del 1923, nel cui impianto permane l'obiettivo di una università d'élite. Con la riforma Gentile viene riconosciuta agli atenei personalità giuridica ed autonomia amministrativa, didattica e disciplinare; agli studenti è consentita maggiore liber-

² Un'altra strada per accrescere il numero delle persone con educazione terziaria sarebbe quella, tipica di paesi quali, ad esempio, la Germania e la Francia di accrescere il numero delle istituzioni che forniscono questo livello di istruzione. In questo modo è possibile proporre percorsi diversi, anche sotto il profilo dell'impegno necessario a conseguire il titolo. Questa strategia sembra però segnare il passo e attualmente anche questi paesi puntano alla diversificazione interna al sistema universitario più che a quella esterna, garantita dalla diversità delle istituzioni (Regini 2011).

tà di studio attraverso la liberalizzazione dei piani di studio. Si esercita però un controllo qualitativo sulla preparazione per le professioni attraverso l'esame di Stato.

Un primo segnale di cambiamento si registra ad opera del ministro Bottai, nel 1939, con la «Carta della Scuola», che predispone un meccanismo di selezione degli studenti non più basata sul censo, ma sulle attitudini individuali. Vengono inoltre inserite nuove Facoltà e viene regolamentata in base al titolo di scuola superiore la possibilità dello studente di accedervi. Nel dibattito dell'epoca trova spazio la proposta di incremento del numero di sedi universitarie al fine di favorire l'accesso agli studi terziari anche di soggetti meno abbienti purché capaci. Tuttavia tale proposito non si realizza, in epoca fascista vengono create soltanto le università statali di Milano e di Bari, e, tra quelle private, la Cattolica di Milano, lo IUAV di Venezia e la LUMSA di Roma. In concreto si registrano invece sostegni economici a favore di piani edilizi di città già sedi di atenei come Torino, Milano e Roma.

Fino al 1952 il panorama universitario italiano rimane, pertanto, invariato.

Invece, negli anni successivi, ed in particolare tra il 1953 ed il 1963, il boom economico e lo sviluppo del terziario stimolano la domanda di istruzione superiore da parte di larghi strati della popolazione, a cui il governo Fanfani risponde con il «Piano decennale della scuola», le cui caratteristiche fondamentali sono: un primo, seppur timido, tentativo di liberalizzazione degli accessi (legge 685/61), che consente ai diplomati degli istituti tecnici di iscriversi ad alcune Facoltà universitarie, ma soprattutto la creazione di nuove sedi e strutture universitarie e di istruzione superiore, motivate esplicitamente da un intento di riequilibrio territoriale Nord-Sud.

La politica di creazione di nuove sedi viene tuttavia attuata in modo molto più incisivo nel «Piano di sviluppo della scuola» per il quinquennio 1966-1970, periodo nel quale vengono fondati sei nuovi atenei. Il documento punta l'attenzione su una politica di sviluppo per il Mezzogiorno, ed attribuisce all'università il compito di contribuire al raggiungimento di questo obiettivo non solo sotto il profilo culturale, ma anche civile.

Il passaggio definitivo verso una università di massa avviene con l'approvazione della legge 910 del 1969, che determina l'apertura dell'università a tutti i diplomati, indipendentemente dalla loro tipologia. Questa legge consente inoltre la presentazione di piani individuali liberi, che permettono agli studenti di evitare gli insegnamenti più complessi, attirando nell'università anche coloro per i quali il percorso universitario è un bene di consumo, anziché un bene di investimento.

L'esito quantitativo dell'introduzione dell'università di massa è impressionante: si passa infatti, nell'arco di meno di un decennio, dai 370

mila iscritti dell'anno accademico 1967-1968 ad oltre un milione registrato nel 1977-1978.

A partire da questo periodo le politiche attuate dai governi in tema di istruzione universitaria, cominciano a mostrare notevoli contraddizioni. Da un lato si può infatti osservare l'incremento nel numero di sedi universitarie³, dall'altro questo trend viene improvvisamente bloccato dalla legge n. 924 del 30/11/1970. Questa norma sancisce la sospensione dei bandi di concorso a cattedra universitaria e a posti di professore aggregato, ma soprattutto vieta l'istituzione, l'autorizzazione e il riconoscimento di nuovi atenei e la nascita di nuove Facoltà. La sua *ratio* va ricercata nel tentativo di evitare «una proliferazione non coordinata e campanilistica delle istituzioni universitarie»⁴ o addirittura clientelare⁵. Da questo momento e fino al 1990 è necessaria una legge promulgata dal Parlamento per istituire nuove università, mentre prima era sufficiente un provvedimento amministrativo. Nei fatti questa procedura costituisce un notevole ostacolo alla nascita di nuovi atenei⁶.

A segnalare le forti contraddizioni in tema di politica universitaria, nel 1973 vengono emanati i Provvedimenti Urgenti, che, tra le altre cose⁷, all'art. 10, prevedono che entro un anno siano presentati uno o più ddl per l'istituzione di nuove università, tenendo conto delle osservazioni del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), che aveva evidenziato notevoli squilibri nella distribuzione territoriale degli atenei italiani, con la conseguente presenza di importanti flussi migratori e di evidenti segnali di sovraffollamento di alcune università storiche. Nonostante ciò, sul finire degli anni '70 l'attività normativa si concentra prevalentemente sul problema della docenza, con il bando di nuovi concorsi, il riordino del personale docente in due fasce (ordinari e associati), l'avvio di procedure per regolamentare l'ammissione dei precari (contrattisti, assegnisti, borsisti) nel ruolo di aggiunti universitari, nonché l'avvio in fase sperimentale del dipartimento quale nuova struttura organizzativa (DPR 382 del 1980).

