



Studi sull'istruzione superiore
Collana del CIRSIS

STUDI SULL'ISTRUZIONE SUPERIORE
COLLANA DEL CIRSIS

DIREZIONE

Michele Rostan

Università degli Studi di Pavia

COMITATO SCIENTIFICO

Alessandro Cavalli

Università degli Studi di Pavia

Lorenzo Marrucci

Università di Napoli Federico II

Andrea Messeri

Università degli Studi di Siena

Roberto Moscati

Università di Milano-Bicocca

Dino Rizzi

Università Ca' Foscari, Venezia

Il Comitato scientifico valuta i volumi proposti per la pubblicazione nella Collana – ricorrendo, eventualmente, a recensori esterni – e delibera circa la loro pubblicazione. Ogni volume proposto per la pubblicazione è valutato da almeno due recensori. Il Direttore della Collana partecipa ai lavori del Comitato con voce consultiva.

Massimiliano Vaira

**La costruzione
della riforma universitaria
e dell'autonomia didattica**

Idee, norme, pratiche, attori

ISBN 978-88-7916-470-2

Copyright 2011

LED Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto

Via Cervignano 4 - 20137 Milano

Catalogo: www.lededizioni.com

I diritti di riproduzione, memorizzazione elettronica e pubblicazione con qualsiasi mezzo analogico o digitale (comprese le copie fotostatiche e l'inserimento in banche dati) e i diritti di traduzione e di adattamento totale o parziale sono riservati per tutti i paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da: AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108 - 20122 Milano
E-mail segreteria@aidro.org
sito web www.aidro.org

Videoimpaginazione e redazione grafica: Claudio Corvino
Stampa: Digital Print Service

A Linda, per tutto ciò che è e fa

INDICE

| | |
|--|----|
| <i>Introduzione</i> | 9 |
| 1. L'oggetto della ricerca – 2. Il quadro teorico della ricerca – 3. La metodologia e il disegno della ricerca – 4. La struttura del libro – Ringraziamenti | |
| <i>1. La lunga marcia dell'autonomia universitaria. Dall'Unità alla riforma Ruberti</i> | 27 |
| 1.1. La politica universitaria e il filo rosso dell'autonomia – 1.2. Dall'Unità alla (mancata) riforma Gentile. 1859-1938 – 1.3. Politica e riforma universitaria in epoca repubblicana: tante proposte nessuna decisione. 1946-1988 – 1.4. La continuità spezzata: la riforma Ruberti. 1989-1993 – 1.5. Un bilancio di centotrenta anni di politica universitaria | |
| <i>2. Venti di cambiamento</i> | 55 |
| 2.1. La riforma Ruberti come riforma incompiuta – 2.2. I nodi irrisolti: un sistema inefficace, inefficiente e ingiusto – 2.3. Sempre un passo indietro rispetto agli altri. Anzi, tre – 2.4. Il contesto internazionale e i nuovi cambiamenti nell'istruzione superiore – 2.5. Una minoranza attiva si mobilita: Luigi Berlinguer e il gruppo di Pontignano | |
| <i>3. L'avvio della nuova fase riformista</i> | 79 |
| 3.1. Flussi convergenti: attori, problemi, soluzioni e congiuntura politica – 3.2. L'avvio politico della riforma: decisione o azione? – 3.3. La strategia riformista di Berlinguer | |
| <i>4. Dalla fase progettuale alla caduta del governo Prodi</i> | 99 |
| 4.1. La fase progettuale: il gruppo Martinotti e la costruzione del référentiel settoriale della riforma – 4.2. Il Rapporto finale, ovvero il référentiel settoriale della riforma universitaria – 4.3. Dopo il rapporto finale: il processo di legittimazione della proposta riformista – 4.4. Una svolta improvvisa e inattesa: gli accordi della Sorbona – 4.5. Dalle due note di indirizzo alla caduta del governo Prodi | |

| | |
|--|-----|
| <i>5. La riforma va avanti</i> | 129 |
| 5.1. Si va avanti, il percorso non cambia – 5.2. La costruzione dello schema di decreto sull'autonomia didattica e la nuova architettura curricolare – 5.3. Il dibattito parlamentare e l'approvazione del decreto dell'autonomia didattica – 5.4. L'abbandono della strategia di Berlinguer: dai gruppi d'area ai decreti sulle classi di laurea e laurea specialistica – 5.5. Stili di leadership a confronto | |
| <i>6. L'implementazione della riforma. Studio di caso in un grande ateneo</i> | 153 |
| 6.1. Caratteristiche dell'ateneo, delle facoltà e degli intervistati – 6.2. Cambiare subito. L'ateneo e le facoltà si mobilitano – 6.3. Organizzare il cambiamento. Attori e strutture decisionali – 6.4. La tela di Penelope: il lavoro nelle commissioni nella prima fase dell'attuazione – 6.5. Aristotelici e baconiani: la ristrutturazione dell'offerta didattica tra spinte innovative e conservazione – 6.6. Gerarchie accademiche in questione: innovazione didattica e lotte di potere – 6.7. Il «mercato» dei crediti – 6.8. La consultazione con il mondo del lavoro: un cerimoniale di facciata? – 6.9. Le valutazioni della riforma e della nuova architettura curricolare | |
| <i>Conclusioni</i> | 189 |
| <i>Riferimenti bibliografici</i> | 199 |

INTRODUZIONE

1. L'OGGETTO DELLA RICERCA

L'università italiana, dopo decenni di immobilismo sta andando incontro a un processo di cambiamento profondo. Le sue strutture e le sue logiche di funzionamento si stanno trasformando sotto la spinta del processo di riforma avviato a partire dalla seconda metà del 1996. A prescindere dalle valutazioni che si possono dare di questo processo, la sua portata e profondità stanno incidendo in maniera tale da segnare una cesura con l'università così come l'abbiamo conosciuta fino ad anni recenti. Inoltre, da quando il processo riformista ha avuto il suo avvio, non si è più interrotto innescando nella politica universitaria una logica di riforma permanente, che definisco iper-riformismo [Vaira 2010], facendo assomigliare l'università a un cantiere aperto la cui fine lavori non è ancora chiaro quando verrà dichiarata.

