

La Buona Università in Italia: i profili della nuova riforma universitaria

Gian Cesare Romagnoli – Università degli Studi Roma Tre

1. Introduzione

Questa riflessione riguarda alcuni profili della nuova riforma dell'università italiana, un'istituzione fondamentale per lo sviluppo del Paese. Negli ultimi 15 anni l'università italiana è stata riformata senza posa per affrontare un grande numero di criticità gravi accumulate a partire dal Decreto 382 del 1980. Purtroppo altre criticità sono scaturite dalle stesse riforme che si sono succedute e ciò ha condotto ancora una volta a parlare di riforma. Questo saggio è articolato in due parti, che analizzano rispettivamente le criticità del sistema universitario italiano, nel decennio 1999-2010, e quelle attuali cui la politica si rivolge con il testo di riforma *in itinere*.

2. Le criticità del sistema universitario italiano nel decennio di riformismo compulsivo

I risultati deludenti della riforma Berlinguer furono evidenziati dalle iscrizioni in massa dei laureati triennali (contro le attese della riforma) ai corsi di laurea biennali, causate dal mancato riconoscimento ai triennialisti delle professionalità promesse dalla riforma rispetto a quelle richieste dal mercato del lavoro. Si disse allora, in modo autoreferenziale, che toccava al mercato del lavoro adeguarsi all'offerta formativa dell'università, e non viceversa. Anche se in parte corretti dalle riforme successive, gli esiti della L. 509 hanno sovente disarticolato gli ordinamenti didattici invece di migliorarli. Invece di collegare organicamente i due livelli formativi, triennale e biennale, se ne è prevista la separazione. Solo un disegno unitario, sotteso alla struttura dei quinquenni divisi in due parti – professionale e specialistico– avrebbe potuto migliorare, o almeno mantenere, la qualità dei livelli formativi del vecchio ordinamento. Attualmente solo i cicli unici quinquennali hanno risolto questo problema. Queste disfunzioni sono state ampiamente denunciate anche dalla CRUI e dal CUN.

Il cambiamento, iniziato nel 1999 e ancora in atto negli atenei italiani, ha portato a un nuovo modello di università. Il fine della riforma del sistema universitario, che andava cambiato per molte ragioni (crisi delle macrostrutture, riorganizzazione dei saperi, trasformazione profonda del mondo del lavoro), era quello di modulare interventi legislativi capaci di far crescere realmente la prassi e la mentalità dell'autonomia universitaria come strumento che coniuga libertà e responsabilità all'interno di un disegno generale di riforma. Questa finalità comportava però almeno tre rischi, in parte interconnessi: la possibile dequalificazione degli studi universitari, la mancanza di tutela dei fruitori deboli del nostro sistema universitario e, in presenza del valore legale dei titoli, la proliferazione di enti non statali, come le università telematiche, che possono offrire a una domanda elevata di titoli universitari, esposta alla diffusione del "numero chiuso", titoli universitari meno validi con costi maggiori per gli studenti. Le difficoltà delle università statali spalancano le porte a quelle *on line*.

Il malfunzionamento di alcuni atenei, spesso accompagnato da fenomeni di malcostume, è stato denunciato in modo crescente sia da molti docenti sia dai media. Subito dagli studenti, esso ha menomato la capacità di sviluppo del nostro paese. A questo contesto viene addebitata la lenta

cristallizzazione della nostra dinamica sociale e quindi l'affievolimento delle speranze dei giovani per la qualità del loro futuro.

Sulla questione dell'esiguità del numero dei laureati nel nostro paese pesano invece sia il giudizio delle famiglie italiane che negli ultimi anni hanno ridotto l'iscrizione dei loro figli all'università sia i rapporti dell'Istat che assegnano ai diplomati, piuttosto che ai laureati, la probabilità più alta di ottenere un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

È evidente perciò la necessità di risvegliare lo spirito di responsabilità di docenti e discenti, se non si vuole privilegiare, attraverso un'autonomia universitaria apparente, un obiettivo formale che appartiene al *process oriented model*, rispetto a quello sostanziale della qualità dei percorsi formativi. In questo caso, l'autonomia universitaria diventa falsa e controproducente. Infatti, per assicurarsi l'apporto finanziario dello Stato, le singole sedi sono indotte a mostrare la loro efficienza attraverso una misura di produttività apparente come quella del tasso di conseguimento dei diplomi di laurea dopo percorsi universitari semplificati, piuttosto che attraverso una misura di produttività reale in termini di livelli formativi conseguiti e di impiego dei laureati. In questo contesto, trova senso il paradosso denunciato nel Rapporto *I nuovi laureati* della Fondazione Agnelli, dove si legge: "La produttività del sistema Italia è stata molto deludente proprio negli anni in cui aumentava l'accumulazione di *capitale umano*". Questa conclusione è sicuramente discutibile perché c'è una pluralità di responsabilità pubbliche e private che ha motivato la caduta della produttività in Italia. Tra queste ragioni vi sono però anche la scuola e le università italiane che hanno prodotto, in parte, un'accumulazione di capitale umano solo apparente. Vi sono responsabilità politiche per questo esito, ma anche dei docenti universitari.