³ Sono fondate in quel periodo le università statali di Bergamo, Reggio Calabria, Fisciano e Ancona, tutte nel 1968, e, pochi anni prima (1965), quella di Chieti. Nello stesso periodo vengono inoltre avviati il corso di laurea in Economia Politica e in Economia Aziendale.

⁴ Miozzi (1993), p. 224, nota 25.

⁵ Semeraro (1996), pp. 193-194.

⁶ Si veda la «Scheda sulla legislazione in materia universitaria», CRUI.

⁷ Il rilancio dei concorsi bloccati nel 1970; una diversa strutturazione dei Consigli di Facoltà aperti a rappresentanti di tutte le categorie universitarie; l'istituzione di contratti di formazione scientifica e didattica per neo-laureati.

Solo nel piano di sviluppo 1987-1990 si riconosce nuovamente l'esigenza di istituire nuove università, regolamentando sia il criterio delle gemmazioni in un unico polo sperimentale dei nuovi atenei, sia la possibilità di attivare corsi decentrati in una sede diversa dal «polo» e si riconosce la necessità di procedere al decongestionamento delle sedi maggiori. Infine vengono assegnati alle università docenti e finanziamenti per le sedi decentrate. Nel piano stesso viene poi indicata la necessità di elaborare strumenti di incentivazione per le iscrizioni ai corsi in settori di maggiore interesse per il Paese, ma anche presso le sedi con strutture poco utilizzate e sovradimensionate.

Con la legge 341 del 19/12/1990, per rendere effettiva ogni variazione dell'offerta formativa universitaria, inclusa la creazione di nuove sedi, non è più richiesta l'approvazione del Parlamento, ma è sufficiente l'inclusione del progetto all'interno del Piano. Ciò ha senz'altro facilitato la creazione di nuove università, e nella stessa direzione sembra aver spinto⁸ anche l'attribuzione dei docenti ai Settori Scientifico Disciplinari (SSD), piuttosto che alle singole cattedre. Tale riforma ha infatti permesso una maggiore flessibilità nella gestione della didattica e ha ridotto il numero di docenti necessari per l'istituzione di un nuovo corso di laurea.

L'esigenza di incrementare l'offerta formativa universitaria attraverso la creazione di nuove sedi trova spazio ancora nei piani di sviluppo 1991-1993 e 1994-1996, dove, come già avvenuto sul finire degli anni '80, si pianifica e finanzia la nascita di nuovi atenei con lo scopo di rendere più omogenea la distribuzione territoriale delle università, in modo da garantire a tutti la possibilità di accedere all'educazione terziaria in condizioni di parità. In questi documenti si fa sempre esplicito riferimento agli squilibri Nord-Sud. Inoltre nella legge collegata alla finanziaria per l'esercizio 1997 il ministero si propone di procedere al decongestionamento degli atenei con più di 40.000 studenti, prevedendo possibili interventi da concordare con i soggetti coinvolti e le istituzioni locali.

È questo il momento storico in cui vengono fondati il maggior numero di atenei: 18 nuovi atenei statali o legalmente riconosciuti nel corso degli anni '90, 9 dei quali nel Meridione. Un ulteriore stimolo all'espansione dell'offerta formativa viene offerto dal DPR n. 25 del 27/1/1998, che consente alle università di istituire autonomamente nuove Facoltà e nuovi corsi sul territorio sede dell'ateneo, purché tali progetti siano finanziati con risorse proprie e previa consultazione del nucleo di valutazione interno e dei comitati regionali di coordinamento⁹.

⁸ Si veda l'Appendice in Bratti, Checchi e De Blasio (2008).

⁹ I comitati regionali di coordinamento sono costituiti dai rettori delle università aventi sede nella medesima regione e dal presidente della giunta regionale o un suo

Le modalità di azione nei casi individuati come più urgenti, ovvero inizialmente Roma «La Sapienza», Napoli «Federico II», Bologna e Milano Statale e successivamente Torino e Bari, prevedono quattro modelli di diffusione sul territorio dell'offerta formativa dei mega-atenei:

- *creazione di sedi autonome*: il modello viene seguito da Roma «La Sapienza» con la creazione di Roma III, Milano Statale con la realizzazione di Milano Bicocca, Torino con la nascita dell'Università del Piemonte Orientale. Tale opzione viene giudicata, tra le righe, la più rischiosa dall'Osservatorio, in quanto richiede una accurata valutazione delle risorse disponibili e un'attenta stima dell'utenza potenziale;

- *creazione di Poli didattici decentrati* (scelta per esempio da Napoli) nel quale vengono distribuite sul territorio solo le infrastrutture didattiche mentre i docenti assicurano una presenza sporadica, mantenendo le loro attività di ricerca prevalenti presso la sede centrale. Dato il pendolarismo dei docenti, implicito in questa opzione, è ovviamente necessario che la distanza tra la sede centrale ed il polo sia contenuta. Tale modello organizzativo viene valutato in modo estremamente positivo dal MURST che lo giudica «senz'altro valido e preferibile, sia in termini di efficacia che di efficienza per risolvere situazioni specifiche, in particolare il sovrappollamento degli atenei o comunque per soddisfare la domanda di formazione universitaria distribuita sul territorio»;