Ciò tuttavia non significa che l'università stia cambiando radicalmente, cioè che i processi in corso segnino il passaggio da uno stato ad un altro completamente diverso. Adattamenti, resistenze, come pure tentativi più o meno deliberati di reintrodurre elementi e logiche del modello tradizionale sono ben visibili e operano come derive, o ammortizzatori, dei cambiamenti in corso. Vi sono poi aspetti che ancora attendono di diventare oggetto di riforma (ad esempio l'amministrazione universitaria), altri che sono stati recentemente riformati da un punto di vista normativo e che attendono di essere attuati (la *governance* di ateneo, la nuova agenzia di valutazione, lo statuto giuridico della docenza), altri ancora che pur avendo costituito delle innovazioni sono stati ulteriormente cambiati (i casi più evidenti sono quelli della riforma della didattica e dei concorsi per i docenti). Inoltre, come ogni altro cambiamento, anche questo produce contraddizioni, tensioni, critiche e opposizioni.

Ma tutto ciò, al contempo, costituisce la spia più evidente che i mutamenti non sono marginali, o riconducibili e sussumibili facilmente sotto il modello tradizionale, come è stato fino a tempi recenti [Capano 1998; Vaira 2003b; 2008]. Ciò che appare chiaro è che l'inerzia strutturale che ha caratterizzato l'Università italiana, la sua politica e la sua logica di funzionamento sia stata spezzata e si sia avviata una fase di innovazione e ristrutturazione.

Come detto, la riforma universitaria è ampia, continua e investe gran parte gli aspetti della vita delle università. Esaminare tutti questi aspetti, ciascuno dei quali connotato da una rilevante complessità interna, in maniera adeguatamente approfondita va al di là delle possibilità di una ricerca condotta individualmente e non può trovare adeguata trattazione in un singolo libro di dimensioni standard. Pertanto la mia analisi si concentra sul tema dell'autonomia didattica, in particolare di come essa è stata politicamente costruita e attuata concretamente in alcuni casi specifici nel periodo 1996-2004.

La scelta di questo aspetto circoscritto della riforma tuttavia non è casuale: l'autonomia didattica ha rappresentato la pietra angolare, il punto di partenza e l'aspetto caratterizzante dell'intero edificio riformista del periodo 1996-2000. Inoltre di essa è possibile tracciarne la genesi con sufficiente precisione: dall'ideazione e progettazione, passando per il processo della sua formalizzazione normativa, fino all'attuazione pratica che ha avuto il suo inizio tra il 2000 e il 2001. A questo primo restringimento del *focus* analitico, se ne aggiunge un altro: il processo di implementazione della riforma nel contesto dell'organizzazione universitaria è stato studiato con la metodologia del *case study*, circoscrivendo l'analisi di questo processo a quattro Facoltà e un Corso di laurea¹ di un grande ateneo del Nord.

Questo duplice restringimento del fuoco di analisi ha vantaggi e svantaggi: da un lato permette un adeguato approfondimento analitico e una comprensione dei dettagli piuttosto precisa; dall'altro, soprattutto in merito al processo di implementazione, non può avere né una portata, né una pretesa generalizzante. Piuttosto si tratta, per dirla con Bourdieu [1992], di un'analisi di un caso particolare del possibile, con cui rendere conto del come le cose sono avvenute e sono state realizzate, attraverso cui far emergere certe logiche e dinamiche che caratterizzano i processi di cambiamento in corso nel campo universitario.

Il metodo che ho seguito nello studio del processo di costruzione della riforma può essere colto attraverso l'analogia con la fotografia. Volendo descrivere e rappresentare una città, si può farlo scegliendo di fare un'ampia panoramica che la colga nella sua interezza, ma perdendo molti particolari

¹ Le Facoltà sono: Agraria, Giurisprudenza, Lettere e Filosofia, e Scienze politiche; il Corso di Laurea è Matematica. Le motivazioni metodologico-euristiche della scelta delle Facoltà e del Corso di laurea in Matematica sono riportate nel paragrafo metodologico di questa introduzione.

importanti e significativi; oppure la si può rappresentare con una foto di un suo caratteristico scorcio ricco di particolari, ma perdendo la sua struttura di insieme, come pure altri scorci importanti. Oppure, come ho cercato di fare scegliendo le 5 facoltà, scattare una serie di foto di scorci ritenuti tipici, cercando poi di comporre un quadro che rappresenti sinteticamente la città, preservandone ed esaltandone alcune peculiarità.

Va però anche notato che, sulla scorta della letteratura e delle ricerche disponibili sull'implementazione della riforma didattica [in particolare: Luzzatto e Pontremoli 2002; UNIMON 2006; Moscati 2010a], si riscontrano dinamiche, logiche e processi largamente comuni a diversi atenei, facoltà e aree disciplinari. In questa prospettiva, l'espressione «analisi di un caso particolare del possibile» assume una valenza più ampia che va al di là della particolarità del singolo caso empirico esaminato: gli elementi di comunanza emergenti dal confronto della mia analisi con altre più ampie e generali, implicano che lo studio di caso condotto costituisce un approfondimento che entra più nei dettagli di quelle dinamiche, logiche e processi generali rilevate dalle analisi comparative svolte su più atenei, facoltà e aree disciplinari. Per dirla con Marc Augé [1992, tr.it. 2009, p. 33], questa analisi ha la valenza di rappresentatività qualitativa, cioè cerca di far emergere processi che possono valere anche per altri casi.

La ricerca presentata in questo libro ha come obiettivo non solo l'analisi descrittivo-interpretativa di come il processo di riforma ha preso forma e corpo, ma anche e soprattutto quello di mettere in luce le dinamiche e le logiche alla base del modo in cui la riforma è stata pensata, costruita e realizzata. Ciò permette, quindi, anche di comprendere quelli che sono i problemi, le criticità, gli effetti inattesi e/o perversi della riforma di cui si discute ormai da quasi un decennio, non di rado in modo poco informato, ideologico, polemico e quasi sempre basato su opinioni idiosincratice anziché su analisi e dati empiricamente fondati [al riguardo si veda Moscati e Vaira 2008b]. In altri termini, render conto analiticamente dell'origine e degli sviluppi del processo riformista significa comprendere le ragioni della riforma e il modo in cui essa è stata realizzata, evitando reificazioni, feticizzazioni e mitizzazioni tanto inutili, quanto dannose.

