

Il sistema universitario italiano. Dall'accentramento all'autonomia e ritorno?

Il capitolo esamina l'insieme delle università pubbliche e private riconosciute dallo Stato, ad oggi composto da 68 università pubbliche, 20 università private e 11 università telematiche (ANVUR 2023). Nel dettaglio, si articola in quattro parti. La prima ripercorre, sotto il profilo storico, i passaggi salienti del sistema universitario italiano, ispirato in origine al modello accentrato di tipo napoleonico. La seconda illustra la fase di transizione, avviata nel corso degli anni Ottanta dello scorso secolo, verso l'autonomia. La terza concentra l'attenzione sulle riforme di sistema che hanno coinvolto le università, con particolare riferimento a questi ultimi dieci anni. Infine, la quarta mette in evidenza alcuni aspetti problematici che nel corso dei decenni hanno contraddistinto l'università pubblica; questioni, come vedremo meglio nel prosieguo, che ancora chiedono di essere risolte.

1. Dall'unità nazionale al Regime fascista

La legge piemontese del 1859 sancisce la nascita dell'università nazionale moderna ispirandosi al modello di matrice napoleonica che vede Stato al centro dei processi decisionali (Charle, 2004). Sotto il profilo teorico, esso si distingue dai modelli tedesco-humboldtiano, da un lato, e anglosassone, dall'altro. Nel modello humboldtiano, lo Stato – pur continuando ad esercitare una supremazia – as-

Stefano Becucci, University of Florence, Italy, stefano.becucci@unifi.it, 0000-0003-3935-460X

Agnese Desideri, University of Florence, Italy, agnese.desideri@unifi.it

Sandro Landucci, University of Florence, Italy, sandro.landucci@unifi.it

Silvia Pezzoli, University of Florence, Italy, silvia.pezzoli@unifi.it

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Stefano Becucci, Agnese Desideri, Sandro Landucci, Silvia Pezzoli, *Il sistema universitario italiano. Dall'accentramento all'autonomia e ritorno?*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0803-1.06, in Stefano Becucci, Agnese Desideri, Sandro Landucci, Silvia Pezzoli, *L'università su misura. Governance, valutazione e ranking in quattro paesi europei*, pp. 81-106, 2025, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0803-1, DOI 10.36253/979-12-215-0803-1

sicura tuttavia un ampio grado di libertà accademica e autonomia organizzativa alle singole università (Moretti 2016). Invece, il modello anglosassone, spiccatamente ispirato a principi di autonomia, lascia alle singole università la facoltà di adottare le loro scelte in tutti quegli ambiti, dall'organizzazione alla gestione finanziaria, dalle scelte di politica accademica al reclutamento del personale, considerati di esclusiva pertinenza dell'istituzione universitaria. In tal senso, quei paesi, in primo luogo l'Inghilterra, che sotto il profilo storico hanno fatto riferimento al modello anglosassone presentano sia eterogeneità organizzativa che una sensibile varietà sul piano didattico e scientifico. Il modello napoleonico, al quale si rifà l'Italia della fase unitaria, stabilisce uniformità organizzativa e ordinamenti omogenei per ciascuna università e considera il personale accademico parte integrante della burocrazia della pubblica amministrazione. Entro precise limitazioni, l'insegnamento e la ricerca si inscrivono all'interno dei rapporti gerarchici fra poteri statali. I diplomi legali di Stato e le credenziali formali sono i principali beni che il sistema fornisce, grazie ai quali i loro utenti ottengono i requisiti d'accesso ai ranghi più alti della burocrazia e all'esercizio delle professioni liberali più prestigiose.

Ma ulteriori limitazioni contraddistinguono il sistema universitario ai tempi dell'unità nazionale. Innanzitutto, la legge Casati del 1859 introduce per la prima volta nell'ordinamento il concetto di istruzione pubblica e di sistema universitario nazionale. Inoltre, come ricordano alcuni autori, essa «non prevedeva l'autonomia e la personalità giuridica delle università, che si configuravano alla stregua delle altre pubbliche amministrazioni ... Un'idea marcatamente accentratrice della riforma emerge soprattutto dal fatto che il Rettore, vertice dell'amministrazione gerarchica e capo della comunità universitaria, non era di libera elezione, bensì un organo dell'apparato statale nominato direttamente dal Re. Le università erano quindi considerate come meri organi dell'apparato statale e le loro funzioni erano tutte delegate dallo Stato... Quanto alla libertà di insegnamento, al suo riconoscimento formale si contrapponeva la sua sostanziale negazione, se si considera la possibilità consentita dalla legge di sospendere o rimuovere i docenti nel caso in cui con i loro insegnamenti avessero messo in dubbio le 'verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, e tentato di scalzare i principi e le garanzie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato'. ... L'assetto centralistico e tipicamente statale delineato dalla legge Casati restò in vigore per oltre sessant'anni» (Balus 2021, 8-9).

L'università italiana è dedicata alla formazione degli strati sociali superiori, mentre l'altra missione dell'università, la ricerca, è secondaria se non marginale. Rispetto ai due modelli di riferimento delineati in precedenza, l'università italiana difetta secondo due aspetti: per un verso, la libertà di ricerca – tipica delle università tedesche – non trova riconoscimento né tantomeno viene valorizzata; per l'altro, le università italiane, nonostante le loro antiche tradizioni, non mantengono i tratti di autonomia e di identità del modello «corporativo» che storicamente contraddistingue il Regno Unito. Piuttosto, esse si affacciano alla modernità in posizione subalterna al nascente stato unitario, il quale mira a rendere omogeneo l'intero assetto universitario nazionale. Questa tendenza si

consoliderà nella prima metà del XX secolo, con le riforme introdotte dal Regime fascista, promotore di una concezione totalitaria dello Stato.

La riforma del settembre 1923 del grande filosofo e ministro fascista Giovanni Gentile stabiliva, sul piano dei principi, libertà di insegnamento e di ricerca, riconoscendo personalità giuridica e autonomia amministrativa all'università. Ciò, tuttavia, entro una concezione spiccatamente centralista. Infatti, il ministro nominava i professori (rettore e presidi di facoltà erano di nomina regia), vigilava sulle università ed aveva il potere sia di istituire che di sopprimere le facoltà (Balus 2021). Oltre a ciò, la riforma Gentile istituiva una bipartizione della formazione, suddivisa in università rivolte all'insegnamento e alla ricerca e istituti regi professionali. La successiva legislazione del Ventennio fascista ridusse ulteriormente gli elementi di autonomia presenti nella riforma Gentile. Il Testo unico sull'istruzione superiore del 1933, pur confermando l'autonomia amministrativa, didattica e disciplinare dell'università, attribuiva specifici poteri al ministro dell'Educazione Nazionale, il quale aveva facoltà di sostituire le autorità accademiche e decidere la disciplina degli insegnamenti. Con dettagliate disposizioni, il ministro vigilava per conto dello Stato sulle università. Così, all'interno di una cornice giuridica che sembrava garantire uno spazio di autonomia, in realtà la legge nazionale orientava in maniera precisa la gestione amministrativa degli atenei, la disciplina degli ordinamenti didattici, il reclutamento e lo status del personale accademico. Questo, alla stregua di un qualsiasi impiegato, era ricondotto all'interno della pubblica amministrazione. La successiva legge del 1935 rafforzò ulteriormente il potere statale sugli atenei, introducendo specifiche limitazioni alla libertà di insegnamento e di ricerca. Dalla formazione dello Stato unitario alla caduta del Regime fascista, l'università forma una esigua minoranza di privilegiati, a fronte di alti tassi di analfabetismo che contraddistinguono la popolazione italiana nella prima metà del XX secolo¹. A questo proposito, basti dire che, durante la Prima guerra mondiale, le coorti di laureati erano del tutto insufficienti a coprire i ranghi di ufficiale nel Regio Esercito italiano e che per questo motivo l'accesso a tali posizioni fu consentito ai diplomati di scuola secondaria superiore (Barbero 2017).

2. Dal Secondo dopoguerra alle prime riforme degli anni Ottanta

Con la caduta del Regime fascista e l'inizio della fase repubblicana, al corpo accademico venne riconosciuta una maggiore autonomia dal potere centrale: nel 1944 fu istituita la figura del professore di ruolo e nel 1945 venne definitiva-

¹ Abbiamo fatto riferimento all'espressione «minoranza ristretta di privilegiati» e non élite perché il significato di élite è fortemente connotato in senso normativo e ideologico, dando inevitabilmente luogo a equivoci circa i criteri e i valori di eccellenza dell'università. Una visione statica del concetto di élite presume sia possibile distinguere i pochi migliori dai molti peggiori. Così facendo, in realtà, ipostatizziamo condizioni di partenza di privilegio, da un lato, e di svantaggio, dall'altro, le une e le altre connesse a specifiche circostanze storiche.

mente abolito il potere del ministro di rimuovere il personale accademico (Balus 2021). Tuttavia, l'assetto istituzionale emerso nel corso del Ventennio fascista rimarrà in vigore nei decenni successivi, nonostante la Costituzione repubblicana del 1948 affermasse l'autonomia dell'università. Infatti, come recita l'art. 33: «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento ... Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». Ad onta di queste solenni dichiarazioni, l'impianto istituzionale che per decenni ha governato l'università era centralista, dominato da una produzione normativa di dettaglio elaborata per lo più dalla fascia alta della burocrazia ministeriale. Nonostante un ampio dibattito pubblico e numerose proposte legislative di riforma, fino agli anni Ottanta non vi sono interventi legislativi sistematici sull'università. Piuttosto, si hanno solo leggi di portata parziale accompagnate da un vero e proprio profluvio di provvedimenti regolamentari, decreti e circolari di carattere disorganico.