- *creazione di sedi decentrate*: in questo caso si distribuiscono sul territorio le attività didattiche complete e si cerca di decentrare anche l'attività di ricerca. In tal caso la sede madre ne istituisce una decentrata sia per decongestionare la propria attività sia per rispondere ad una domanda di formazione del territorio circostante. «L'istituzione di una sede decentrata si giustifica tanto per l'entità della domanda di formazione quanto per il retroterra culturale e di specializzazione delle attività che insistono sul territorio»¹⁰. Tale politica è stata seguita in parte dall'Università di Napoli, in parte da quella di Torino, e da quella di Bari;

- *il modello della rete di sedi* nel quale il soggetto dell'autonomia non è tanto una sede ma piuttosto un'insieme di sedi confederate nel loro insieme (sul modello, per esempio, della University of California, e delle sue sedi a Los Angeles, Sacramento, San Diego ecc.), scelto dall'Università dell'Insubria e dall'Università del Piemonte Orientale.

delegato. Tali istituzioni hanno un ruolo consultivo riguardo le iniziative di modifica dell'offerta formativa terziaria per il territorio di loro competenza.

¹⁰ MURST, Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, «Valutazione del progetto di decongestionamento dell'Università degli Studi di Milano», gennaio 1998.

Le modalità di azione nei casi individuati come più urgenti, ovvero inizialmente Roma «La Sapienza», Napoli «Federico II», Bologna e Milano Statale e successivamente Torino e Bari, prevedono quattro modelli di diffusione sul territorio dell'offerta formativa dei mega-atenei:

- *creazione di sedi autonome*: il modello viene seguito da Roma «La Sapienza» con la creazione di Roma III, Milano Statale con la realizzazione di Milano Bicocca, Torino con la nascita dell'Università del Piemonte Orientale. Tale opzione viene giudicata, tra le righe, la più rischiosa dall'Osservatorio, in quanto richiede una accurata valutazione delle risorse disponibili e un'attenta stima dell'utenza potenziale;

- *creazione di Poli didattici decentrati* (scelta per esempio da Napoli) nel quale vengono distribuite sul territorio solo le infrastrutture didattiche mentre i docenti assicurano una presenza sporadica, mantenendo le loro attività di ricerca prevalenti presso la sede centrale. Dato il pendolarismo dei docenti, implicito in questa opzione, è ovviamente necessario che la distanza tra la sede centrale ed il polo sia contenuta. Tale modello organizzativo viene valutato in modo estremamente positivo dal MURST che lo giudica «senz'altro valido e preferibile, sia in termini di efficacia che di efficienza per risolvere situazioni specifiche, in particolare il sovrappollamento degli atenei o comunque per soddisfare la domanda di formazione universitaria distribuita sul territorio»;

- *creazione di sedi decentrate*: in questo caso si distribuiscono sul territorio le attività didattiche complete e si cerca di decentrare anche l'attività di ricerca. In tal caso la sede madre ne istituisce una decentrata sia per decongestionare la propria attività sia per rispondere ad una domanda di formazione del territorio circostante. «L'istituzione di una sede decentrata si giustifica tanto per l'entità della domanda di formazione quanto per il retroterra culturale e di specializzazione delle attività che insistono sul territorio»¹⁰. Tale politica è stata seguita in parte dall'Università di Napoli, in parte da quella di Torino, e da quella di Bari;

- *il modello della rete di sedi* nel quale il soggetto dell'autonomia non è tanto una sede ma piuttosto un'insieme di sedi confederate nel loro insieme (sul modello, per esempio, della University of California, e delle sue sedi a Los Angeles, Sacramento, San Diego ecc.), scelto dall'Università dell'Insubria e dall'Università del Piemonte Orientale.

delegato. Tali istituzioni hanno un ruolo consultivo riguardo le iniziative di modifica dell'offerta formativa terziaria per il territorio di loro competenza.

¹⁰ MURST, Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, «Valutazione del progetto di decongestionamento dell'Università degli Studi di Milano», gennaio 1998.

La valutazione fatta dall'Osservatorio del MURST circa i processi di decongestionamento e creazione di nuovi atenei avviati negli anni '80 e nei primi anni '90 è tutt'altro che positiva¹¹. Le cause sono da riscontrare soprattutto in un'inadeguata valutazione, da parte degli organi ministeriali, delle proposte avanzate dagli enti locali, spesso caratterizzate da una forte componente campanilistica. Specie per le università create negli anni '80/primi anni '90, l'iter procedurale coinvolge un numero troppo elevato di attori.

Un elemento che può avere compromesso il buon esito dei processi di decentramento è l'aver lasciato alla completa volontà degli studenti la decisione se continuare a iscriversi nell'università congestionata o piuttosto trasferirsi presso la nuova sede. Peraltro anche i trasferimenti del personale¹² e la cessione di posti liberi di professori sono state molto modeste, rallentando l'acquisizione di personale quantitativamente e qualitativamente adeguato da parte delle nuove sedi. Ovviamente i due fattori si influenzano reciprocamente¹³.

Nonostante alcuni problemi, un giudizio decisamente più positivo è espresso dall'Osservatorio del Ministero nei confronti delle iniziative di decongestionamento più recenti: Milano Bicocca, Piemonte Orientale, Benevento e Catanzaro.