Accanto e connesso a questo obiettivo ve ne è un secondo: comprendere come la riforma sia stata progettata, realizzata normativamente e implementata concretamente significa anche comprendere perché l'università in generale e la sua architettura curricolare in particolare, continuano ad essere oggetti di intervento più o meno profondo. Se non capiamo il modo in cui la riforma didattica è stata costruita e, soprattutto, attuata, ci precludiamo la possibilità di comprendere e di valutare analiticamente alcuni interventi correttivi successivi che hanno alcune buone ragioni alla base, come pure gli aspetti critici e destabilizzanti di altri interventi su di essa.

Infine, vi è un terzo obiettivo più generale che in parte discende dagli

altri due: l'analisi svolta non è solo e semplicemente orientata alla comprensione scientifica del fenomeno, ma vuol anche avere una rilevanza politico-sociale, o se si vuole, critica. In questo senso, il mio lavoro trae ispirazione da quella tradizione di ricerca sociologica inaugurata da Weber (si pensi alle valutazioni sul processo di burocratizzazione, o alle due conferenze su scienza e politica come professione) e proseguita da Selznick, Gouldner, Wright Mills e Bourdieu. Una sociologia che, oltre a essere scientifica, è disposta a «sporcarsi le mani», a «mettere i piedi nel piatto», a dire cose scomode, sulla base dei risultati che essa è in grado di produrre.

Definiti i contorni, gli oggetti e gli obiettivi dell'analisi, ritengo necessario chiarire l'approccio teorico-metodologico seguito. Questa scelta risponde essenzialmente a tre ragioni pratiche. La prima è presentare fin da subito al lettore il *frame* di analisi adottato, di modo che costituisca una guida all'analisi e all'interpretazione dei risultati che da essa emerge. La seconda, di carattere espositivo, risponde all'esigenza di non appesantire i capitoli di analisi con continui richiami, o con incisi più o meno lunghi, in cui si rende conto di uno specifico punto di vista teorico giustificandone l'adozione. Infine, la terza ragione è che presentando nell'introduzione gli aspetti teorico-metodologici il lettore non interessato a essi può saltarli e passare ai capitoli analitici senza che ciò comporti problemi alla comprensione di quanto in essi è esposto.

2. IL QUADRO TEORICO DELLA RICERCA

Per le cose fin qui dette, l'analisi sembrerebbe volta alla ricostruzione di un processo di *policy*. Questo è senz'altro vero, ma con alcune precisazioni.

In primo luogo, lo stile e le categorie di analisi non hanno come loro principale riferimento quello della *policy analysis*, ma quello della sociologia e in particolare della sociologia dell'organizzazione e delle forme culturali. Tale scelta, tra l'altro, si giustifica anche sulla base di un rinnovato interesse da parte di alcuni studiosi delle politiche per la dimensione organizzativa e culturale in cui il *policy making* si radica e si struttura [es: Faure *et al.* 1995; March e Olsen 1984; 1989]. Certamente diversi concetti, categorie, spunti e suggestioni sono stati derivati dalla *policy analysis*, ma essi hanno giocato un ruolo complementare e di integrazione del *frame* sociologico. Più in generale, la mia analisi si ispira, quanto ad approccio teorico e metodologico, a quel filone di analisi organizzativa della politica, delle politiche e delle loro conseguenze che va da Selznick [1949] alla Vaughan [1996].

In secondo luogo, che tipo di approccio sociologico guida la ricerca? Fondamentalmente esso si ispira al neoinstituzionalismo sociologico, [Powell e DiMaggio 1991; Lenz 1995; Scott 1995; Zucker 1988]. Tale approccio offre una serie di vantaggi. Enfatizzando il ruolo del più ampio ambiente

istituzionale, permette di non separare il processo di riforma dalle dinamiche, dalle pressioni e dai costrutti culturali presenti e operanti nell'ambiente, ma al contrario li incorpora nell'analisi e li problematizza. Render conto della dimensione istituzionale, dei suoi contenuti, dei processi e degli attori collettivi che li hanno veicolati all'interno del campo universitario, significa mettere in luce molti dei contenuti e degli orientamenti che caratterizzano la riforma universitaria. In breve, essa non nasce nella testa di qualcuno, ma è radicata in ambiente istituzionale che ne ha fornito i repertori, gli orientamenti e, spesso, gli strumenti attraverso cui realizzarla [Vaira 2001]. In questo senso, le dimensioni costitutiva e normativa delle istituzioni [Scott 1995] diventano centrali e si riflettono nella dimensione regolativa delle istituzioni, ovvero nei contenuti delle regole formali (le politiche, le leggi e i regolamenti) che ne costituiscono la materializzazione.

Va notato che l'ambiente istituzionale, oggi più che mai, trascende i confini nazionali e tende a configurarsi come uno spazio globale popolato da una pluralità di organizzazioni e istituzioni sovra-nazionali che esercitano pressioni e influenze sui contesti nazionali. In questo senso e per l'analisi della riforma universitaria, l'ambiente istituzionale può essere utilmente concepito come una *world polity* [Thomas, *et al.* 1987; Vaira 2004] che produce non solo retoriche, teorie e schemi cognitivo-normativi globali, ma esercita anche pressioni di tipo normativo e in parte coercitivo sugli stati nazionali e le loro politiche. Come hanno notato già oltre vent'anni fa Baldrige e Deal [1983b, p. 5] il cambiamento e le riforme nel campo dell'istruzione tendono sempre più a essere promossi e in una qualche misura imposti dall'esterno, dove l'esterno non è più oggi identificabile e riducibile al solo governo nazionale. Ad esempio, Brint [2006] e Cobalti [2006] sottolineano come le istituzioni transnazionali, svolgano un ruolo cruciale nel sollecitare, sostenere e veicolare le riforme e le idee su cui esse si fondano.