Tra i provvedimenti più rilevanti di quel periodo ricordiamo la l. 910 del 1969 che riformò l'accesso all'università, da allora consentito a tutti i possessori di un diploma di scuola superiore ottenuto col completamento di un corso di studio quinquennale. La liberalizzazione degli accessi è l'unica misura di rilievo che venne attuata rispetto ad un dibattito contraddistinto da svariate iniziative politiche volte a riformare il sistema dell'istruzione superiore per adeguarlo al crescente numero di iscritti. Il mancato successo di queste iniziative sarà gravido di conseguenze: «il fallimento della riforma universitaria negli anni Sessanta ... fece perdere un'opportunità storica all'università italiana e la costrinse in una situazione di ritardo strutturale rispetto agli altri paesi occidentali» (Capano 2000, 33).

L'ultimo provvedimento che vale la pena ricordare risale al 1980 (d.P.R. n. 382). Esso istituì i dipartimenti, costituiti da docenti affini per ambiti disciplinari, attribuendo loro autonomia amministrativa e contabile² allo scopo di promuovere e coordinare la ricerca. La loro costituzione permise un iniziale superamento del sistema incentrato sull'organo unipersonale della cattedra, rappresentando la prima sostanziale forma di autonomia organizzativa messa a punto dalle università. Il d.P.R. del 1980 contiene inoltre la riforma del reclutamento e dello status dei professori, da allora suddivisi in due fasce (ordinari e associati), l'istituzione del ruolo dei ricercatori, della figura dei professori a contratto e del dottorato di ricerca (Balus 2021). Tutti istituti che, privi di un progetto sistematico, rappresentavano tuttavia misure parziali e disorganiche. Non per caso, Giliberto Capano ricorda che «alla fine degli anni Ottanta, il sistema universitario italiano si caratterizzava, dal punto di vista strutturale, per un assetto istituzionale assolutamente datato, una specie di reperto archeologico» (Capano 2000, 34).

² Nel 2010, la legge di riforma dell'università abolì l'autonomia di bilancio concessa ai dipartimenti nel 1980, limitandosi a confermare l'autonomia dei dipartimenti nella gestione finanziaria delle risorse loro attribuite dall'ateneo.

Il reperto a cui egli si riferisce era, come già detto, il Testo unico del 1933, che ancora costituiva la normativa di riferimento per l'università.

Entro questa cornice, il ministro competente per materia gestiva secondo procedure omogenee la vita istituzionale delle università. Le norme secondarie che ne disciplinavano i vari ambiti – dal finanziamento all'organizzazione interna, dal reclutamento alla didattica e alla ricerca – non incentivavano nel corpo accademico e nei suoi organi direttivi interni (rettori, senato accademico, presidi) una cultura di «autogoverno» e di responsabilità istituzionale. I componenti del corpo accademico – i titolari di cattedra – associati in gruppi e cordate su base disciplinare, godevano di una relazione privilegiata con la burocrazia ministeriale: «erano i singoli gruppi di accademici che rappresentavano il punto di riferimento costante del ministero, non certo le università come istituzioni. [Tutto ciò] lasciava, di fatto, la gestione delle università saldamente in mano agli interessi corporativi dei docenti mentre, al tempo stesso, consentiva ampi margini di potere discrezionale al potere centrale» (Capano 2000, 35)³. Le operazioni di «sottogoverno» in mano ad una ristretta cerchia di accademici erano intrinsecamente favorite dal proliferare disorganico della normativa secondaria che si era accumulata negli anni (Clark 1977). In effetti, quanto più un qualsiasi sistema organizzativo è opaco e gli attori che lo animano seguono comportamenti scarsamente orientati al rispetto di procedure formalizzate, tanto più il sistema nel suo complesso diviene poroso, suscettibile di essere influenzato da gruppi organizzati che vedono soddisfatte le loro richieste particolari.

Era l'università dei Baroni, espressione divenuta di senso comune (Clark 1977; Palermo 2011). Questo tipo di università era incentrata, molto più *de facto* che *de iure*, sulla riproduzione del corpo accademico secondo logiche di cooptazione, sull'ampliamento autoreferenziale delle appartenenze disciplinari per cui alcuni settori prevalenti all'interno di ciascuna facoltà potevano decidere di reclutare nuovo personale interamente appartenente alla propria disciplina, senza tenere minimamente conto del carico didattico, ovvero del rapporto intercorrente fra docenti e studenti. Così, i settori disciplinari più forti erano in grado di accrescere il loro numero, mentre quelli minoritari diminuivano, rischiando talvolta l'estinzione. Era anche l'università nella quale vi erano forti asimmetrie all'interno del medesimo corpo docente: da un lato i cattedratici, dall'altro un'ampia schiera di precari la cui unica possibilità di intraprendere la carriera accademica era entrare nelle grazie del barone di turno. I primi custodivano gelosamente le informazioni, facendole circolare in modo discrezionale a certe persone piuttosto che ad altre. Ad esempio, era ciò che poteva accadere a proposito dell'organizzazione di convegni delle as-

³ Come ha riferito un collega dell'università di Firenze, «ancora fino agli anni Novanta, i direttori di dipartimento potevano ottenere condizioni di vantaggio sul reclutamento del personale accademico - i cosiddetti posti fuori sacco - in base alle relazioni privilegiate che potevano vantare col rettore del momento (Firenze, 22 ottobre 2024).

sociazioni disciplinari: il programma del convegno veniva inviato al direttore del dipartimento, il quale decideva a chi comunicare l'informazione e a chi chiedere di parteciparvi⁴.

Per quanto riguarda i corsi di laurea, un'efficace sintesi della struttura organizzativa dell'università italiana viene fornita da alcuni resoconti, i quali ricordano che alla fine degli anni Sessanta l'intera offerta delle università italiane poteva essere raccolta in una pubblicazione annuale curata dal ministero (Clark 1977). Essa conteneva corsi identici stabiliti dal ministero; le facoltà appartenenti agli atenei erano le stesse (ad eccezione del fatto che non tutti gli atenei avevano tutte le facoltà previste dall'ordinamento nazionale). Le università (al di là del prestigio attribuito a ciascun ateneo) erano del tutto intercambiabili, malgrado fossero tra loro molto diverse per numero di iscritti (andando da oltre centomila a poche migliaia), per numero di discipline e per tipo di facoltà.

La laurea era il solo titolo di studio offerto dalle università (il dottorato venne istituito nel 1980, mentre la laurea «breve» nel 1990). Le lauree rilasciate dalle facoltà dovevano rientrare nella stessa classe di laurea su scala nazionale. Le materie di insegnamento erano stabilite e denominate a livello centrale, così come l'istituzione di nuove cattedre; le facoltà venivano aggregate per affinità disciplinare e professionale al fine di promuovere i corsi di laurea. In questo quadro, la facoltà costituiva la principale subunità collettiva di una singola università, mentre la cattedra, considerata un'istituzione riferita al singolo docente, era l'unità elementare dell'organizzazione. La titolarità della cattedra, istituto abolito solo nel 1990 con la l. 341, garantiva al titolare di insegnare per tutta la vita la stessa materia potendosi rifiutare di insegnare anche materie strettamente affini. Accanto ai professori ordinari, titolari di cattedra, in posizione gerarchicamente subordinata vi erano altri docenti (assistenti, professori incaricati, aggregati; più tardi professori associati e ricercatori) secondo diversi livelli di stabilità contrattuale e con denominazioni, compiti e regole di accesso definite in modo differente dalle norme che negli anni si erano sovrapposte.

Il numero delle cattedre, molto variabile da settore a settore, indicava la forza accademica di ciascuna disciplina su scala locale e nazionale; il reclutamento dei docenti avveniva sulla base di concorsi pubblici per titoli e esami (la cosiddetta libera docenza, rimasta in vigore fino al 1970, costituiva la prima abilitazione formale all'insegnamento universitario ma non determinava la stabilizzazione contrattuale del docente); la carriera universitaria era orientata all'ottenimento di una cattedra; il finanziamento era stabilito, voce per voce, dal ministero, così come la gestione amministrativa era dettagliatamente disciplinata dal centro del sistema; il ministero finanziava la ricerca con fondi pubblici, mentre bandi di ricerca competitivi e entrate derivanti dalle tasse universitarie degli studenti costituivano una quota minoritaria dei bilanci degli atenei.

⁴ Intervista con un collega dell'università di Firenze (Firenze, 22 ottobre 2024).

Nel contesto degli anni Settanta, la transizione verso l'università di massa avrebbe richiesto adeguati finanziamenti e riforme istituzionali. Nonostante ciò, il modello organizzativo resta quello di una università dei primi decenni del Novecento pensato per soddisfare le esigenze di una minoranza selezionata di giovani. Secondo le rilevazioni Istat, nel 1969 gli studenti iscritti in Italia erano 616.898, mentre nel 1989 quasi 1,3 milioni (Romano 1993). Il consistente aumento delle iscrizioni, di per sé positivo in un paese storicamente caratterizzato da un basso tasso di laureati, determina tuttavia una significativa crescita dei fuori corso.

Tabella 1 – Studenti iscritti ad un corso di laurea e seguenti sottocategorie (anni: 1969-89)

Anni accademici	1969-70	1973-74	1977-78	1981-82	1985-86	1989-90
Studenti iscritti	616898	840497	996162	1024680	1113180	1291990
Studenti in corso	488352	675176	762825	724539	766868	897888
Studenti fuori corso	128546	165321	233337	300142	346307	394103
% studenti fuori corso per anno	20,8%	19,6%	23,4%	29,2%	31,1%	30,5%

Fonte: Romano, 1993

Dal 1969 al 1989, gli iscritti crescono del 109,4%, gli studenti in corso dell'83,6% e i fuori corso del 206,5%. Questi ultimi, a seconda degli anni, si collocano fra il 19,6 e 31,1% degli iscritti al corrispondente anno accademico, con una crescita costante dalla fine degli anni Settanta. Da allora, gli abbandoni⁵, l'alto numero di fuori corso e la conseguente bassa percentuale di laureati costituiranno gli aspetti problematici dell'università italiana. In stretta connessione con tutto ciò, essa soffre di un sistematico sottofinanziamento e del sovraffollamento degli spazi didattici. Per sopperire all'emergenza, le facoltà che non prevedono il numero chiuso abbandoneranno velocemente l'obbligo formale della frequenza per cercare di mitigare il problema delle aule sovraffollate (Capano 2000). Di fronte a strutture organizzative e gestionali sostanzialmente invariate rispetto ai decenni precedenti, l'università non è in grado di fare fronte alle esigenze degli studenti, dando luogo ad un vero e proprio cortocircuito fra assetto sistema universitario e la sua capacità di assorbire il crescente numero di iscritti. Gli abbandoni e il numero di fuori corso erano evidenti segnali del fatto che gli studenti erano lasciati a loro stessi, privati di forme di aiuto e di servizi alla didattica. Per dare il tono della condizione nella quale si trovavano gli studenti, Umberto Eco, in un libro del 1977 (*Come si fa una tesi di laurea*, Eco 1977), prospettando la possibilità di intraprendere una carriera accademica all'estero,

⁵ A proposito degli abbandoni, misurati in base al mancato rinnovo delle immatricolazioni nel passaggio dal primo al secondo anno di corso di laurea, le stime che abbiamo reperito risalgono alla fine degli anni Novanta: nell'anno accademico 1998-99 e 2000-2001, il tasso di abbandono era pari al 28% (Cingano e Cipollone 2007). Il calcolo, non considerando i trasferimenti verso corsi di laurea di altri atenei, tende a sovrastimare il tasso di abbandono.

conclude dicendo che, se uno studente è riuscito a laurearsi in Italia, non avrà difficoltà a superare qualsiasi difficoltà nella nuova università.