In conclusione la storia dell'intervento sul sistema universitario italiano, fino ai più recenti provvedimenti, di cui ci occuperemo tra breve, a nostro avviso, lascia irrisolti una serie di problemi tra i quali:

1. lo squilibrio tra Nord e Sud in termini di offerta di formazione universitaria;

2. il ruolo degli atenei di nuova istituzione, ed in parte anche quello delle sedi decentrate, nell'ambito di un sistema universitario, che dovrebbe aumentare i livelli di istruzione di tutta la forza lavoro (università di massa) e contemporaneamente sviluppare l'eccellenza, come vocazione irrinunciabile dell'attività di ricerca e della didattica, che ne discende.

Nel momento in cui scriviamo gli atenei stanno concludendo la stesura dei nuovi statuti, attraverso i quali daranno forma concreta

¹¹ In particolare l'istituzione di Roma Tor Vergata, Napoli II e Politecnico di Bari al fine di decongestionare rispettivamente «La Sapienza», Napoli I e l'università di Bari.

¹² In base all'art. 8 del DPR 382/80 «I professori possono essere trasferiti, a domanda, ad altro insegnamento della stessa facoltà o di altra facoltà della stessa università ovvero, dopo un triennio di servizio prestato nella medesima università, anche ad altra università...».

¹³ La successiva legge 341/90 ha allentato almeno in parte tali vincoli, provvedendo all'inquadramento dei docenti all'interno di un settore scientifico disciplinare piuttosto che in una singola facoltà.

al nuovo sistema di *governance* previsto dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, comunemente nota come riforma Gelmini. Ci auguriamo che l'applicazione di questa norma possa rappresentare un'occasione per aprire, all'interno di ciascun ateneo, una riflessione sulla propria *mission*, nella consapevolezza che essa debba essere adeguata alle proprie caratteristiche (in termini di docenza e di attività di ricerca), potenzialità di sviluppo, collocazione territoriale e aspettative del proprio bacino d'utenza.

3. Il sistema universitario italiano: problemi e prospettive

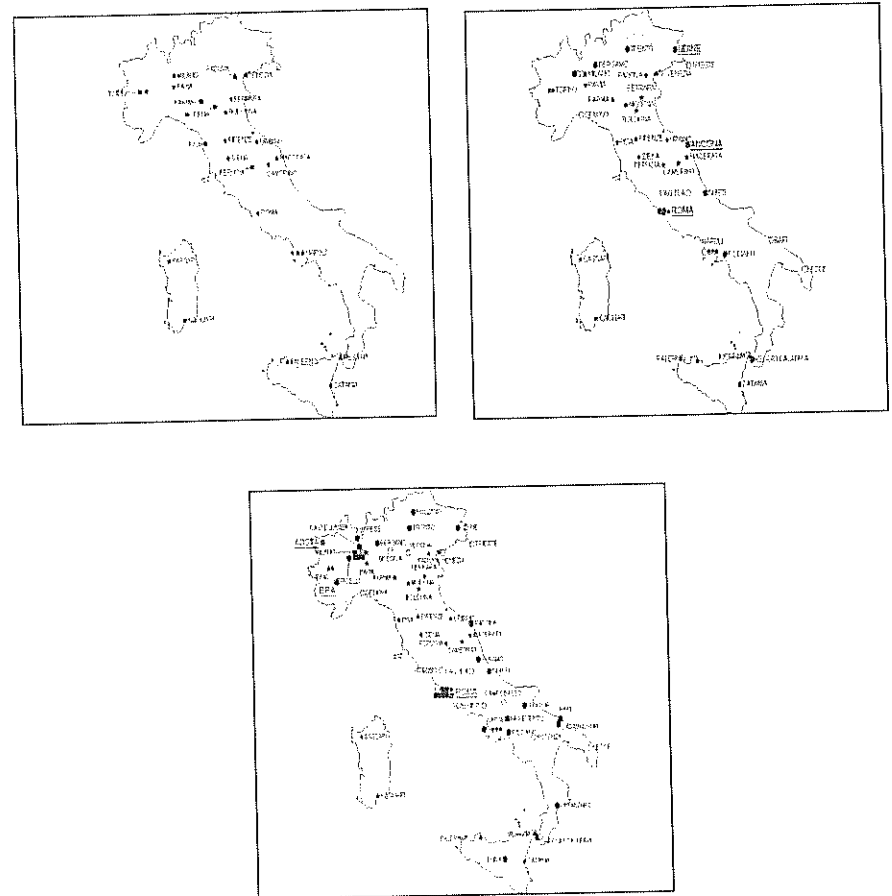
Il sistema universitario italiano, oggi, è quello della Tabella 1. Se escludiamo le 11 università telematiche, i 5 Istituti di Formazione dottorale e post-dottorale, la Scuola Normale Superiore (Pisa) e le 3 università per stranieri, esso è formato da 71 atenei generalisti e 4 politecnici.