Nello stesso tempo, i repertori elaborati nel più ampio contesto sociale non entrano in contatto con un campo sociale – quello dell'università – neutro, bensì strutturato e caratterizzato da certi tratti culturali e organizzativi che si sono sedimentati e istituzionalizzati lungo la sua storia. In ciò il sistema universitario si caratterizza per essere esso stesso una struttura istituzionale. Più precisamente, l'università si è storicamente costituita e strutturata come un campo sociale autonomo, cioè caratterizzato da proprie e particolari logiche e regole di funzionamento, strutture e relazioni e da un peculiare *habitus* incorporato nelle pratiche e negli schemi cognitivo-normativi degli accademici [Bourdieu 1984; 1992; 1994; 2010; Clark 1977; 1983]. L'incontro tra i nuovi e più generali repertori istituzionali con quelli tipici del settore universitario producono su questi ultimi, processi di deistituzionalizzazione e delegittimazione, e al contempo di ri-costruzione istituzionale [Lepsius 2006; Scott 2008]. Non solo: i repertori settoriali hanno anche un ruolo nell'interpretare, incanalare, plasmare, adattare le pressioni e i contenu-

ti di quei processi di innovazione istituzionale. Anche sotto questo profilo, il neoistituzionalismo appare essere l'approccio che meglio si presta per render conto di tali dinamiche.

Fin qui il neoistituzionalismo permette di interpretare e spiegare le dinamiche di cambiamento a livello macro e meso istituzionale. Ma riesce a fare altrettanto a livello micro, cioè a livello della singola organizzazione, o della sua singola articolazione organizzativa? La risposta è positiva, sebbene richieda delle precisazioni. Si può pensare all'organizzazione e alle sue articolazioni come micro-cosmi istituzionali e quindi come soggetti alle stesse dinamiche che troviamo a livello macro e meso istituzionale. Ma è anche vero che quei micro-cosmi sono i luoghi dove gli attori sociali giocano un ruolo decisivo nel costruire e ricostruire l'organizzazione in cui operano, a fronte dei cambiamenti che la investono. Cioè sono i luoghi in cui avvengono processi di ricombinazione, ricostruzione e strutturazione [Barley 1986; Cooper e Law 1995; Czarniawska e Joerges 1995; Giddens, 1984; Latour 1987; Vaira 2004] attraverso cui le pressioni e i contenuti elaborati a livello macro e meso vengono ulteriormente adattati, combinati e plasmati a fronte dei repertori culturali tipici dei diversi ambiti organizzativi. Tali processi, poi, avvengono non solo in base a scambi e negoziati «pacifici», ma spesso costituiscono il terreno di lotte tra gli attori coinvolti e interessati nel processo di cambiamento. Queste lotte, a loro volta, hanno come posta in gioco la definizione dell'orientamento, dei contenuti e delle finalità del cambiamento, cioè il carattere evolutivo dell'organizzazione e dei suoi principi di funzionamento [Bourdieu 1984; 1992; 1995; 2010; Selznick 1949; 1957]. Detto in altro modo, i processi di cambiamento e innovazione non sono solo oggetti e risultati dell'interpretazione, ma anche e soprattutto di lotte per la definizione dell'interpretazione tra gruppi interessati rivali.

Affrontare queste dinamiche in prospettiva neoistituzionalista richiede alcune integrazioni con altri approcci sociologici che, tuttavia non la negano, né la contraddicono. Mi riferisco in particolare, l'approccio relazionale e prassiologico di Bourdieu [1992; 1994], alla teoria della strutturazione di Giddens [1984], all'antropologia interpretativa di Geertz [1973; 1983]. Ciò che connette e integra queste diverse prospettive sociologiche con il neoistituzionalismo è la comune radice weberiana che assume la spiegazione comprendente dei fenomeni e dei processi sociali e che vede l'azione degli attori come radicata e costituita nelle strutture culturali e sociali che caratterizzano i contesti in cui si trovano immersi (si tratta dei *Lebensordnungen* di cui parla Weber). Gli attori, al contempo, con le loro azioni contribuiscono a riprodurre e a cambiare quelle strutture, anche attraverso lotte per le interpretazioni e le definizioni della situazione e delle modalità di azione in essa. Oltre a questi principali riferimenti teorici, sono presenti sottotraccia altre teorie e concetti affini ad essi: i *contesti formativi* di Unger [1987], la *figurazione* di Elias [1987], la *forma di vita* di Wittgenstein [1953], i *repertori collettivi di azione*

di Tilly [1984], il *paradigma* di Khun [1970]. Tutte condividono l'assunto comune della costitutività sociale e culturale dell'attore, della sua azione e della comprensione dell'agire a partire da essa.

Questa integrazione, consente di aggirare i rischi di offrire interpretazioni dell'agire non solo come determinato dal sistema o dalla struttura, ma anche quelle fondate su un qualche tipo di determinante psicologica, presenti nelle forme «radicali» del cognitivismo e del costruttivismo, o su una qualche teoria sostantiva e ipostatizzata della razionalità umana e dell'agire strategico-strumentale [Vaira 2009]. Inoltre, permette di considerare la dimensione del potere e delle lotte che si svolgono in base a e per esso.

Dal punto di vista della prospettiva teorico-epistemologica seguita ciò comporta due conseguenze per l'analisi del modo in cui gli attori coinvolti nel processo di elaborazione e implementazione operano. La prima è che si passa da un concetto di razionalità spazialmente, temporalmente e culturalmente indeterminato, o sotto-determinato, a quello di *logiche di azione pratica istituzionalmente costituite* nello spazio e nel tempo. Vale a dire, la razionalità strumentale e calcolativa è solo una delle molte possibilità su cui basare l'azione ed è essa stessa istituzionalmente costituita e legittimata [Scott, 2008; Vaira, 2003a; 2009]. A sua volta, ciò implica concepire i processi di interpretazione, attribuzione di senso e di costruzione della realtà come costituiti da repertori istituzionali o, detta con Mills [1940], da vocabolari tipici, che offrono allo stesso tempo le condizioni, i contenuti e le modalità con cui quei processi sono socialmente prodotti. Come sottolinea Bourdieu [1992; 1994], la costruzione della realtà non avviene *ex nihilo* o nel vuoto sociale, ma a partire da costrutti socialmente disponibili offerti all'interno degli spazi sociali di azione, vale a dire, in base alle *condizioni di pensabilità e possibilità* che caratterizzano il contesto di azione degli attori. Questi stessi costrutti sono inoltre oggetto di lotte tra gli attori in quanto costituiscono, o possono costituire, altrettante alternative con cui costruire la realtà.