Detto ciò, vediamo nel dettaglio come le riforme introdotte alla fine degli anni Ottanta abbiano cercato di dare risposta alle croniche inadeguatezze del sistema universitario nazionale.

3. La riforma che introduce l'autonomia universitaria

La l. 168 del 1989 (legge Ruberti) attua i principi del dettato costituzionale⁶. Superando la precedente visione centralista, l'autonomia costituisce l'aspetto qualificante dell'ordinamento universitario, entro un nuovo quadro giuridico che considera le università enti pubblici e non più meri organi dell'amministrazione statale⁷. Esse detengono un'ampia capacità di autogoverno in vari ambiti, dalla didattica alla ricerca, dall'organizzazione interna alla gestione finanziaria e contabile. La riforma prevede inoltre che ciascun ateneo segua, attraverso l'emanazione di statuti, una propria regolazione. Gli statuti trovano limitazione nelle leggi nazionali, e solo in queste, destituendo di validità le direttive e le circolari ministeriali che in passato avevano rappresentato il principale strumento di intervento statale nella regolazione delle università.

Lo statuto assume il rango di fonte originaria all'interno dell'ordinamento di un ente che, in un quadro di programmazione e indirizzo formulati da norme primarie, si autogoverna per raggiungere obiettivi specifici. Gli obiettivi possono differenziarsi da altri atenei, introducendo innovazioni in tutti quegli ambiti non specificamente riferiti al complesso della pubblica amministrazione, o nei quali non sia stata stabilita una specifica competenza statale attraverso norme nazionali. Riconoscendo agli statuti universitari natura normativa, il legislatore ha voluto ripartire le competenze in materia universitaria tra fonte giuridica nazionale e locale. Per ciascun ateneo, lo statuto diviene il presupposto di legittimità di tutti i successivi regolamenti interni. In stretto collegamento con la potestà statutaria, la legge di riforma riconosce all'ateneo autonomia didattica, articolata secondo l'offerta di ciascuna facoltà. La ricerca, su base disciplinare o tematica, è organizzata attraverso i dipartimenti, dotati di autonoma capacità di gestione dei propri bilanci.

Sotto il profilo finanziario, la legge di riforma afferma che «le entrate delle università sono costituite da: a) trasferimenti dello Stato; b) contributi obbligatori nei limiti della normativa vigente; c) forme autonome di finanziamento, quali contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni di patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni. In riferimento a queste ultime forme di finanziamento, è prevista la possibilità per ogni

⁶ L'autonomia universitaria fu ritenuta un passaggio ineludibile tanto che, in assenza di decreti attuativi ad un anno dall'entrata in vigore della legge, ciascun ateneo avrebbe avuto la facoltà di deliberare i propri statuti.

⁷ In seguito, l'art.1 del d.l. 29 del 1993, confluito nell'art. 1, d.lgs. 165/2001, ha collocato le istituzioni universitarie nella categoria delle amministrazioni pubbliche non statali.

ateneo di dotarsi di un proprio regolamento concernente l'amministrazione e la finanza, con la possibilità di derogare dalle norme dell'ordinamento contabile dello Stato, pur nel rispetto dei relativi principi generali».

Al ministero la legge Ruberti affida il compito di programmazione, coordinamento, indirizzo e sviluppo dell'attività didattica e di ricerca, il potere di controllo sugli statuti, sui regolamenti (art. 6 e 16), e sull'autonomia amministrativa, finanziaria e contabile, nonché sulla composizione, formazione e funzionamento del Senato accademico, cui spetta[va] l'approvazione dello Statuto (art. 16 e 17). Nel processo di adozione dello Statuto il controllo ministeriale si esaurisce nella formulazione di rilievi di legittimità e nella eventuale richiesta motivata di riesame dei profili di merito.

La successiva l. 341 del 1990 riforma gli ordinamenti didattici, istituendo la laurea breve, o diploma universitario, accanto al diploma quadriennale; lascia alle università di deliberare l'ordinamento didattico, riservando al ministro il compito di approvarlo. In seguito, la l. 127 del 1997 stabilisce che gli ordinamenti didattici devono essere adottati con decreto del ministro, il quale stabilisce i criteri generali, lasciando agli atenei l'elaborazione di disposizioni specifiche. Inoltre, la legge del 1997 istituisce l'Osservatorio per la valutazione del sistema nazionale universitario, primo passo su un tema che rivestirà un ruolo cruciale nell'evoluzione successiva del sistema universitario.

L'autonomia organizzativa e finanziaria viene disciplinata dalla l. 537 del 1993. Essa istituisce il Fondo di finanziamento ordinario per le università, corrispondente alla quota a carico del bilancio statale delle spese di funzionamento delle università. La medesima legge riconosce alle università il potere di decidere come impiegare il budget, seguendo il principio del *lump-sum* budget. L'autonomia finanziaria, che include anche il reclutamento, porta all'abolizione della pianta organica nazionale del personale universitario.

Con le riforme degli anni Ottanta e Novanta, venne superata l'impostazione centralista che aveva improntato, dall'unità nazionale, la gestione dell'università. Questo cambiamento non mancò di sollevare dubbi, temendo che il processo di riforma potesse tradursi in un «esercizio» irresponsabile dell'autonomia (Tullio-Altan 1991; Moscati 1992; Sylos Labini 1993). Tuttavia, a distanza di anni, l'autonomia statutaria non comportò particolari innovazioni né differenziazioni sul piano organizzativo tra gli atenei: le università mantennero gli organi e gli assetti precedentemente esistenti, senza che tra loro si manifestassero rilevanti diversità. Oltre ad un processo di emulazione che può aver avuto una certa influenza, la esigua innovazione istituzionale degli atenei rinvia alla scarsa cultura dell'autonomia e della responsabilità entro un'istituzione che, da sempre, era stata regolata secondo un modello accentrato e autoreferenziale. Il corpo docente era spinto a difendere e ampliare il proprio ambito disciplinare, mentre la dirigenza non docente delle singole università, formatasi come semplice intermediario dell'amministrazione ministeriale centrale, era sprovvista di prestigio e cultura manageriale. Non per caso, in Italia l'autonomia è stata attuata attraverso una riforma «imposta» dal centro del sistema, secondo un processo tipicamente top-down.

La carenza di cultura dell'autonomia è sottolineata dalla letteratura sulla governance universitaria, che attribuisce particolare rilievo alla valutazione, una dimensione originariamente non contemplata nei processi istituzionali dell'università (Boffo e Moscati 2005; Turri 2007; Regini 2009). Infatti, la valutazione dell'università – dal lavoro del personale accademico all'offerta formativa fino al contributo della ricerca allo sviluppo nazionale – diventerà, nei decenni successivi, un tema centrale nella governance universitaria.

4. L'università italiana si allinea agli altri paesi europei

Il decreto 509 del 1999 avvia il processo di adesione dell'università italiana all'area europea dell'alta formazione (European Higher Education Area). Da qui la necessità di uniformare il sistema delle lauree italiane a quelle europee, per agevolare la mobilità fra studenti e consentire il riconoscimento comune dei titoli ottenuti nelle università degli Stati membri. Il primo passo del processo di standardizzazione fu l'introduzione dei crediti formativi, fino ad allora del tutto estranei alla tradizione accademica italiana. Essi costituiscono una unità di misura omogenea e del tutto convenzionale di un'ampia gamma di attività: corsi di insegnamento, seminari, esercitazioni, laboratori, tirocini, tesi e studio individuale⁸.

La riforma introdusse nelle università il sistema del 3+2, prendendo a riferimento i corsi suddivisi in bachelor triennali e master (annuali o biennali) dei paesi anglosassoni. La carriera dello studente veniva suddivisa in due percorsi distinti ma integrati poiché l'acquisizione del titolo del primo percorso era requisito indispensabile per conseguire il secondo: una laurea triennale pari a 180 Cfu e una laurea specialistica che, sommata alla precedente, complessivamente doveva raggiungere 300 Cfu. Nella sua prima formulazione, non si trattava a rigore di un sistema 3+2, ma 3 e 5 in quanto nel calcolo dei 300 Cfu della laurea specialistica dovevano rientrare i 180 Cfu acquisiti nel ciclo precedente. Un sistema così congegnato implicava tuttavia molti problemi di riconoscimento nel passaggio dalla laurea triennale alla specialistica. Per rendere agevole il riconoscimento dei Cfu acquisiti in precedenza, vennero istituite le lauree magistrali, di norma pari a 120 Cfu, che sancirono l'effettiva entrata in vigore del 3+2. Fu un cambiamento di grande rilievo, visto che in precedenza le lauree dovevano essere conseguite entro un percorso di studio compreso, a seconda dei casi, fra 4 e 6 annualità, fatta eccezione per le lauree brevi biennali a carattere professionalizzante, introdotte nel 1990 e in seguito superate con l'introduzione del 3+2. Il nuovo regime entrò in vigore nell'anno accademico 2001-2002, a soli due anni dalla riforma del 1999, collocando l'Italia nel novero dei primi paesi che si adeguarono al sistema europeo (Capano 2002).