Tabella 1 - *Il sistema universitario italiano in cifre*

<i>Università e Politecnici</i>	75
<i>Facoltà</i>	629
<i>Corsi di Laurea (CDL):</i>	5.493
Nuovo Ordinamento (N.O.)	5.462
Non Riformati	31
<i>Studenti:</i>	
Immatricolati	293.179
Iscritti Totali	1.797.462
Iscritti Fuori Corso	757.850
Laureati Totali:	292.798
CDL-N.O.	27.882
CDU-V.O.	129
CDL	171.208
CDL-Specialistica	74.090
CDL-Specialistica Ciclo Unico	19.485
Scuole Dirette a Fini Speciali	4
<i>Personale</i>	
Docenti di Ruolo	57.748
Docenti a Contratto	41.349
Tecnico Amministrativo	57.742

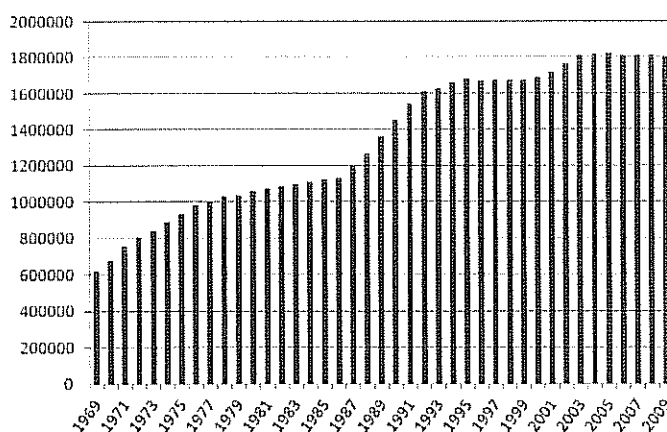
La sua evoluzione nel tempo è illustrata dalle cartine di Fig. 2, 3, 4, che mostrano come la grande espansione dell'università italiana prende avvio nel 1979 e si conclude nel 2004, in quest'ultimo periodo, infatti, vengono fondati ben 29 nuovi atenei, 18 dei quali tra il 1990 ed il 1998. Lo scopo, dichiarato anche se non necessariamente raggiunto, è quello di decongestionare i grandi atenei metropolitani, e nello stesso tempo venire incontro ad una domanda di istruzione superiore sempre più diffusa sul territorio.

Figure 2, 3, 4 - Atenei presenti in Italia nel 1919 - 1979 - 2011



È altresì probabile che l'istituzione di nuove università insieme alla diffusione territoriale di sedi periferiche – da parte di quelle già esistenti – abbiano fatto da volano alle iscrizioni, il cui aumento procede ad un ritmo particolarmente elevato tra il 1986 ed il 1996, per poi assestarsi intorno ai livelli raggiunti e riprendere solo negli anni immediatamente successivi all'introduzione della riforma del «3+2».

Figura 5 - *Iscritti nel sistema universitario italiano*



Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat e MIUR (1969-2009).

L'aumento dell'offerta di sedi e/o corsi di laurea ha certamente «creato la sua domanda», per citare la legge di Say, favorendo peraltro la democratizzazione del sistema. Unitamente alla nascita di nuove istituzioni universitarie, a partire dal 1986 si è assistito infatti ad un significativo aumento di nuove località con presidi universitari. Durante il ventennio 1986-2006 le sedi decentrate sono passate da 47 a 162 e solo negli ultimi anni, a seguito delle raccomandazioni a livello centrale di procedere ad una semplificazione del quadro dell'offerta formativa, tale fenomeno ha subito un razionamento, che le ha limitate a 130, di cui 50 sono sedi solo di corsi di laurea per professioni sanitarie. Nel periodo in considerazione anche il processo di sviluppo dei corsi di laurea è stato interessato dalle stesse dinamiche; in particolare, nel 1986 la disponibilità di corsi di laurea era pari a 778 ed è successivamente cresciuta fino a raggiungere il massimo di 5.835¹⁴ nel 2007. Solo negli ultimi anni questa tendenza si è

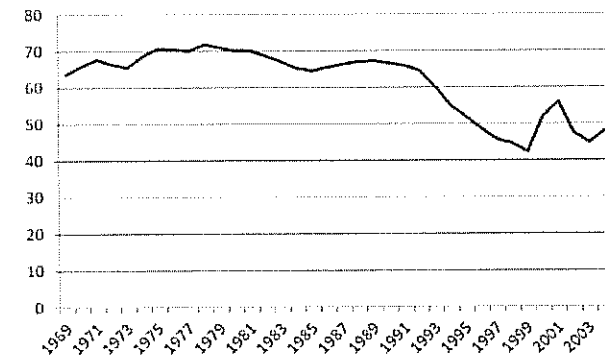
¹⁴ La crescita del numero di corsi di laurea attivati in Italia è stata particolarmente evidente a partire dal 2004, anno in cui venivano avviati per la prima volta anche i corsi di laurea specialistica.

invertita ed il calo è confermato dal dato rilevato nell'anno accademico 2009/2010, in cui risultano attivi 5.493 corsi di laurea.

Il capitale umano prodotto dallo sviluppo del sistema universitario è tuttavia inadeguato rispetto alle potenzialità espresse dalla popolazione universitaria e conseguentemente alle risorse investite. Solo tra il 2001 ed il 2005 si registra un'improvvisa impennata nel numero di laureati, ma certamente questo è un fenomeno isolato, che non cambia la produttività del sistema. Essa è il frutto della riforma del «3+2» (DM 509/99), che ha consentito il conseguimento della laurea triennale a molti studenti, i quali di fatto avevano rinunciato a completare il percorso quadriennale, ma che, anche grazie alla valorizzazione delle eventuali esperienze lavorative, hanno invece potuto più facilmente concludere il proprio percorso di studi.