Questi ultimi rilievi ci conducono alla seconda conseguenza: gli attori organizzativi non sono solo immersi nei repertori locali, ma anche in quelli più ampi e generali che caratterizzano la struttura istituzionale della società e del campo sociale in cui operano in un certo momento storico. Ciò significa che essi, nei loro processi di interpretazione e costruzione della realtà, attiveranno non solo i repertori locali, ma *anche* quelli più generali. In altri termini, i processi di traslazione [Czarniawaska e Joerges 1995; Czarniawaska e Sevón 1995] non sono a senso unico (come implicitamente e in ultima istanza pensano i teorici della traslazione), cioè dal generale al locale, ma vanno anche nel senso opposto: traslare il locale in base al generale. Vale a dire, non si adatta solo il generale al locale, ma si adatta anche il locale al generale. Ciò significa che non si possono trascurare le premesse istituzionali più generali dei processi cognitivi di traslazione e di costruzione sociale.

Per le cose fin qui dette, appare evidente che l'analisi seguirà un approc-

cio di tipo interpretativo e dialogico. Sull'aspetto interpretativo non c'è molto da dire, salvo mettere in luce il fatto che anche nei più recenti studi del *policy-making* tale approccio ha incominciato ad affermarsi e ad essere utilizzato in alternativa agli approcci classici di tipo causale, deduttivo e normativo. In particolare, nei capitoli dedicati alla progettazione e alla costruzione normativa della riforma, utilizzerò una serie di contributi della *policy analysis* interpretativa che hanno una diretta connessione e affinità con l'approccio neoistituzionalista sociologico impiegato. Mi riferisco al cosiddetto approccio dei *réfèrentiels* [Faure *et al.* 1995], all'approccio interpretativo di Healey [1986] al neoistituzionalismo di March e Olsen [1984; 1989], alla teoria culturale e istituzionale di Wildavsky sulla formazione degli interessi e delle preferenze nel *policy making* [1987; 1994], all'istituzionalismo storico [Steinmo *et al.* 1992]. Nell'analisi del processo di implementazione invece avrò come riferimenti teorici quei lavori che evidenziano i processi di manipolazione, rifrazione e ricostruzione delle politiche nella loro implementazione [Lingard e Garrick 1997; Lipsky 1980; Trowler 1998; 2002] che a loro volta trovano il loro fondamento costitutivo nelle lotte di potere tra discipline e tra attori per la definizione dei principi, delle logiche di funzionamento, dei contenuti e delle finalità dell'istruzione universitaria, come suggerisce l'approccio bourdieuesiano. Tutti questi approcci condividono con il neoistituzionalismo sociologico, sia la centralità del ruolo delle istituzioni come sistemi cognitivo-normativi (operanti a diversi livelli) mediante cui gli attori strutturano, costruiscono e attuano le politiche – in luogo dei tradizionali modelli razional-intenzionalistico e iper-costruttivisti –, sia gli aspetti processuali, dinamici e conflittuali dei fenomeni studiati, sia l'enfasi sulla comprensione interpretativa e induttiva dei processi analizzati – in luogo di quella causale-deduttiva – [Vaira 2003a]. In breve, tali approcci enfatizzano il carattere costruttivo, processuale, relazionale e interdipendente delle politiche: dalla loro formulazione, ai criteri e contenuti scelti, alle modalità impiegate nella loro strutturazione, fino alle modalità e alle forme con cui sono state attuate nei contesti organizzativi dagli attori coinvolti.

Per quanto riguarda l'aspetto dialogico dell'analisi, esso si concretizza considerando il processo di riforma come radicato tanto nel macro-ambiente istituzionale, quanto in quelli meso-istituzionale (il campo universitario) e micro-organizzativo (l'Ateneo, le Facoltà e soprattutto gli attori organizzativi che li popolano; ma anche il momento di costruzione delle linee-guida della riforma operata dal Gruppo Martinotti e dalle successive commissioni ministeriali *ad hoc*). In questa prospettiva i tre livelli sono intrecciati e interdipendenti, per cui li si possono distinguere concettualmente, ma non anche analiticamente, nel senso che si costituiscono e si condizionano reciprocamente. Lo scopo è mantenere il più possibile compresenti questi livelli attraverso un approccio che operi una continua spola tra essi, ovvero che li richiami e li ponga in costante dialogo.

Per concludere: lo scopo che mi prefiggo utilizzando questo approccio

è quello di comprendere e spiegare il fenomeno «riforma universitaria» come un processo costruttivo in base al suo essere, cioè considerando *come* esso si è realizzato dalla fase di ideazione, passando per quelle della progettazione e attuazione normativa, fino alla sua attuazione pratica a fronte del mutamento delle più ampie condizioni istituzionali in cui l'università opera. In definitiva, ciò che mi propongo è presentare la storia sociale della riforma didattica con cui comprendere e spiegare come e perché le cose sono avvenute nel modo in cui sono avvenute e si sono realizzate.

3. LA METODOLOGIA E IL DISEGNO DELLA RICERCA

A fronte dell'approccio interpretativo scelto, la metodologia impiegata nell'analisi non potrà che essere di tipo qualitativo. Essa ha a suo fondamento il fatto che ciò che intendo offrire non è tanto, o solo, la *rappresentatività* dei fenomeni e i processi indagati, quanto e soprattutto quello della loro *rappresentazione* emergente dagli *account* degli attori che vi hanno preso parte [Erickson 1986; Geertz 1973; 1983]. L'obiettivo del resoconto e dell'interpretazione non è l'oggettività – comunque mai ottenibile –, ma il chiarire ciò che accade, o è accaduto, in una data circostanza e in un dato contesto; vale a dire, darne un'interpretazione *plausibile* che illumini aspetti opachi, poco noti e talvolta sottovalutati di quanto è avvenuto e di come è avvenuto.

A tal scopo, ho impiegato prevalentemente lo strumento dell'intervista semi-strutturata e in profondità con un certo numero di informatori privilegiati. Le interviste sono state svolte con due gruppi diversi di testimoni privilegiati e in due momenti diversi.