La mancanza di competizione e l'elusione del merito consentono, come si è detto, di trovare un lavoro soddisfacente a coloro che hanno sufficienti relazioni famigliari mentre impediscono ai talenti di esprimersi. Ciò può contribuire alla "rifeudalizzazione della società" da parte dello Stato denunciata, venti anni fa, da Habermas. Il problema è aggravato dal fatto che sono in fuga dall'Italia anche i cervelli stranieri. Il nostro è un paese in parte pietrificato e ciò rallenta la ripresa in tutti i settori: i giovani talenti sono sacrificati, mentre prevale il familismo amorale. Sarebbe necessario un nuovo patto tra generazioni, non limitato solo ai rapporti famigliari ma che si allarghi alla società nel suo complesso. Colmare questo scarto è il luogo vero dell'azione politica. L'introduzione dell'etica non consiste nella diminuzione di un danno, bensì nell'individuazione di un nuovo processo. Questi problemi dovrebbero essere interiorizzati e motivare *in primis* i docenti al cambiamento.

3. Le criticità attuali e le intenzioni della politica

Alla fine del febbraio scorso si è aperto il viaggio politico-amministrativo della Buona Università. Alcuni pensano che il nome sia stato scelto per sancire definitivamente l'esistenza di atenei di «serie A» e di «serie B» in Italia. Questi i cardini della futura legge: possibile uscita dei lavoratori degli atenei dalla Pubblica Amministrazione, creazione di un compartimento autonomo con un contratto unico e poi sulla strada del *Jobs Act*, tutele crescenti per i precari e soprattutto i ricercatori, quindi il superamento del sistema insabbiante dei punti organico. È stato osservato che rifiutare la logica del merito dentro le università è quanto di più antidemocratico vi possa essere, ma antidemocratico e antimeritevole è un diritto allo studio inesistente.

Come si è già detto, negli anni del riformismo compulsivo, il sistema universitario e della ricerca è stato interessato da riforme di vasta portata la cui attuazione si è risolta in un'iper-regolazione di difficile leggibilità; le innovazioni introdotte hanno comportato l'adozione di modelli e di soluzioni che si sono volute, incautamente, d'immediata e generalizzata applicazione, senza alcuna preliminare sperimentazione. Decorsi due anni dall'avvio dei percorsi destinati all'incentivazione della qualità e dell'efficienza del sistema universitario, la situazione è, oggi, caratterizzata dalle seguenti emergenze e criticità:

1. Il finanziamento del sistema universitario: a. 1% del Pil in Italia contro 1,6 OCSE; b. squilibri territoriali ed emigrazione intellettuale; c. riduzione del Fondo di Finanziamento Ordinario e aumento dei pensionamenti; d. l'Italia spende la metà, per studente universitario, degli altri grandi paesi europei.
2. La formazione universitaria: a. nella fascia 30-34 anni solo il 19% laureati in Italia, contro il 30% dell'UE; b. è stato ridotto il fondo nazionale per le borse di studio; c. si è verificata una flessione consistente delle immatricolazioni, meno sentita al Nord (circa 70.000 immatricolati in meno negli ultimi 10 anni=20%) e l'ultimo *report* del Miur rileva sia che gli iscritti continuano a calare sia che, dopo il primo anno di iscrizione, solo il 75% degli studenti conferma la scelta fatta; d. si è verificata una importante riduzione dell'offerta formativa conseguente a quella dei docenti: da 5500 corsi di laurea nel 2007 a 4200 nel 2013. Questa contrazione è stata tuttavia sia fisiologica che opportuna perché l'eccessiva frantumazione dei saperi disorienta soprattutto chi deve iscriversi all'università.
3. La formazione post-laurea: in Italia i dottori di ricerca sono inferiori di 6000 unità rispetto alla media europea e il 10% di loro va all'estero.
4. Il reclutamento del personale universitario decresce per fondi, discontinuità concorsuale, vincoli normativi, eccessiva lunghezza del precariato; altrettanto vale per il personale TAB.
5. Il finanziamento della ricerca: a. abbiamo il 4 per mille di ricercatori contro 8 per mille della media OCSE; b. nel 2013, i fondi stanziati per la ricerca libera e di base sono stati pari solo al 40% di quelli per il 2008.
6. La valutazione di ricerca e didattica: mancano valutazione *ex ante* e strumenti di valutazione ma, rispetto ai maggiori paesi europei i ricercatori italiani hanno mostrato maggiore competitività, ricevendo il più alto finanziamento *pro-capite* nei bandi europei dell'ultimo programma quadro, tuttavia i 2/3 di questi ricercatori sono all'estero.
7. Accessibilità e trasparenza dei dati: come è stato rilevato dal CUN, si è sentita la mancanza del rapporto annuale Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), che si è interrotto dopo il 2011.
8. L'autonomia con confini e spazi va ridefinita: la riduzione di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile è dovuta a disfunzioni organizzative, rigidità nella composizione degli enti di governo, dei dipartimenti e di spesa e al mancato contrasto dei deficit gestionali.