Se valutiamo la produttività del sistema sulla base di un indice di dispersione¹⁵ per coorte di immatricolazione, osserviamo una stabilità dell'indicatore tra il 1969 ed il 1989; successivamente esso segnala una decisa flessione fino al minimo del 1999 (42%), per poi recuperare e stabilizzarsi intorno ad un valore medio pari al 50%. È tuttavia interessante notare che, pur rimanendo relativamente elevata, la dispersione si riduce negli anni in cui aumenta la diffusione territoriale dell'offerta formativa, come se i nuovi atenei, le sedi e/o corsi di laurea decentrati consentano agli studenti, che spesso risiedono a poca distanza dalla sede stessa, di organizzare meglio la propria giornata e i tempi di studio, in virtù della maggiore dotazione di spazi e di una più facile interazione con i docenti.

Figura 6 - Tasso di dispersione per coorte di immatricolazione



Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat e MIUR (1969-2009).

¹⁵ Esso è determinato come rapporto tra la quota di matricole della coorte t che non completano il corso di studio con un ritardo massimo di due anni rispetto alla durata legale e il numero complessivo di matricole iscritte nell'anno t .

Ad avvalorare questa ipotesi, un recente studio (Aina, Baici e Casalone 2011) evidenzia come – controllando per le caratteristiche individuali e familiari – i tempi alla laurea si accorciano in presenza di una maggiore disponibilità di capitale umano e fisico in ciascuna istituzione universitaria.

Peraltro – sempre controllando per le caratteristiche individuali e la disponibilità di capitale fisico ed umano dell'istituzione – risulta che, a tre anni dal conseguimento del titolo, i laureati presso atenei periferici ottengono in media un salario più elevato degli altri. Questo premio è particolarmente evidente nelle Facoltà umanistiche (Scienze politiche, Lettere e Scienze della formazione) e in Agraria; perché gli atenei regionali riescono meglio degli altri a «disegnare» curricula in linea con le richieste del mercato di riferimento (Ghinetti e Moriconi 2010).

La dispersione colpisce gli iscritti a tutti i gruppi disciplinari, infatti la composizione del gruppo dei laureati, sotto questo profilo, non è molto dissimile da quella degli immatricolati.

Negli anni più recenti si osserva tuttavia un cambiamento del sistema a partire probabilmente dal rallentamento della diffusione sul territorio di nuove iniziative formative, dalla razionalizzazione delle risorse che affluiscono all'università, ma anche dal comportamento di coloro che accedono al sistema universitario.

Innanzitutto dopo il calo delle immatricolazioni, che si registra tra il 1993 e il 1997, nel periodo successivo, ma solo fino al 2003, la tendenza si inverte: sul versante della crescita del numero di accessi al sistema la riforma del «3+2» non ottiene i risultati che era legittimo attendersi. L'aumento della popolazione universitaria si arresta e le matricole si riducono, soprattutto al Sud, ma nel contempo cambiano le preferenze degli studenti, che si immatricolano sempre meno ai corsi di laurea dell'area umanistica, politico-sociale, giuridica e ad architettura, laddove, nella fase di espansione dell'accesso all'università, erano questi i percorsi privilegiati.

Fanno invece registrare una buona tenuta i corsi dell'area economico-statistica, mentre aumentano le matricole ai corsi di laurea del gruppo medico, scientifico e ingegneristico. Gli studenti che si iscrivono sembrano farlo con uno sguardo più attento agli sbocchi sul mercato del lavoro: l'istruzione terziaria smette di essere un bene di consumo e diventa un bene d'investimento.

A partire dagli anni '90 aumentano anche le iniziative di orientamento alla scelta universitaria da parte delle scuole secondarie, delle università, delle istituzioni (Regioni, Province, Comuni), ma soprattutto prendono piede le indagini sugli sbocchi professionali dei laureati da parte dell'Istat (a partire dal 1989) e del Consorzio AlmaLaurea (fondato nel 1994).

È difficile valutare l'impatto delle azioni di orientamento, che, scaturendo dalla libera iniziativa dei proponenti, assumono le forme più svariate, dalla semplice presentazione dell'offerta formativa, alla somministrazione di test attitudinali, dalla partecipazione ad una lezione universitaria, all'incontro con i laureati di successo. Invece, la periodica informazione sugli sbocchi professionali dei laureati fornita dalle indagini Istat e Alma-Laurea ha sicuramente contribuito ad accrescere l'attenzione – da parte dei diplomati e delle loro famiglie – intorno all'esito occupazionale della scelta universitaria, favorendo, a nostro avviso, la preferenza per percorsi a più rapido ed efficace inserimento nel mercato del lavoro.

Anche la riforma che sta entrando in vigore rappresenta un'importante occasione per intervenire sul sistema universitario italiano, al fine soprattutto di accrescerne l'efficienza. Non è questa la sede per una valutazione complessiva della legge 240; ma, sulla scia dell'analisi fin qui proposta, vorremmo evidenziare le opportunità che essa offre all'università italiana, sotto il profilo dell'aumento dell'efficienza, in termini di creazione di capitale umano di eccellenza.

Lo sviluppo dell'università in Italia è avvenuto ad opera di due principali attori: il ministero ad essa preposto ed il corpo docente, mentre grande assente è risultato il mercato. Come conseguenza raramente gli atenei sono stati spinti a pianificare la loro attività tenendo conto delle esigenze dei propri *stakeholder*. Ma l'applicazione della legge 240, potrebbe generare uno spostamento del baricentro della *governance* dal senato accademico al CdA, consentendo agli atenei di aprirsi – attraverso i propri CdA – a qualificati contributi provenienti dall'economia. È infatti difficile immaginare che il sistema economico e specialmente le imprese siano disponibili a collaborare, mettendo a disposizione delle università risorse e competenze, se non potranno esercitare un controllo efficace sulle modalità con cui dette risorse saranno impiegate. Questa gestione condivisa avrebbe il duplice effetto di ampliare le ricadute dell'offerta formativa e dell'attività di ricerca, che sarebbero così più adeguate ai bisogni del tessuto circostante, rendendo peraltro il mercato co-responsabile dei risultati conseguiti.