La prima *tranche* di interviste copre il periodo 1998-2000 e sono state condotte con cinque membri del Gruppo Martinotti che ha elaborato le linee-guida dell'autonomia didattica e del disegno generale di riforma e con Luciano Guerzoni (all'epoca sottosegretario al MURST con delega alla riforma universitaria). Nel complesso, in questa prima fase, ho raccolto più di 20 ore di conversazione. Parallelamente mi sono avvalso anche di un nutrito numero di documenti e verbali prodotti nella fase di elaborazione dal Ministro Berlinguer, dal sottosegretario Guerzoni e dal Gruppo Martinotti. Questa fonte documentaria, sia in forma cartacea che elettronica (scaricata dal sito internet dell'allora MURST) ha ricoperto una duplice funzione. La prima è che ha costituito un'ulteriore fonte di informazioni sia in senso integrativo alle, e di verifica delle, interviste, sia in senso di stimolare nuove domande nelle interviste che ho reiterato con alcuni degli informatori sopra citati. La seconda è che ha fornito in forma materializzata (cioè scritta) elementi per la comprensione del senso del processo di costruzione della riforma. Su quest'ultimo punto ritengo sia utile fare qualche ulteriore considerazione metodologica.

L'analisi delle fonti documentarie non è stata svolta tanto con le tradizionali metodologie dell'analisi del contenuto e dei documenti. Tali approcci sono per lo più volti o a ricavare informazioni o ad analizzare le forme linguistiche impiegate nella loro produzione. Questi aspetti non sono assenti, ma la principale modalità di trattamento dei documenti si è ispirata alla cosiddetta *etnografia storica* [Darnton 1988; Vaughan 1996]. Tale approccio si sforza di leggere i documenti come materializzazioni degli specifici punti di vista culturali e delle condizioni sociali e storiche all'interno delle quali gli attori li hanno prodotti. L'operazione è quindi quella di comprendere i contenuti dei documenti come manifestazioni del senso dell'agire di attori calati in un certo contesto di azione (in ciò consiste l'elemento etnografico) di cui però non si ha avuto la possibilità di osservarne direttamente e sincronicamente l'agire (questo aspetto costituisce la connotazione storica di questo tipo di etnografia)².

La seconda fase della ricerca ha avuto come *focus* il processo di realizzazione delle innovazioni contenute nei provvedimenti normativi della riforma e ha coperto il periodo 2001-2004. Come accennato, essa ha riguardato quattro facoltà e un corso di laurea di un grande ateneo del Nord Italia. Qui la metodologia impiegata è stata quella del *case-study* in cui i casi sono stati scelti in maniera che potessero essere in qualche modo «rappresentativi», o se si preferisce, *significativi*, cioè dotati di una qualche emblematicità.

Come nota Stake [1995 p. xi e p. 1], lo studio di caso è volto ad analizzare la complessità di un singolo caso (o di singoli casi) per comprenderne le dinamiche all'interno di circostanze importanti. In questo senso, nello studio di caso ciò che è centrale sono i programmi e le persone che li attivano e realizzano. Continuando a seguire Stake (pp. 3-4), i miei studi di caso possono essere classificati come studi di caso strumentali, perché rispondono fondamentalmente a domande tese a comprendere alcuni aspetti significativi che permettano di conoscere e/o imparare qualcosa dal loro studio. Al riguardo il processo di selezione dei casi è fondamentale. Sebbene nei *case studies* l'obiettivo della rappresentatività *strictu sensu* non sia possibile, la selezione comunque deve quantomeno tendere ad essa, con l'obiettivo di giungere ad un qualche tipo e grado di generalizzazione.

Anche per lo studio di caso, lo strumento impiegato è stato quello dell'intervista semi-strutturata in profondità con il principale obiettivo di far emergere dagli *account* degli intervistati non solo le dinamiche e le logiche con cui le innovazioni nella struttura curricolare e nell'offerta formativa sono

² Ovviamente gli etnologi contestano che l'etnografia storica sia una forma di etnografia. La «vera» etnografia è quella che vede il ricercatore sul campo che osserva direttamente le attività degli attori in esso operanti. Non è questa la sede per addentrarci in un dibattito epistemologico e metodologico in merito. La concessione minima che si può fare alla definizione «etnografia storica» è che essa indichi una metodologia e una prospettiva di analisi differente dalle tradizionali analisi dei documenti e del contenuto.

state perseguite e realizzate, ma anche e soprattutto il loro vissuto del processo di implementazione e le rappresentazioni che ne scaturivano. Allo scopo sono stati intervistati i presidi delle facoltà scelte e i docenti che hanno partecipato alle varie commissioni incaricate dell'attuazione della riforma e dell'elaborazione della nuova architettura curricolare. Nel complesso sono stati intervistati 35 soggetti per un totale di oltre 70 ore di interviste.

La scelta delle quattro facoltà e del corso di laurea è stata basata sulla loro identificazione attraverso il modello ideal-tipico di Becher [1989] che distingue le discipline in base a due coppie di caratteristiche strutturali: da un lato abbiamo le discipline *hard* (es: le scienze cosiddette esatte) e *soft* (es: le scienze umane); dall'altro vi sono le discipline applicate (cioè orientate a produrre conoscenze pratico-applicative, cioè professionalizzanti, come ingegneria, medicina, giurisprudenza) e le discipline pure (vale a dire quelle orientate a produrre un sapere teorico, astratto e generale, come filosofia, matematica, storia)³. Dall'incrocio delle due coppie si genera una tassonomia quadripartita delle discipline:

1. *hard*-pure
2. *hard*-applicate
3. *soft*-pure
4. *soft*-applicate.

In base a questa tassonomia si genera una matrice che identifica e colloca le quattro facoltà e il corso di laurea sulla base delle quattro dimensioni sopra esposte e considerando le loro caratteristiche strutturali, disciplinari ed epistemologiche su cui storicamente si sono costituiti e sviluppati (figura 1).

| | Pura | Applicata |
|------|---------------------|----------------|
| Hard | MATEMATICA | AGRARIA |
| Soft | LETTERE E FILOSOFIA | GIURISPRUDENZA |
| | SCIENZE POLITICHE | |

Fig.1. Matrice di identificazione delle facoltà e del corso di laurea in base allo schema di Becher (1989)

³ Riguardo la dicotomia applicate-pure, va notato che la distinzione è fondamentalmente idealtipica e analitica, poiché non vi sono discipline puramente ed esclusivamente applicative o teorico-generaliste. Ad esempio le discipline applicate non solo si fondano su assunti teorici delle discipline pure, ma spesso contribuiscono con i loro risultati a ulteriori elaborazioni e avanzamenti delle teorie prodotte da queste ultime; allo stesso modo, vi sono discipline pure che in qualche misura aspirano o tendono a fornire anche un sapere pratico-applicativo. Vi sono poi discipline, come ad esempio il diritto o la fisica, che spesso mostrano la compresenza di un orientamento teorico e applicativo.