⁸ Un CFU corrisponde a 25 ore di attività formativa (D.M. 142 del 1998, Regolamento recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'articolo 18 della L. 196 del 1997).

Nei primi anni di attuazione del nuovo sistema curriculare vi fu una vera e propria esplosione dell'offerta didattica. Nell'anno accademico 2005-2006 i corsi di laurea erano 5.500: 3.000 di primo livello e 2.500 di secondo, mentre nella precedente organizzazione erano 2.300 (Capano 2008). Per porre un freno alla proliferazione e frammentazione dei corsi di laurea intervenne il ministero, richiamandosi ad una prassi consolidata nella gestione dell'università pubblica, ovvero tramite regolamenti e circolari. L'istituzione di nuovi corsi di laurea venne vincolata alla presenza di un numero minimo di docenti strutturati e al fatto che questi docenti potevano figurare solo in quel corso di laurea. Nel 2007 venne stabilito lo stesso numero di esami per le lauree triennali e magistrali (18 per le prime, 12 per le seconde), superando modalità che talvolta prevedevano, in base ad una contabilità formale misurata in Cfu, un numero diverso di prove fra un ateneo e l'altro.

A proposito del reclutamento del personale accademico, la legge 210 del 1998 prevedeva la costituzione di commissioni locali composte da tre membri, appartenenti al medesimo settore disciplinare, i quali avrebbero designato il vincitore del posto messo a concorso (ricercatore, professore associato e professore ordinario). Due componenti dovevano essere eletti dalle comunità disciplinari su scala nazionale, mentre il terzo era designato dalla facoltà che bandiva il concorso. Questa modalità di accesso alla carriera e all'avanzamento di ruolo si prestava inevitabilmente a logiche discrezionali. Il membro interno, solitamente il presidente della commissione, era colui/colei che rappresentava la facoltà, la quale aveva deciso a maggioranza dei suoi membri di bandire il concorso, destinandovi le risorse economiche corrispondenti. Il membro interno proponeva attraverso i suoi canali relazionali due o tre potenziali candidati che avrebbero composto la commissione giudicatrice. Se questi, quel professore ordinario tal dei tali, aveva buone relazioni con gli ordinari su scala nazionale del suo settore, meglio se era riconosciuto come una figura prestigiosa all'interno della comunità scientifica, c'era da aspettarsi che i componenti indicati potessero effettivamente essere eletti dagli aventi diritto al ruolo di commissari. E questo perché solo una minoranza organizzata fra gli aventi diritto partecipava all'elezione dei commissari, mentre la gran parte non partecipava affatto. Orientare la composizione della commissione secondo i suggerimenti del membro interno costituiva una precondizione grazie alla quale, a fronte di una procedura formalmente corretta, poter assicurare un esito favorevole al candidato in pectore. In altre parole, si trattava di cooptazione. Magari di cooptazione verso l'alto o, al contrario, verso il basso, a seconda dello standard di riferimento dei componenti la commissione giudicatrice. Inoltre, i professori ordinari di quel settore, i baroni cui abbiamo fatto riferimento in precedenza ritornati in auge grazie ai concorsi locali, potevano stabilire accordi nazionali per attribuirsi i posti messi a bando di volta in volta dalle facoltà. In questo quadro, possiamo aspettarci che accordi incentrati su logiche di scambio reciprocamente favorevoli fossero tutto sommato più facili da realizzare in quei settori disciplinari costituiti da un numero ridotto di appartenenti, mentre per altri settori, costituiti su scala nazionale da varie

centinaia di professori di prima fascia, fosse più difficile giungere ad una preventiva negoziazione informale⁹.

Sotto il profilo sistemico, le risorse destinate al reclutamento derivavano, sulla base dei principi a cui si era ispirata l'autonomia universitaria, dal budget messo a disposizione da ciascun ateneo. L'autonomia universitaria ha così dato luogo, sul versante dell'assunzione di nuovo personale accademico a seri problemi di sostenibilità finanziaria degli atenei, determinando al contempo il consistente aumento di personale accademico precario. Come ricordano alcuni studiosi: «l'applicazione della riforma del reclutamento ha significato soprattutto generalizzate progressioni di carriera per i docenti già inseriti con un corrispondente incremento dell'età media dei docenti di ruolo. L'espansione più grande è quella delle figure di docenza con contratti a termine, borse di studio o altre configurazioni precarie; è grazie a questa massiccia immissione che il sistema fronteggia la nuova articolazione di corsi di studio, molti dei quali hanno pochi studenti ma necessitano comunque di figure che tengano i corsi» (Rebora e Turri 2008, 15).

Un ulteriore effetto deleterio dell'autonomia è stato favorire la creazione di nuove sedi universitarie. Innanzitutto, gli atenei hanno aperto sedi periferiche grazie ad accordi con province e comuni che hanno messo a disposizione finanziamenti e locali per svolgere all'interno del loro territorio dei corsi di laurea. Secondo alcune stime, nel primo decennio del Duemila, vi erano almeno 350 comuni che avevano al loro interno una sede distaccata di università (Rebora e Turri 2008). Ciò ha senza dubbio facilitato quegli studenti che avrebbero avuto difficoltà a seguire fuori sede gli insegnamenti di un corso di laurea. Per contro, quanto più una sede è periferica e ridotta per dimensioni e servizi, tanto meno si creeranno le condizioni ottimali perché gli studenti possano usufruire di sinergie di sistema. Pensiamo ai servizi di consulenza per la ricerca bibliografica e al pozzo librario di cui dispone la rete di biblioteche dell'ateneo, al servizio di tutorato così come alla possibilità per uno studente di vivere e confrontarsi con coetanei che condividono la medesima quotidianità.

In secondo luogo, un provvedimento legislativo del 2003 ha consentito la costituzione di nuovi atenei privati telematici, abilitati alla formazione a distanza. Ad oggi, sono undici quelli riconosciuti dallo Stato. In un decennio, queste università hanno avuto un consistente ampliamento della loro offerta formativa: nell'anno accademico 2021-22 hanno istituito 149 corsi di laurea, con un aumento del 113% rispetto all'anno accademico precedente, ai quali erano iscritti 224.000 studenti, l'11,5% del totale (ANVUR 2023).

Come ci ha riferito un collega dell'università di Firenze con incarichi direttivi a livello centrale, non si gioca ad armi pari «perché alle università pubbliche, per istituire un corso di laurea, è richiesto un numero di docenti strutturati tre

⁹ Secondo il colloquio con un ex collega, le tre principali correnti accademiche presenti all'interno della sociologia italiana erano in grado di orientare e controllare l'80% dei posti messi a bando su scala nazionale (Firenze, 18 settembre 2025).

volte superiore a quello delle università telematiche»¹⁰. Entro questi atenei il personale accademico è impiegato esclusivamente o pressoché esclusivamente in attività di insegnamento, venendo meno il circolo virtuoso fra insegnamento e ricerca che qualifica e valorizza il lavoro universitario. Grazie alla salvaguardia di questo connubio, il docente è sollecitato ad aggiornarsi e riportare in aula i nuovi contenuti che riguardano il suo insegnamento. Al contempo, gli studenti sono più motivati perché vengono a conoscenza degli aspetti più controversi e problematici che contraddistinguono quella materia. Negli atenei telematici, dove gli studenti seguono le lezioni online e spesso possono decidere di svolgere l'esame a distanza o in presenza, la dimensione dell'interazione fra docente e studenti è ridotta ai minimi termini, per non dire della dimensione sociale fra studenti che seguono un corso in presenza.

L'accettazione da parte degli studenti della didattica a distanza delle università telematiche ripropone l'utilizzo corrente, da parte di tutti i docenti, di forme ibride di comunicazione, che a seconda delle necessità alternano incontri in presenza e online; una pratica che dopo l'esperienza della pandemia del 2020 ha avuto ampio sviluppo. Vale tuttavia ricordare che nella comunicazione online ha luogo una disarmonia fra corpo e mente, giacché ad una piena attività cerebrale non fa riscontro un altrettanto coinvolgimento della persona nel suo insieme (Codeluppi 2022). Questo è il principale motivo per cui, terminato un incontro di lavoro online di una certa durata, possiamo avere la sgradevole sensazione di sentirci inspiegabilmente sovraccaricati.

5. Il neocentralismo meritocratico. L'università e il New Public Management

L'approvazione della l. 240 del 2010 (legge Gelmini) sancisce la seconda significativa riforma dell'università dal dopoguerra. Essa trova sostegno all'interno di un movimento di opinione che ha espresso forti critiche sul processo di autonomia e sui suoi effetti considerati per lo più deleteri e controproducenti per l'università¹¹. La riforma si inserisce all'interno di un filone più ampio sotto il profilo politico-culturale, ispirato al New Public Management (NPM). Dal punto di vista politico, il NPM nasce nel corso degli anni Novanta del Novecento durante la presidenza democratica di Bill Clinton negli Stati Uniti e del governo laburista inglese di Tony Blair, come un tentativo di ripensamento e di rimodulazione dei tradizionali principi di sinistra orientati verso l'eguaglianza e la giustizia sociale (Giddens 1999; Guazzaloca 2015; Ravasio 2023). Tuttavia, per quanto promosso da esponenti di primo piano dei governi progressisti dell'e-

¹⁰ Intervista svolta a Firenze (9 ottobre 2024).