L'undicesimo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario (MIUR-CNVSU, 2011) evidenzia, tra le alte cose, la notevole variabilità degli indicatori di efficienza (costo per studente, tassi di abbandono, studenti «inattivi», studenti fuori corso, tempi per il conseguimento della laurea) tra i vari atenei. Alla luce di ciò è evidente che, per ridurre la variabilità e favorire la convergenza del sistema verso più elevati livelli di produttività, è indispensabile intervenire a livello di singolo ateneo ed è indubbio che il mercato possa esercitare un'azione di stimolo fondamentale nell'individuazione delle strategie e degli strumenti da adottare per perseguirla.

Tabella 2 - Tassi di crescita medi degli immatricolati, iscritti e laureati per area geografica e gruppo disciplinare

	Tassi di crescita medi annui									
	Matricole				Iscritti				Laureati	
	69-'80	80-'86	96-'09	69-'80	80-'86	96-'09	69-'80	80-'86		96-'09
<i>Area Geografica</i>										
Nord	3,37	1,83	0,25	5,17	3,13	0,28	5,34	4,18	6,87	
Centro	3,79	1,57	-0,94	5,63	3,00	0,45	4,59	2,60	8,88	
Sud	2,58	1,71	-0,58	4,17	2,96	1,60	3,01	2,71	7,48	
<i>Gruppo disciplinare</i>										
Umanistico	0,28	2,36	-0,88	1,25	3,26	1,24	1,18	1,27	12,00	
Economico-statistico	-1,25	1,48	0,31	1,79	5,96	-0,69	-3,01	12,43	6,12	
Politico-sociale	3,50	6,79	-4,04	7,50	7,66	-1,96	9,14	7,93	10,70	
Giuridico	4,29	2,27	-4,60	10,13	4,71	-2,83	3,77	5,87	2,69	
Ingegneria	1,19	4,41	1,09	3,29	5,06	1,27	4,92	2,34	10,17	
Architettura	3,39	-1,44	-0,01	13,29	2,64	-1,42	11,09	2,49	6,57	
Medico	2,88	-3,45	10,03	10,42	-4,45	5,93	14,35	-1,40	12,59	
Scientifico	0,73	0,55	1,07	4,66	1,52	1,13	4,43	1,96	7,76	
<i>Totale</i>	2,80	1,73	-0,79	5,04	2,89	0,47	4,26	3,03	7,26	

Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat e MIUR (1969-2009).

Il nostro è uno dei pochi paesi che affida all'università tutta la formazione post scuola secondaria superiore. È impensabile che tutti gli atenei possano soddisfare i molteplici bisogni, che sotto questo profilo, manifesta un'economia complessa ed è peraltro difficile immaginare che tutte le differenti domande di formazione e le variegate esigenze di promozione sociale possano trovare adeguata risposta presso qualsiasi università. È venuto il momento che ogni singolo ateneo individui la propria *mission*, partendo, come chiede anche il DM 17, dalle caratteristiche del proprio corpo docente e pertanto dalle proprie eccellenze: ma tutto questo deve avvenire nel rispetto delle legittime aspettative del proprio bacino di utenza, (studenti, famiglie, istituzioni, sistema economico). Peraltro il territorio più o meno vasto su cui si riverberano le ricadute dell'attività didattica e di ricerca di un ateneo deve farsi carico – in senso lato – della propria università, nella consapevolezza, che ci auguriamo diventi sempre più diffusa, che, investendo su di essa, virtuosamente favorisce il proprio sviluppo. Interessante a questo proposito è l'esperienza di paesi quali la Norvegia e la Finlandia, dove, con l'istituzione di nuovi atenei regionali già negli anni '60, si intendeva estendere la disponibilità di servizi pubblici, e tra questi l'istruzione terziaria, anche alle aree più periferiche, nella convinzione che la maggiore dotazione di capitale umano avrebbe fornito uno stimolo alla crescita economica (Arbo and Eskelinen 2003). Quelle esperienze ci mostrano invece che gli atenei regionali hanno un impatto relativamente limitato sui loro territori, non riuscendo quasi mai a raggiungere (sia sotto il profilo della ricerca sia sotto il profilo della didattica) esiti simili a quelli dei grandi atenei storici, se a loro si chiede, come a questi ultimi, di essere «generalisti». Le università decentrate diventano invece un importante volano di sviluppo per i territori su cui insistono quando definiscono i propri obiettivi e li perseguono in sinergia con le istituzioni ed il tessuto economico di riferimento.

4. *Considerazioni conclusive*

Due interventi hanno cambiato i numeri e le caratteristiche del sistema universitario italiano: la legge del 1969, che ha liberalizzato gli accessi, e le successive iniziative, che ne hanno favorito la diffusione territoriale. Tuttavia, entrambe le misure non hanno consentito al Paese di raggiungere un livello di capitale umano paragonabile a quella dei suoi principali concorrenti. La crescita sia degli iscritti sia dell'offerta didattica (nuovi atenei, sedi distaccate, corsi di laurea) si concentra negli anni '90, successivamente l'evoluzione rallenta, prima di avere prodotto l'auspicato riequilibrio tra Nord e Sud. A riprova di ciò, in un contesto

– quale quello italiano – in cui la mobilità studentesca è molto bassa, attualmente essa è quasi esclusivamente generata dagli studenti residenti al Sud, che si iscrivono alle università del Centro, non trovando sul proprio territorio un'offerta di formazione universitaria in linea con i propri bisogni.