La matrice e le collocazioni che da essa derivano richiedono qualche spiegazione.

In primo luogo, perché il solo corso di laurea in matematica e non la Facoltà di Scienze Matematiche Fisiche e Naturali? Questa facoltà nell'ateneo preso in considerazione è una delle più grandi per numero di docenti, corsi di laurea e indirizzi di studio, discipline insegnate. Organizzativamente essa si configura come una facoltà composta da una federazione di «facoltà» più piccole tra loro lascamente connesse e caratterizzate da interdipendenza generica [Weick 1976] che grosso modo coincidono con i raggruppamenti disciplinari che la compongono e con i corsi di studio che offrono. Ciò la rende una facoltà notevolmente complessa ed eterogenea dal punto di vista disciplinare, il che implica una certa difficoltà per l'analisi che mi sono proposto. Il corso di laurea in matematica permetteva sia di semplificare l'analisi, sia, per la sua natura, di collocarlo con una certa precisione nella matrice.

In secondo luogo, Scienze Politiche, si colloca in una posizione intermedia della dimensione *soft* tra orientamento applicato e puro. La scelta di questo caso «ibrido» è derivata dall'esigenza di considerare una facoltà a elevata eterogeneità disciplinare che, a differenza di Scienze Matematiche Fisiche e Naturali, fosse di più agevole trattazione al fine di cogliere le dinamiche relazionali tra le diverse discipline con diverso orientamento nel processo elaborazione delle innovazioni dettate dalla riforma.

Terzo e ultimo, va spiegata la scelta in termini generali delle quattro facoltà e del corso di laurea. Partendo da quest'ultimo, come ho accennato, esso è quello che più si approssima al tipo ideale *hard*-puro nell'ambito delle scienze, a differenza, ad esempio, di Chimica, Fisica, o Biologia che hanno al loro interno una componente applicata più marcata anche nelle materie più teoriche. La facoltà di Agraria ha chiaramente un orientamento più applicativo, in cui le materie teoriche hanno prevalentemente la funzione di offrire un *background* epistemologico, teorico e metodologico alle materie applicate. Lettere e Filosofia, all'opposto, ha un orientamento fondamentalmente teorico-generalista e le materie con un orientamento tendenzialmente applicato svolgono una funzione ancillare nella formazione offerta, una sorta di casi speciali del generale. Giurisprudenza, invece, ha un orientamento decisamente più applicato, dato che la funzione e gli obiettivi formativi che ha da sempre perseguito e privilegiato sono quelli della preparazione per le professioni legali (avvocato, giudice, notaio). In questa facoltà le materie insegnate, anche quando hanno un carattere prevalentemente teorico, hanno come funzione e obiettivo formare certe figure professionali specializzate. Infine, Scienze Politiche: pur nascendo da un tronco disciplinare costituito da discipline *soft* e pure quali il diritto e la storia, nel tempo è evoluta con l'introduzione di discipline a maggior orientamento applicativo come l'economia, la statistica, la sociologia e la scienza dell'amministrazione, ibridizzandone l'orientamento tra il puro e l'applicato. Sebbene tali materie possano avere un carattere più

teorico che direttamente applicativo, esse sono intese per offrire anche una formazione più pratica, più orientata alla identificazione, alla definizione e alla soluzione dei problemi che alla mera conoscenza generale e generalista.

L'ipotesi che sta alla base della scelta delle facoltà e del corso di laurea è che a seconda della prevalenza, o egemonia, disciplinare caratterizzante i diversi contesti considerati, essi mostreranno un tipico modo di interpretare il cambiamento, di strutturarlo e di attuarlo, in modo congruente alle loro caratteristiche e ai repertori istituzionalizzati con cui definiscono il tipo di formazione, i suoi obiettivi e le sue modalità di trasmissione. Ad esempio, una facoltà con una prevalenza di discipline applicate come Agraria si dovrebbe porre in maggior sintonia con gli obiettivi posti dalla riforma (rendere maggiormente professionalizzanti e applicativi i corsi di studio offerti) e quindi essere maggiormente propensa a un'implementazione che ne segua i principi, rispetto a una facoltà come Lettere e Filosofia, basata su discipline pure, cioè volte a fornire conoscenze prevalentemente teoriche e generali.

Da questa ipotesi generale, ne discendono altre più specifiche; in particolare:

1. Le dinamiche i contenuti e l'orientamento del processo di implementazione saranno condizionati dal contesto e dalla struttura dello spazio dei possibili (le facoltà e le loro caratteristiche tipiche).
2. A seconda dei contesti, gli attori avranno a disposizione ed utilizzeranno diversi *frames* cognitivo-culturali attraverso cui interpretare, manipolare, ricostruire le norme formali.
3. Il ruolo del prestigio e del peso accademico accordato alle diverse discipline all'interno di ciascuna facoltà e al corso di laurea in Matematica può essere un elemento di deriva e di conservazione degli assetti, oppure di dinamicità. Le facoltà fondate sulla prevalenza di discipline pure tenderebbero essere meno inclini a cambiare il modello finora praticato che ne ha assicurato l'egemonia e quindi attuare una politica di cambiamento molto più cauta e forse caratterizzata da una logica cerimonialistica [Meyer e Rowan 1977]. Al contrario le facoltà fondate sulla prevalenza delle discipline applicate non solo dovrebbero avere una maggior predisposizione positiva alla sua implementazione, ma soprattutto potrebbero vedere in essa un'occasione per il miglioramento e rafforzamento della loro offerta formativa.
4. Da tutto ciò, ci si può attendere che lungo il processo di elaborazione delle innovazioni curriculari siano avvenute lotte, più o meno aperte ed evidenti, almeno tra due gruppi disciplinari idealtipicamente identificabili con i «teorici» e gli «applicati». Tali lotte vedrebbero in gioco una duplice posta implicata dalla riforma didattica: la prima riguarda la ridefinizione delle gerarchie disciplinari di facoltà alla cui base vi sarebbe il tentativo di spostare il baricentro del potere dalle discipline teorico-generaliste a quelle applicate, e le contro-mosse delle prime per arginare questo tentativo; la seconda si lega alla ridefinizione dei principi, delle logiche, dei contenuti