¹¹ Particolare impatto sul dibattito pubblico, sia pure in modo controverso, hanno avuto negli anni precedenti la riforma del 2010 gli interventi degli economisti Francesco Giavazzi e Alberto Alesina, sia sulla stampa mainstream che nella letteratura accademica (Giavazzi, 2005; Alesina e Giavazzi, 2007; Giavazzi e Alesina 2007). Superamento dei vincoli burocratici, competizione e meritocrazia nelle assunzioni e nelle retribuzioni dei professori sono state le principali parole d'ordine di questi autori.

poca, il NPM si rifà ad una tradizione di pensiero che ha storicamente più a che fare con la destra conservatrice che con una visione democratica della società. In questo quadro, il NPM recupera la tradizionale diffidenza del pensiero politico di destra nei confronti della gestione pubblica di beni e servizi, privilegia il mercato rispetto allo Stato e traduce in procedure operative quantificabili le prestazioni fornite dagli enti pubblici (McLean 1990; Middlehurst 2004). Le analogie con il mondo delle imprese sono evidenti: coloro che usufruiscono dei servizi pubblici sono utenti-consumatori, ai quali viene chiesto di esprimere il loro grado di soddisfazione circa la prestazione ricevuta. Gli enti pubblici debbono essere sottoposti ad un processo di razionalizzazione al fine di superare gli sprechi e le diseconomie interne per favorire una migliore efficienza sistemica.

Parole d'ordine come qualità, efficienza, efficacia, trasparenza e promozione del merito vengono incorporate tra i principi che orientano la l. 240/2010. La cornice valoriale della riforma Gelmini si ispira al modello dell'azienda privata; prevede la presenza di attori privati negli organi decisionali dell'università; considera il mercato come un meccanismo spontaneo di autoregolazione e di efficienza; promuove la competizione fra università; attribuisce maggiori poteri agli organi di vertice dell'organizzazione – un management che dovrebbe gestire l'università secondo una logica imprenditoriale – piuttosto che agli organi assembleari. A questo insieme di principi e orientamenti, si associa la valutazione delle prestazioni, lo strumento attraverso il quale misurare l'efficienza del sistema in tutte le sue componenti interne.

La riforma è volta a ridurre la spesa pubblica. La contingenza temporale nella quale essa viene promossa non è estranea alla necessità dello Stato di ridurre il deficit pubblico, inopinatamente accresciutosi a seguito della crisi economico-finanziaria del 2007-2008 che ha indotto molti paesi a ripianare con risorse pubbliche i bilanci di istituti di credito e compagnie di assicurazioni¹². Non per caso, leggendo il testo di legge si nota che qualsiasi innovazione introdotta dalla riforma è accompagnata dal ricorrente corollario, declamato come un mantra, «senza oneri aggiuntivi per lo Stato». In modo ancor più evidente, nella tab. 2 riportiamo in valori assoluti il totale dei finanziamenti pubblici al sistema universitario italiano, dal 2008 al 2013, quando ormai gli effetti della crisi economico-finanziaria si sono dispiegati anche in Italia.

Tabella 2 – Finanziamenti del Ministero dell'Università e della Ricerca al sistema universitario e al diritto allo studio (in milioni di euro; anni: 2008-13)

Anni	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Diritto studio	462	688	428	375	470	427
Sistema universitario	7723	7756	7457	7081	7214	6876

¹² Secondo alcune valutazioni, gli stati nazionali hanno impegnato, nei tre anni successivi al 2008, fra i 12 e i 15 trilioni di dollari per ripianare i bilanci di banche e assicurazioni (Gallino 2013).

Anni	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totale finanziamenti	8186	8444	7885	7456	7684	7302

Fonte: ANVUR, 2013

Fra il 2008 e il 2013, tutte le voci diminuiscono in maniera consistente: gli aiuti agli studenti non abbienti del 7,6%, al sistema universitario dell'11%, mentre il totale dei finanziamenti del 10,8%.

Ma vediamo nel dettaglio le innovazioni organizzative più rilevanti che hanno interessato gli organi interni di ateneo e il personale accademico.

a) Il governo dell'università subisce una riconfigurazione. Il rettore acquisisce maggiori poteri. Il precedente direttore amministrativo che proveniva dalla burocrazia interna di ateneo è sostituito dal direttore generale. Questi è un manager reclutato sul mercato, nominato dal Consiglio di amministrazione e assunto con contratto di diritto privato a tempo determinato.

b) Il senato accademico, del quale fanno parte i direttori di dipartimento, detiene una funzione consultiva ed ha facoltà di fare proposte da sottoporre al rettore e al Consiglio di amministrazione per le materie relative alla didattica e all'organizzazione funzionale dell'ateneo.

c) il Consiglio di amministrazione, composto da almeno tre membri esterni all'università, assume poteri decisionali e gestionali.

d) Vengono istituiti due nuovi organi: il Nucleo di valutazione e il Collegio dei revisori dei conti: il primo composto da una maggioranza di membri esterni, mentre il secondo di soli membri esterni.

e) Le facoltà vengono abolite e sostituite con le scuole, unità amministrative dedicate all'organizzazione della didattica.

f) I dipartimenti vengono mantenuti ma ridotti di numero accrescendone le dimensioni secondo il criterio dell'omogeneità disciplinare. Strutture incentrate sulla ricerca, ai dipartimenti viene attribuito il compito, in precedenza in capo alle facoltà, di proporre l'assunzione di nuovo personale accademico. Viene inoltre stabilito il numero minimo di quaranta componenti, al di sotto del quale il dipartimento viene sciolto, obbligando i suoi membri a confluire in altri dipartimenti.

Nel 2013, a seguito della riforma, i dipartimenti universitari su scala nazionale passano da 1.625 a 829, subendo un dimezzamento (ANVUR 2013). Questa riduzione serve a razionalizzare le risorse, ovvero rendere più efficiente l'utilizzo del personale, soprattutto quello amministrativo e in prospettiva a ridurre il numero di dipendenti; un'operazione di «razionalizzazione» che tuttavia ha implicato l'estinzione di dipartimenti sotto la soglia minima, i qua-

li, a seconda dei contesti, potevano vantare un certo prestigio accademico che tuttavia doveva essere messo in secondo piano rispetto a valutazioni di tipo economico-manageriali.

g) Il ruolo del ricercatore a tempo indeterminato come terzo livello del personale docente viene abolito, introducendo al suo posto la figura del ricercatore a tempo determinato suddiviso in due tipi: il primo è una figura a contratto triennale rinnovabile di altri due anni e non oltre (Ricercatore a Tempo Determinato di tipo A); il secondo è una figura con contratto triennale non rinnovabile, al termine del quale il titolare della posizione è sottoposto a valutazione e, nel caso abbia nel frattempo ottenuto l'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN), viene inserito nel ruolo di professore associato (Ricercatore a Tempo Determinato di tipo B).

h) Il sistema di reclutamento del personale accademico sulla base dei soli concorsi locali viene abolito. Al suo posto viene istituita una nuova procedura denominata ASN. Si tratta di commissioni composte da professori di prima fascia suddivisi per ambiti disciplinari. I componenti vengono sorteggiati all'interno di tutti coloro che possiedono, sulla base di una serie di criteri legati alla loro produttività scientifica, i requisiti per concorrere alla posizione di commissario. Una volta espletato il mandato biennale, quel commissario esce fuori dalla lista dei sorteggiabili per una durata di cinque anni. Questa misura, unitamente alla selezione per sorteggio, prevede la rotazione dei commissari al fine di evitare, per quanto possibile, posizioni di privilegio, conflitti di interessi e valutazioni discrezionali nei confronti dei candidati all'ASN.

I requisiti minimi perché un candidato concorra per l'abilitazione scientifica – oltre alla partecipazione a convegni internazionali e finanziamenti ottenuti sulla base di bandi competitivi – vengono determinati sulla base di criteri sensibilmente diversi fra di loro. Per gli ambiti disciplinari appartenenti tradizionalmente alle cosiddette «scienze dure», come fisica, matematica ecc., si tiene conto di indici bibliometrici, ovvero delle citazioni ottenute entro un arco temporale dato, solitamente 15 anni per la prima fascia e 10 anni per la seconda. Per le altre branche del sapere, come ad esempio storia, filosofia, sociologia, ecc., i «prodotti della ricerca» (come da ora in poi vengono denominate le pubblicazioni, denotando un orientamento produttivistico di matrice economica), in base a tre categorie: monografie, articoli e/o contributi in libri e riviste scientifiche e, infine riviste di classe A, anche in tal caso secondo un arco temporale che va da 15 a 10 anni a seconda del tipo di categoria entro la quale è collocata la pubblicazione e se si concorre all'ASN per la prima o la seconda fascia. Il candidato appartenente ai settori non bibliometrici deve soddisfare determinati requisiti quantitativi differenziati per ciascuna delle tre categorie (monografie, articoli e/o contributi in libri e riviste scientifiche e riviste di classe A) misurati sul valore mediano nazionale delle pubblicazioni degli appartenenti alla fascia per la quale si concorre. Detto così, sembrerebbe un sistema «oggettivo» in base al quale misurare le pubblicazioni del candidato appartenente ai settori non bibliometrici. In realtà, tale criterio lo è meno di quanto si creda, giacché un articolo, per essere considerato valido, deve essere pubblicato all'interno di

riviste scientifiche riconosciute come tali dall'ANVUR¹³ (Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca), stesso discorso vale per gli articoli pubblicati in riviste di classe A, un insieme più ristretto di tutte le riviste considerate scientifiche dalla medesima ANVUR. In altre parole, pubblicare articoli in riviste che non hanno ottenuto lo status di scientificità, a prescindere dal contenuto di merito, non vale alcunché ai fini del superamento delle soglie per la fascia alla quale si concorre. Anzi, le commissioni giudicatrici, nel momento nel quale constatano che le soglie, almeno due sulle tre categorie menzionate in precedenza, non sono state superate, sono esentate dal valutare il candidato, dichiarando l'esito negativo della valutazione. Non solo; all'interno delle riviste «scientifiche» stilato dall'ANVUR sono in certi casi state incluse, per errore, riviste «predatorie», ovvero riviste che esigono un sostanzioso pagamento per pubblicare e al contempo non seguono un serio processo di revisione basato sul doppio cieco (Drago 2021). In tal senso, la redazione degli elenchi di riviste scientifiche ha aperto, nel contesto italiano, un florido mercato per quei gruppi editoriali accreditati, i quali prevedono un contributo in denaro dell'autore per pubblicare all'interno delle loro riviste, altrimenti, come detto, quel paper non viene computato ai fini del superamento delle soglie.