Secondo Gianfranco Viesti (*EticaEconomia*, 30.7.2015), le politiche di finanziamento, dal 2008 in poi, con sorprendente continuità tra i diversi governi, stanno determinando un profondo ridisegno del sistema. Quel che sta avvenendo si può definire una compressione, selettiva e cumulativa, che ha già prodotto, e continuerà a produrre, importanti effetti.

Il compito che le nostre università devono svolgere nei prossimi anni, dopo i tempi bui della crisi globale, è ancora più complesso rispetto al passato. Esse non possono limitarsi a rimanere solo centri di formazione e ricerca, ma devono diventare agenti sociali ed economici, motori dello sviluppo e della trasformazione dei territori e della società. A questo scopo, sono fondamentali due processi: 1. promuovere l'emulazione tra gli atenei per diffondere pratiche virtuose; 2. favorire l'orientamento autonomo degli atenei verso obiettivi strategici di sviluppo (per la ricerca, per gli studenti e per i territori). La valorizzazione delle caratteristiche distintive degli atenei si deve coniugare allo sviluppo di un sistema di *higher education* plurale, come avviene nelle principali nazioni avanzate. Per questo, è necessario provvedere a fissare una pluralità di indicatori di qualità in modo che gli atenei possano differenziarsi tra loro, scegliendo autonomamente diversi aspetti su cui puntare e non inseguendo inutilmente tutti gli altri nel tentativo di risalire i posti di una discutibile graduatoria fondata su un solo indicatore che pondera e media tutti gli altri.

Il dato secondo cui l'Italia è penultima fra i paesi Ocse per numero di giovani laureati, non confuta il fatto che in Italia ci sono molti laureati mediocri. Questo non li aiuta a trovare lavoro. Dire che tutti hanno il diritto di cercare di laurearsi non implica che si debbano laureare tutti, comunque. Così, si confonde il diritto allo studio col diritto alla laurea.

Federico Caffè, che ha dedicato la vita all'Università e a cui è dedicata la Scuola di Economia e Studi Aziendali di Roma Tre, era contrario al numero chiuso ma non alla valutazione del merito e al sostegno di chi aveva pochi mezzi. È molto suggestivo il riferimento di Caffè al pastore abruzzese che con grandi sacrifici ha fatto studiare il figlio meritevole e poi assiste, impotente, a decisioni politiche che, di fatto, ostacolano l'ascesa dei meritevoli con scarse risorse economiche. Egli ha visto e criticato molteplici riforme universitarie perché non era mai chiaro l'obiettivo della riforma e ancora meno efficaci erano gli strumenti suggeriti. Come ha ricordato recentemente Guido Rey, l'università deve combattere chi si oppone al ricambio sociale se non vuole che si disperda il frutto dei suoi talenti. La storia economica dell'Italia ha sovente ritrovato nel gattopardo un riferimento letterario per l'abilità dei vertici politici, economici e sociali di proporre cambiamenti apparentemente radicali purché nulla cambi. Caffè voleva scacciare il gattopardo e assegnava all'Università il ruolo strategico di formare la classe dirigente per tutte le organizzazioni (private e pubbliche) e per tutti i settori affinché la conoscenza, la cultura e il rigore morale fossero i caratteri distintivi di un *leader*.

4. Conclusione

Infine, guardando agli obiettivi del nostro sistema universitario, osservo due cose:

a. settanta anni fa, una generazione di italiani con la terza elementare ha ricostruito l'Italia dopo la guerra, negli ultimi 40 anni, diverse generazioni con un numero crescente di laureati hanno prima contribuito ad accrescerne il debito pubblico e poi paralizzato la crescita del Paese.

b. intanto la distribuzione della conoscenza sembra subire, attraverso il *digital divide*, lo stesso processo di concentrazione del reddito innescato dalla globalizzazione tra continenti, tra stati, enti locali e cittadini. Joseph Stiglitz, Premio Nobel per l'economia, che ha scritto molto sui malesseri della globalizzazione, primo tra tutti la disuguaglianza nella distribuzione del reddito, sta per pubblicare un nuovo libro *Creating a learning society*. La questione è quali siano i confini di questa società: quella statunitense? Quella dei paesi dell'OCSE? Certo non quella mondiale.

Per guidare lo sviluppo del Paese bisogna valorizzare il merito e l'impegno. L'università non può sottrarsi a questo compito. Nel nostro Paese, lo iato tra le parole e i comportamenti ha allontanato, in modo evidente, la gente dalla politica e dalle istituzioni. Si pone quindi il problema di individuare un percorso virtuoso che possa ricomporre la frattura tra parole e fatti. Il problema dei giovani, balzato all'onore delle cronache, riflette lo svelamento di anni in cui la politica ha concesso all'apparenza, alla condiscendenza. Ma, diceva Shakespeare, la politica supera la coscienza.