I dati che abbiamo fornito mostrano altresì come la regionalizzazione del sistema, per quanto incompiuta, abbia contribuito ad accrescere la produttività, riducendo i tassi di dispersione soprattutto negli anni '90, in cui si concentra l'aumento dei presidi periferici. Sotto questo profilo, invece, la riforma del «3+2» non pare avere ancora prodotto gli effetti auspicati.

Un ulteriore segnale positivo, emerso negli anni più recenti, è il cambiamento nelle preferenze degli studenti, che stanno sempre più privilegiando i corsi dell'area medica, scientifica, ingegneristica ed economico-statistica. Tale dato è da interpretare come conseguenza positiva sia delle sempre più intense e qualificate azioni di orientamento, sia della diffusione di statistiche in merito agli sbocchi occupazionali dei laureati, soprattutto da parte dell'Istat e di AlmaLaurea. Grazie a queste azioni gli studenti si avvicinano all'esperienza universitaria in maniera più consapevole, in quanto vagliano le opportunità a loro disposizione non solo in base alle proprie inclinazioni, ma anche alle possibilità future di inserimento nel mercato del lavoro. A nostro avviso, poi, anche la maggior disponibilità di corsi di laurea nelle sedi decentrate, soprattutto per l'area medica, ha contribuito a segnalare la rilevanza di queste professioni e a stimolare la domanda per questo tipo di formazione.

Le criticità evidenziate segnalano la necessità di consolidare i risultati fin qui raggiunti, evitando una razionalizzazione «orizzontale» del sistema che penalizzerebbe le iniziative più recenti, depauperando così quelle aree del paese in cui la dotazione di capitale umano a più elevata professionalità è ancora ridotta.

I necessari interventi per accrescere l'efficienza del sistema universitario italiano, certamente ancora inadeguato a rispondere appieno alle domande di ricerca, formazione e mobilità sociale presenti nel paese, devono evitare di essere calati dall'alto, come se si trattasse di un sistema omogeneo; nella fase attuale è, a nostro giudizio, indispensabile agire a livello di singolo ateneo. Peraltro l'applicazione della riforma Gelmini fornisce – ai singoli atenei – l'occasione per ripensare la propria *mission*, anche in funzione delle esigenze dei propri *stakeholder*. Nella definizione degli obiettivi i nuovi dipartimenti¹⁶ dovrebbero prestare particolare attenzione a questi bisogni e successivamente cercare di attuarli in col-

¹⁶ Essi, oltre alla ricerca, dovranno gestire anche la didattica.

laborazione con le istituzioni e le imprese del territorio. Solo agendo in questo modo l'università potrà amplificare le ricadute della propria attività e rappresentare un importante motore di sviluppo per l'area su cui insiste.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AINA C. - BAICI E. - CASALONE G. (2011), *Time to degree: student's abilities, university characteristics or something else? Evidence from Italy*, «Education Economics», vol. 19, n. 3, pp. 311-325.

ALMALAUREA (vari anni), *Indagine sulla condizione occupazionale dei laureati*, Consorzio Interuniversitario AlmaLaurea, Bologna.

ARBO P. - ESKELINEN H. (2003), *The Role of Small, Comprehensive Universities in Regional Economic Development: Experiences from Two Nordic Cases*, Paper for the 43th ERSO Congress, Jyväskylä 27-30 August.

BRATTI M. - CHECCHI D. - DE BLASIO G. (2008), *Does the Expansion of Higher Education Increase the Equality of Educational Opportunities? Evidence from Italy*, «Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations», vol. 22, n. S1, pp. 53-88.

BROLLO M. - DE LUCA TAMAJO R. (2011), *La riforma dell'università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 40/2010*, Giuffrè, Milano.

CAPANO G. (1998), *La politica universitaria*, il Mulino, Bologna.

CRUI, *Scheda sulla legislazione universitaria*: www.cruai.it/cruai/scheda_legislazione.doc

GHINETTI P. - MORICONI S. (2010), *The wage return to graduate in a regional university: evidence from Italy*, CREA Discussion Paper 2010-23.

ISTAT (vari anni), *Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati*, Roma.

ISTAT (1969-1998), *Indagine sull'istruzione universitaria*, Roma.

MIOZZI U.M. (1993), *Lo sviluppo storico dell'università italiana*, Le Monnier, Firenze.

MIUR (1998-2010), *Indagine sull'istruzione universitaria*, <http://statistica.miur.it>.

MIUR-CNVSU (vari anni), *Rapporto sullo stato del sistema universitario*, Roma.

OECD (2011), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing.

REGINI M. (2011), *European Universities and the Challenge of the Market. A Comparative Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham - UK.

SEMERARO A. (1996), *Il sistema scolastico italiano*, Carocci Editore, Roma.

TROMBETTI A.L. - STANCHI A. (2010), *L'università italiana e l'Europa. Analisi dei sistemi di istruzione superiore: Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Ungheria*, Rubbettino, Soveria Mammeli.