Nella sua prima applicazione risalente al 2012, l'ottenimento dell'abilitazione alla prima o alla seconda fascia era possibile solo se il candidato riceveva una valutazione positiva di 4 componenti su 5. Inoltre, un membro delle commissioni giudicatrici doveva essere un professore di prima fascia (italiano o non) occupato stabilmente in una università straniera. In seguito, come all'epoca ci ha riferito un collega, «abbiamo chiesto di eliminare la presenza obbligatoria del membro straniero, altrimenti sarebbe stato come dire che noi non eravamo capaci di giudicare correttamente»¹⁴. Così, dal 2023 i componenti sono tutti italiani, mentre nel frattempo è cambiata anche la soglia minima per ottenere l'ASN, passando da 4 a 3 valutazioni positive sui cinque componenti (MUR 2023). La prima modifica apportata in corso d'opera è da giudicare, a parere di chi scrive, negativa perché la presenza di un membro straniero, estraneo alle logiche autoreferenziali dell'accademia italiana, avrebbe rappresentato una maggiore imparzialità di giudizio nei confronti dei candidati. La seconda, invece, è positiva in ragione del fatto che nella precedente soglia era sufficiente che due commissari valutassero negativamente un candidato per stabilire un vero e proprio diritto di veto nei confronti dei restanti membri della commissione.

Mentre scriviamo, agosto 2025, circolano notizie in base alle quali l'attuale Ministra del MUR intende abolire il sistema basato sull'ASN, attribuire l'abilitazione secondo criteri «oggettivi» di tipo quantitativo stabiliti dall'ANVUR e conferire a commissioni locali la selezione del personale accademico da in-

¹³ La l. 286 del 2006 istituisce l'Anvur, il DPR 76 del 2010 ne disciplina il suo funzionamento, divenendo infine operativa nel febbraio 2011 con la nomina del suo Consiglio direttivo (ANVUR 2023).

¹⁴ Colloquio informale svolto presso l'Università di Firenze, 5 luglio 2021.

serire in ruolo (Flc-Cgil 2025). Come possiamo leggere nella bozza della proposta di legge che andrà in discussione alle Camere, farà fede il superamento delle soglie sulla base di una autodichiarazione del candidato (peraltro accerterabile attraverso i sistemi informatizzati di catalogazione delle pubblicazioni di cui ciascun ateneo dispone) dopodiché lui o lei sarà chiamato a discutere la sua produzione scientifica e la preparazione alla docenza attraverso una prova di lezione, come peraltro veniva fatto prima dell'introduzione dell'ASN. In effetti, il sistema basato sull'ASN in vigore da oltre dieci anni presenta tutta una serie di lacune. Innanzitutto, come ricordato nella bozza della proposta di riforma, «I risultati della ASN, anche a causa delle diverse prassi adottate dalle singole commissioni nazionali, hanno creato una forte disomogeneità nella percentuale di abilitati tra i vari settori concorsuali e tra le diverse tornate di abilitazione, compromettendo in maniera evidente l'idea stessa di un sistema unitario e tendenzialmente omogeneo per tutte le aree scientifiche» (Roars 2025, 3). Una delle cause della sensibile difformità di valutazione fra settori disciplinari è legata al fatto che non sempre i commissari si trovano ad avere le competenze per giudicare i candidati. Ciò vale in particolar modo per i settori disciplinari minori che, in sede di commissione, vengono aggregati in un macrosettore dove, all'interno di quest'ultimo, può non essere presente, perché non sorteggiato, il commissario proveniente da quello specifico settore disciplinare. Come ci ha riferito un collega dell'università di Firenze che per due volte non ha passato l'ASN, «appartengo ad un piccolo settore il cui commissario non viene sorteggiato o, anche se lo fosse, è uno assieme a quattro di altri settori pedagogici, i quali non hanno le competenze per valutare in modo obiettivo e serio»¹⁵.

La conoscenza scientifica è divenuta sempre più specialistica, così coloro che si trovano a valutare candidati che non appartengono al loro settore disciplinare possono essere indotti a inferire valutazioni a favore o contro il candidato senza in realtà avere una precisa cognizione dello stato dell'arte di uno specifico ambito, quindi non essere in grado di valutare se la pubblicazione sottoposta a valutazione si basa su una rielaborazione, magari ben fatta, di conoscenze già esistenti o, al contrario, presenta significativi aspetti innovativi. Sotto questo profilo, i pareri pro-veritate formulati da esperti di ciascun settore disciplinare avrebbero dovuto sopperire a questo problema. Tuttavia, pare che essi non siano stati tenuti in gran conto dalle commissioni giudicatrici, per quanto non vi siano informazioni disponibili su scala nazionale del numero di pareri inviati alle commissioni giudicatrici (Capoferro 2025).

Infine, la riforma Gelmini attribuisce all'ANVUR, i cui componenti provenienti dal mondo accademico sono nominati dal ministro, di valutare e monitorare le università. Ente di diritto pubblico dotata di propria autonomia amministrativa e contabile, l'ANVUR ha l'incarico di progettare e attuare valutazioni ex ante, in itinere ed ex post del sistema di istruzione superiore. Attra-

¹⁵ Colloquio avvenuto il 22 maggio 2025, Firenze.

verso indirizzi e prescrizioni, ovvero norme di rango secondario, essa ordina il livello qualitativo delle prestazioni per premiare le unità accademiche (università, dipartimenti, centri di ricerca) che raggiungono i risultati migliori, assumendo un ruolo centrale nelle decisioni strategiche che riguardano le università italiane: dall'assegnazione dei fondi pubblici all'accreditamento delle istituzioni di istruzione superiore, dai programmi di studio alla formulazione degli standard di produttività per il reclutamento e la carriera accademica, dai criteri per la costituzione delle commissioni per l'ASN alla selezione dei comitati scientifici dei programmi (Cingolani e Fazekas 2020).

I protocolli e gli indicatori che misurano le prestazioni secondo un ordine gerarchico hanno sensibilmente modificato le dinamiche della governance universitaria, orientandola verso logiche meritocratiche e competitive (Mateos-Gonzalez e Boliver 2019). La fatica di Sisifo, evocata con forza retorica da chi esprimeva un certo scetticismo sulla capacità del governo e delle università di seguire criteri meritocratici nell'assegnazione delle risorse sembra arrivata, a più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge Gelmini, a compimento (Capano 2010). Tuttavia, non mancano delle contraddizioni di fondo nella gestione del nuovo sistema predisposto dall'ANVUR. Innanzitutto, con una pleora di prescrizioni e indirizzi il più delle volte enunciati in modo dettagliato, essa si configura sempre più come un'autorità di vertice col potere di dirigere (o eterodirigere) le università, nella sostanza sempre meno «autonome». D'altronde, qualsiasi tipo di template, comprensivo di indicatori e indici, stabilisce preventivamente le categorie in base alle quali valutare le università. A queste esse si debbono adeguare, istituendo nuovi uffici appositamente dedicati per ottimizzare in termini di punteggio le proprie prestazioni. Ad esempio, come ci ha riferito un collega, l'università di Firenze si è dotata di un software in base al quale selezionare le pubblicazioni bibliometriche da sottoporre a valutazione periodica della qualità della ricerca. Per i settori non bibliometrici sono commissioni interne a ciascun dipartimento che decidono quali pubblicazioni selezionare, all'interno di una rosa indicata dall'autore, al fine di ottimizzare il risultato in base ai criteri indicati dall'ANVUR¹⁶. In secondo luogo, i requisiti e i moduli predisposti dall'agenzia per l'accreditamento e la valutazione della qualità delle università costituiscono, come ricorda Gianfranco Viesti, «un esercizio in grado di impegnare per mesi risorse sostanziali delle università sia tra il personale tecnico che docente», determinando inevitabilmente un appesantimento delle procedure e un considerevole dispendio di risorse (Viesti 2018, 101)¹⁷.

¹⁶ Intervista svolta il 22 ottobre 2024, Firenze.

¹⁷ Tutto ciò è andato ad aggiungersi ad un processo contraddistinto da un aumento esponenziale delle procedure e delle pratiche burocratiche, come può confermare chiunque lavori da tempo nell'università. Sotto questo profilo, l'innovazione tecnologica anziché ridurre il carico di lavoro del personale accademico e amministrativo sembra sortire l'effetto esattamente opposto.

La valutazione delle università secondo le procedure messe a punto dall'ANVUR ha determinato il progressivo spostamento da forme standard di finanziamento (Ffo: Finanziamento fondo ordinario) a logiche premiali, in base al principio per cui gli atenei che ottengono prestazioni migliori avranno a disposizione una quota maggiore di risorse. Nel dettaglio, il Ffo è ripartito secondo tre voci: su base storica, ovvero rispetto al pregresso dei costi sostenuti da ciascun ateneo, in relazione ai costi standard per studente stabiliti su scala nazionale e, infine, secondo meccanismi premiali (ANVUR 2016). Dalle informazioni che possiamo rilevare dai rapporti ANVUR, il Ffo del 2017 destinato alle università statali è stato ripartito in questo modo: il 24,5% in base alla quota premiale (al suo interno l'80% in base ai risultati della VQR e il 20% secondo la qualità dell'ambiente di ricerca, della didattica e dell'internazionalizzazione riassunti nella categoria: «Valorizzazione dell'autonomia responsabile»); il 20,7% corrispondente ai costi standard, il 2% sotto forma di quota prerequativa e il 52,4% secondo la ripartizione storica, tutto ciò per un ammontare complessivo di risorse pubbliche pari a 7,405 miliardi (ANVUR 2018). Va anche ricordato che, sulla base di alcune simulazioni effettuate dalla medesima agenzia, se la quota di finanziamento storico venisse eliminata, pari a poco più del 50%, e il Fondo di finanziamento ordinario venisse attribuito secondo due uniche voci, il 30% secondo i risultati della VQR e il 70% in base al costo standard degli studenti, avremmo una significativa riconfigurazione dei finanziamenti su base macroregionale.

Il Ffo del 2015, con la nuova ripartizione, vedrebbe un aumento dei finanziamenti alle università del Nord-Ovest (+ 1,5%), al Nord-Est (+ 0,3), al Sud (+ 0,8%), mentre il Centro e le Isole avrebbero una corrispondente perdita, pari rispettivamente a -1% e -1,8%. L'azzeramento della quota di «spesa storica» determinerebbe uno spostamento di risorse a vantaggio degli atenei di nuova costituzione per un valore complessivo dell'1,8%, che verrebbe a mancare agli atenei «storici». Le percentuali appena riferite si collocano fra l'1,8 e il 2,6% a seconda che ci si riferisca ai vecchi e nuovi atenei o, in alternativa, alla nuova ripartizione per macroaree del paese, in valore assoluto esse corrispondono, in base al finanziamento statale alle università del 2015 (7250 milioni), ad uno spostamento di risorse da 130,5 a 188,5 milioni (ANVUR 2016).

Le simulazioni, come si può immaginare, non sono né causali né tantomeno innocue. Infatti, dall'introduzione della legge Gelmini e dei suoi decreti attuativi cambiano i criteri di ripartizione del Ffo. Con un incremento graduale di anno in anno del 2%, è cresciuta la quota premiale del Ffo (che non può comunque superare il 30% del totale); è stato introdotto il costo standard per studente con un aumento graduale di anno in anno dal 2 al 5% che andrà progressivamente a sostituire il criterio della quota «storica» fino ad un massimo del 70%. Così, come possiamo leggere nell'ultimo rapporto dell'ANVUR (2023), il Ffo

del 2022, pari complessivamente a 8.656 milioni¹⁸, è stato ripartito secondo le seguenti voci: il 25,5% sotto forma di quota «storica», il 23,1% in base al costo standard, il 27% secondo la quota premiale (VQR e Valorizzazione dell'autonomia responsabile), l'1,7% per finalità perequative e, infine, il 22,6% è stato vincolato a specifici obiettivi, come ad esempio il reclutamento di personale accademico proveniente da università straniere e i piani straordinari di reclutamento. Rispetto alla ripartizione di dieci anni prima, vi è stata una significativa riconfigurazione delle risorse, con una sensibile riduzione della quota storica, l'introduzione dei costi standard e l'aumento della quota premiale. Nel 2012, il criterio della ripartizione storica corrispondeva al 75,9 mentre la quota premiale al 12,4% (ANVUR 2023).

6. Le inadeguatezze storiche dell'università italiana

I principali aspetti critici che nel lungo periodo affliggono l'università italiana sono riassumibili in questi termini: il sottofinanziamento dell'università e il basso tasso di laureati rispetto ad altri paesi europei, l'alto numero di abbandoni e di studenti fuori corso. Per quanto riguarda il primo punto, basti dire che l'ammontare di risorse (pubbliche e private) destinate al settore della ricerca e sviluppo in Italia si colloca su valori sensibilmente più bassi rispetto alla media dei paesi europei. Nel 2000, l'Italia spendeva 1% del Pil, mentre nel 2022 l'1,39%; per contro, la media dell'Europa a 27 nel 2000 era pari all'1,81%, mentre nel 2022 del 2,27% (Alma Laurea 2024).

Per gli altri aspetti critici, nella tab. 3 presentiamo i dati tratti da Eurostat che indicano la quota di laureati nei paesi presi in esame nel volume, ogni mille abitanti nella fascia di età 20-29 anni.

Tabella 3 – Percentuale di laureati ogni 1.000 abitanti nella fascia di età 20-29 anni (Italia, Spagna, Francia, Gran Bretagna e Unione Europea; anni: 2017-23)

Anni	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Italia	49,3	51,1	53,7	53,6	56,8	56,4	60,1
Spagna	69,7	72,7	72,2	75,8	80,8	78,1	79,4
Francia	85,1	86,7	88,4	95,2	98,2	96,2	97,7
Gran Bretagna	67,7	71,1	75,9				
EU 27	60,1	60,6	61,7	63,6	66,7	65,9	67,8

Fonte: Eurostat, 2024

¹⁸ Assieme a questi valori, occorre considerare il finanziamento pubblico alle università non statali e università telematiche riconosciute dallo Stato. Le une e le altre hanno ricevuto nel 2020 un finanziamento pubblico pari a 75 milioni, nel 2021 di 98,3 milioni e nel 2022 di 68 milioni (ANVUR 2023).

Dal 2017 al 2023, la quota di laureati in Italia cresce di circa 10 punti. Tuttavia, avviene la stessa crescita in Spagna e ancor più in Francia, il cui tasso aumenta di quasi 14 punti. Anche la Gran Bretagna aumenta la quota di propri laureati nella fascia di età fra 20 e 29 anni ogni mille abitanti, salvo il fatto che, avendo formalizzato nel 2020 la sua fuoriuscita dall'Unione Europea, Eurostat non registra più queste informazioni. Infine, nota parzialmente positiva, l'Italia riduce la propria differenza rispetto alla media europea, passando da quasi 10 punti a un po' meno di 8.

Il minor rendimento del sistema universitario italiano viene ulteriormente messo in evidenza quando prendiamo in considerazione sia il numero di abbandoni che la quota di studenti fuori corso.

Tabella 4 – Abbandoni nel passaggio dal primo al secondo anno degli iscritti alle lauree triennali (università statali e non statali; anni accademici 2011-12 e 2020-21)

Anni accademici	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Abbandoni	15,1%	13,8%	13,4%	13%	11,8%

Anni accademici	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
Abbandoni	11,7%	12,1%	11,8%	11,7%	14,5%

Fonte: ANVUR, 2023

La percentuale di abbandoni decresce quasi tutti gli anni, fatta eccezione per il 2020-21, il periodo della pandemia da Covid-19 corrispondente al passaggio generalizzato alle lezioni a distanza che ha probabilmente influito sull'aumento della percentuale di abbandoni, riportandoli a valori simili al primo anno accademico del decennio. La tab. 5 mostra il numero di studenti fuori corso e le corrispondenti percentuali per i corsi di laurea triennali, magistrali e a ciclo unico per tutte le università pubbliche e private.

Tabella 5 – Studenti fuori corso (università statali e non statali; anni accademici 2011-12 e 2021-22)

Anni accademici	2011-12	%	2021-22	%
Fuori corso università statali	559743	34,5%	399687	24,9%
Fuori corso università non statali	20952	20,6%	13492	11%
Fuori corso università non statali (telematiche)	8903	20,3%	32037	14,3%

Fonte: ANVUR, 2023

La percentuale di studenti fuori corso decresce in tutti i tipi di università, con l'università statale che ha la diminuzione maggiore. Da tempo le università pubbliche prestano particolare attenzione alla quota di studenti fuori corso, predisponendo servizi di tutorato e orientamento per i nuovi iscritti. Molti cor-

si di laurea triennali hanno abolito o ridotto ad una semplice presentazione PowerPoint la prova finale della tesi di laurea, facilitando il completamento degli studi. Inoltre, sempre più corsi di laurea riconoscono un punteggio supplementare per gli studenti che si laureano nei tempi previsti dall'ordinamento. Tutte misure volte a ridurre il numero di studenti fuori corso, la cui quota influisce negativamente sull'ammontare di risorse destinate a ciascuna università in base ai costi standard per studente¹⁹.

A questo proposito, nessun governo, dal Dopoguerra ad ora, ha deciso di stabilire in anticipo un tempo predefinito entro il quale è obbligatorio per uno studente concludere il suo percorso di studio. Questo cambiamento ridurrebbe drasticamente il numero di studenti fuori corso, i quali si troverebbero davanti alla drastica alternativa di terminare il percorso di studio nei tempi regolamentari o al contrario perdere il diritto di rinnovare l'iscrizione. Questo semplice accorgimento uniformerebbe l'organizzazione didattica nazionale alla maggior parte delle università europee, con un possibile riflesso positivo anche su altri aspetti: aule meno sovraffollate, modalità più accurate di valutazione delle competenze e maggiore attenzione da parte del personale accademico verso gli studenti

Eppure, il motivo per cui scelte in questa direzione non sono state adottate, a prescindere dal colore politico delle maggioranze che si sono alternate alla guida del paese, rimanda fundamentalmente al diritto di accesso all'università, risalente come abbiamo visto alla fine degli anni Sessanta, e in senso più ampio al diritto di laurearsi, anche se oltre i tempi previsti. In linea generale, possiamo avere sistemi regolatori doppiamente rigidi, sia per quanto riguarda l'accesso all'università che per il proseguimento degli studi o, al contrario, aperti. Quello italiano, per quei corsi di laurea per i quali non è previsto il numero chiuso, è estremamente flessibile sia in entrata che in uscita. Consentire, come è stato sancito da tempo, il libero accesso all'università per poi successivamente stabilire l'obbligo di laurearsi entro un tempo preciso rappresenterebbe un vincolo sul diritto, per ciascun studente, di conseguire la laurea. Per non dire, infine, del fatto che una misura di questo tipo, mentre da un lato ridurrebbe drasticamente il numero di studenti fuori corso, dall'altro determinerebbe un aumento degli abbandoni.

7. Conclusioni

I cambiamenti normativi che hanno contraddistinto l'università italiana possono essere suddivisi secondo due fasi temporali. Il primo periodo va dal 1945 dopo la seconda guerra mondiale alla prima metà degli anni Ottanta del

¹⁹ Nel corso di alcuni colloqui fra colleghi dell'università di Firenze sulle tematiche di questo capitolo, vi è stato chi, giustamente, ha fatto notare che agli studenti italiani si chiede di essere «responsabili» quando si iscrivono all'università, in un paese nel quale l'educazione alla responsabilità individuale è largamente carente (9 ottobre 2024, Firenze).

Novecento, caratterizzato dalla liberalizzazione degli accessi e dalla transizione verso l'università di massa. Ad esso, si è associato un sostanziale immobilismo politico-organizzativo dell'università, ancorata in gran parte all'assetto centralistico risalente al periodo fascista. Il secondo periodo, dal 1989 in avanti, è stato contrassegnato da significative riforme dell'università che si sono tuttavia accompagnate ad un contesto nazionale sensibilmente meno dinamico rispetto ai decenni precedenti. Così, andando a ritroso, emerge un quadro di sfondo per certi versi paradossale: nel primo periodo, a fronte di una società italiana sottoposta a grandi mutamenti sociali, l'università – almeno sotto il profilo organizzativo e gestionale – non sembra recepire questi cambiamenti; anzi, esprime piuttosto un sostanziale immobilismo rimanendo ancorata a modelli centralistici del primo Novecento. Nel secondo periodo, al contrario, l'università è investita da significativi mutamenti interni a fronte di una società italiana relativamente più statica rispetto all'azione collettiva e ai profondi contrasti ideologici degli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo.

La fase odierna, a partire in particolar modo dalla riforma del 2010, è caratterizzata da due aspetti di fondo. Innanzitutto, nell'ambito della dialettica centro-periferia, abbiamo assistito in questo ultimo decennio ad una spiccata direzione politica da parte del ministero competente. Il principale attore che ha orientato e guidato i cambiamenti delineati nei paragrafi precedenti è stato l'ANVUR, che, proponendosi come agenzia terza di valutazione, dà seguito a decisioni politiche stabilite dai governi che si sono succeduti alla guida del paese. All'interno di un movimento pendolare fra direzione centralistica e autonomia, dalla fine degli anni Ottanta al primo decennio del Duemila vi è stato un sensibile spostamento verso l'autonomia, mentre in seguito ha avuto luogo un riequilibrio sul versante opposto, in base al quale l'università recepisce le politiche di indirizzo, gli indicatori e le procedure decise dal centro del sistema. Con o senza autonomia e a prescindere dalla bontà o meno degli indicatori di prestazione, nessun ateneo può sottrarsi ai criteri e alle procedure di valutazione messe a punto dall'ANVUR, a meno di non essere fortemente penalizzato per quanto riguarda la quota di Ffo che potrebbe essergli attribuita. Infine, a partire dalla riforma del 2010, assistiamo ad un crescente processo di innovazione istituzionale, organizzativa e procedurale concernente la valutazione della ricerca, della didattica e del reclutamento del personale accademico. Ad esempio, dal primo «esercizio» di valutazione della ricerca (Vqr) del 2004-10, le modalità sono sensibilmente cambiate; stesso discorso si profila per il reclutamento del personale docente, con l'abolizione dell'ASN e il ritorno, come nel passato, ai soli concorsi locali.

In conclusione, da oltre un decennio l'università italiana è sottoposta a continui cambiamenti. Questi, contrariamente a quanto si possa solitamente pensare, non sono necessariamente segno di capacità di adattamento del sistema universitario al contesto socioeconomico più ampio. Tanto meno lo sono quanto più vengono richiesti dal centro. Come ricorda Richard Sennett, il primo effetto dei continui cambiamenti istituzionali è produrre incertezza e ansia piuttosto che stabilità e fiducia, incidendo negativamente sulla programmazione di medio-lungo periodo delle università (Sennett 2012).

Riferimenti bibliografici

- Alesina, A., e Giavazzi, F. 2007. "Ecco come riformare l'università." *Il Sole 24 Ore* 15 giugno. Alma Laurea. 2024. *XXVI Indagine Condizione occupazionale dei Laureati. Rapporto 2024*, https://www.almalaurea.it/sites/default/files/2024-12/almalaurea_occupazione_rapporto2024.pdf (2025-10-10).
- ANVUR. 2013. *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013* https://www.anvur.it/sites/default/files/2025-02/Rapporto_ANVUR_2013_sintetica.pdf (2025-10-10).
- ANVUR. 2016. *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016*, <https://www.anvur.it/it/dati-e-pubblicazioni/rapporto-biennale/rapporti-precedenti> (2025-10-10).
- ANVUR. 2018. *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2018*, <https://www.anvur.it/it/dati-e-pubblicazioni/rapporto-biennale/rapporti-precedenti> (2025-10-10).
- ANVUR. 2023. *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2023*, <https://www.anvur.it/it/dati-e-pubblicazioni/rapporto-biennale> (2025-10-10).
- ANVUR. 2023. *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2023*, <https://www.anvur.it/it/dati-e-pubblicazioni/rapporto-biennale> (2025-10-10).
- Balus, B. 2021. *La complessità dell'ordinamento universitario nel sistema delle fonti. La problematica attuazione del principio di autonomia per una amministrazione diversamente pubblica*, Tesi di dottorato XXXIII ciclo. Udine-Trieste: Università di Udine – Università di Trieste, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2007/2007-0626/en_tema_626.pdf
- Barbero, A. 2017. *Caporetto*. Roma-Bari: Laterza.
- Boffo, S., e Moscati, R. 2005. *Evaluation in Higher Education: The Case of Italy. Higher Education Policy* 18, 3: 251-69.
- Capano, G. 2000. *L'università in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Capano, G. 2002. "Implementing the Bologna Declaration in Italian Universities." *European Political Science* 1, 3: 81-91.
- Capano, G. 2008. "Looking for Serendipity: the Problematical Reform of Government within Italy's Universities." *Higher Education* 55: 481-504.
- Capano, G. 2010. "A Sisyphean Task: Evaluation and Institutional Accountability in Italian Higher Education." *Higher Education Policy* 23: 39-62.
- Capoferro, R. 2025. *Le parole e le cose*, Roars, 2 marzo <https://www.leparoleelecose.it/?p=46253> (2025-10-10).
- Charle, C. 2004. "Patterns." In W. Rüegg (ed.). *A History of the University in Europe*, 33-80, Vol. III. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cingano, F. e Cipollone, P. 2007. *University drop-out: The case of Italy*, working paper n. 626, April, Banca d'Italia.
- Cingolani, L., e Fazekas, M. 2020. "The role of agencification in achieving value-for-money in public spending." *Governance* 33: 545-63.
- Clark, B. R. 1977. *Academic Power in Italy. Bureaucracy and Oligarchy in a National University System*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Codeluppi, V. 2022. *Mondo digitale*. Roma-Bari: Laterza.
- Drago, D. 2021. "Le riviste rilevanti ai fini dell'ASN: when ANVUR meets 'Breaking Bad'." *Roars* 7 luglio, <https://www.roars.it/le-riviste-rilevanti-ai-fini-dellasn-when-anvur-meets-breaking-bad/> (2025-10-10).
- Eco, U. 1977. *Come si fa una tesi di laurea*. Bompiani: Milano.

- Fic-Cgil 2025. *Il governo propone di abolire l'Abilitazione nazionale, mantenere le distorsioni quantitative sulla valutazione dei prodotti di ricerca e aumentare le discrezionalità delle commissioni locali*, 21 maggio, <https://www.flcgilromaelazio.it/concorsi-universitari-in-arrivo-una-riforma-che-preoccupa-via-labilitazione-nazionale-e-piu-potere-alle-commissioni/#:~:text=Le%20principali%20novit%C3%A0%3B%20incarichi%2C%20premi%2C%20ecc.> (2025-10-10).
- Gallino, L. 2013. *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*. Torino: Einaudi.
- Giavazzi, F. 2005 *Perché l'università italiana non funziona*. *lavoce.info*, 3 ottobre.
- Giavazzi, F. e Alesina, A. 2007. *Il liberismo è di sinistra*. Milano: Il Saggiatore.
- Giddens, A. 1999 [1998]. *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*. Milano: Il Saggiatore.
- Guazzaloca, G. 2015. *Storia della Gran Bretagna 1832-2014*. Firenze: Le Monnier.
- Mateos-González, J. L., e Boliver, V. 2019. "Performance-based university funding and the drive towards 'institutional meritocracy' in Italy." *British Journal of Sociology of Education* 40, 2: 145-58.
- McLean, M. 1990. "Higher Education in the United Kingdom into the 1990s: Shopping Mall or Reconciliation with Europe?" *European Journal of Education* 25, 2: 157-70.
- Middlehurst, R. 2004. "Changing Internal Governance: A Discussion of Leadership Roles and Management Structures in UK Universities." *Higher Education Quarterly* 58, 4: 258-79.
- Moscari, R. 1992. "L'autonomia universitaria in Italia: una riforma incompiuta?" *Polis*, 6(2): 297-318.
- Moretti, M. 2016. "Minima universitaria. Alcuni appunti fra cronaca e storia." In C. Corsi e A. Magnier (a cura di). *L'università allo specchio. Questioni e prospettive*, 17-39. Firenze: Firenze University Press.
- MUR Ministero dell'Università e della Ricerca. 2023. www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/universita/docenti-universitari-e-carriera-accademica/abilitazione-scientifica (2025-10-10).
- Palermo, G. 2011. *L'università dei baroni*. Milano: Edizioni Punto Rosso.
- Ravasio, A. 2023. *The Lay Preacher. Il laburismo di Tony Blair*. Firenze: Firenze University Press.
- Rebora, G., e Turri, M. 2008. *La governance del sistema universitario in Italia: 1989-2008*, *Liuc Papers* 221: 1-26.
- Regini, M. 2009. *Malata e denigrata. L'università italiana a confronto con l'Europa*. Roma: Donzelli.
- Roars. 2025. *Perché aboliamo l'ASN. La relazione illustrativa del governo*, 20 maggio.
- Romano, F. 1993. *Le rilevazioni ufficiali Istat della popolazione universitaria: problemi e definizioni alternative*, working paper n.67, gennaio (<https://www.ec.unipi.it/documents/Ricerca/papers/dsm/1993/Report-67.pdf>).
- Sennett, R. 2012. *La cultura del nuovo capitalismo*. Bologna: il Mulino.
- Sylos Labini, P. 1993. "L'università italiana: autonomia sì, ma con controlli", *La Repubblica*, 15 marzo.
- Tullio-Altan, C. 1991. *L'università di fronte alla riforma*. Milano: FrancoAngeli.
- Turri, M. 2007. *Il sistema di valutazione del sistema universitario italiano: un'analisi critica*. Milano: FrancoAngeli.
- Viesti, G. 2018. *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria*. Roma-Bari: Laterza.