e delle finalità dell'istruzione universitaria in generale. Dunque, il fulcro dello studio di caso è quello di dare evidenza ai processi di costruzione (o meglio di ri-costruzione) attivati dagli attori coinvolti nel processo di implementazione. Tali processi, alla luce delle argomentazioni teoriche più sopra svolte, non possono essere pensati come semplicemente fondati sul modello teorico di azione intenzionale e strumentale, o di quello del costruttivismo radicale, slegata dal contesto in cui l'azione si manifesta. Il contesto non è neutro, ma è uno spazio sociale e culturale che struttura e condiziona lo spazio dei possibili, in cui l'azione degli attori si radica e si attua, rendendola al contempo possibile, vincolata e, soprattutto, *sensata*, cioè caratterizzata da certi significati e da certi orientamenti. Non solo: il contesto, in quanto spazio sociale caratterizzato da aspetti culturali istituzionalizzati e alternative culturali in esso introdotte dai processi di riforma e innovazione, costituisce la cornice e il terreno delle lotte tra gli attori impegnati nel processo di implementazione della riforma.

Un'ultima considerazione va fatta riguardo l'approccio metodologico generale seguito, in particolare in merito all'uso dell'intervista e dell'analisi dei documenti. In ciò ho seguito, oltre che le più recenti riflessioni metodologiche al riguardo, la lezione fornita dal classico lavoro di Philip Selznick *The TVA and the Grass Roots* [1949]. Com'è noto, egli ha ricostruito la vicenda della TVA, a dieci anni di distanza dagli eventi, proprio attraverso l'uso estensivo di interviste, colloqui più o meno formali con testimoni privilegiati e di documenti ufficiali. Nel capitolo conclusivo del suo libro, Selznick offre alcune considerazioni metodologiche, di cui penso valga la pena riportarne il seguente stralcio [Selznick, 1949; tr.it. 1974, pp. 344-345]:

È chiaro che anche affidandosi a interviste singole, a discorsi che circolano, a opuscoli informativi, alla collaborazione dei diretti partecipanti, si può incorrere in errori, ma è comunque l'unico modo per condurre a termine questo tipo di ricerca sociologica. [...].

Tuttavia, la possibilità di commettere errori a partire dai fatti costituisce il rischio minore di quanto non sia affrontare uno studio in modo teorico. Senza dubbio il nostro obiettivo è stato di esaminare empiricamente una determinata organizzazione, la sua dottrina, una fase della politica da essa applicata, la sua interazione con altre strutture. Ma allo scopo di definire una dinamica di questi eventi è stato necessario tentare una ricostruzione, ciò che significa una teoria, delle condizioni e delle forze che sembrano aver modellato il comportamento dei principali partecipanti.

Queste sono state le linee-guida che ho cercato di seguire tanto nel lavoro di ricerca, quanto in quello di scrittura di questo libro.

4. LA STRUTTURA DEL LIBRO

Il libro si sviluppa lungo 6 capitoli. Nei primi due capitoli si renderà conto del contesto storico-istituzionale in cui le idee della riforma improntata all'autonomia sono maturate. In particolare, nel primo capitolo si evidenzia come il dibattito sulla riforma universitaria, successivo alla promulgazione della legge Casati che istituì il sistema universitario nazionale a seguito dell'unificazione politica dell'Italia, si caratterizzi per essere incardinato sul concetto di autonomia. Questo concetto accompagnerà tutti i dibattiti e le proposte politiche che hanno cercato di riformare il sistema universitario fino alla riforma Ruberti del 1989. Al riguardo, nel capitolo si analizzerà come a livello politico vi sia stato storicamente un enorme dibattito su riforma e autonomia e nel contempo un'incapacità di produrre vere riforme strutturali in quella prospettiva. Questa caratteristica si è fatta nel tempo sempre più marcata e problematica, soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '60, quando i cambiamenti politici, economici, sociali e culturali si sono riflessi in una crescita delle iscrizioni all'università, in nuove domande relative alle finalità dell'istruzione superiore in un contesto di istruzione di massa e di una società ormai moderna. La risposta a tutto ciò da parte del sistema politico si è tradotta in provvedimenti legislativi parziali, emergenziali e non risolutivi.

La riforma Ruberti è stata la prima riforma organica che, oltre a realizzare normativamente il principio dell'autonomia universitaria, aspirava a modernizzare l'istituzione e a risolvere alcuni dei suoi nodi problematici. Tuttavia, questa riforma non produrrà gli effetti sperati, tanto da essere definita un «riforma mancata».

Il secondo capitolo illustra comparativamente come la riforma Ruberti non fosse riuscita ad aggredire i problemi dell'università italiana e come questa si trovasse in posizione arretrata rispetto ai principali paesi europei. Si passa poi a delineare quale era il quadro internazionale in cui si radicavano gli sviluppi e i cambiamenti dell'istruzione superiore. Infine si analizza l'emergere, agli inizi degli anni '90, di una minoranza attiva [Moscovici 1976] mobilitata per dibattere e sviluppare idee su come trasformare l'università alla luce dei risultati deludenti della riforma Ruberti e degli sviluppi internazionali dell'istruzione superiore. Questa minoranza attiva aveva come suo principale referente Luigi Berlinguer.

Il terzo capitolo si incentra sulle condizioni che hanno reso possibile l'avvio della nuova fase riformista, sulle logiche con cui è stata avviata e sulle strategie scelte per perseguirla. Le condizioni riguardano la fortunata situazione in cui si è realizzata la convergenza dei flussi di attori, problemi, soluzioni, e opportunità di scelta (in termini di congiuntura politica) che hanno aperto una finestra di *policy* di cui Berlinguer si è avvantaggiato. Le logiche con cui la riforma è stata avviata sono analizzate alla luce della dicotomia decisione *vs* azione [Brunsson 1982; 1985; 1995], con cui si mostra come l'avvio della

riforma sia stata non l'esito di una decisione, ma dell'intraprendere un'azione a fronte della consapevolezza dei problemi e delle soluzioni elaborate anni prima dalla minoranza attiva che si è radunata intorno a Berlinguer. L'analisi delle strategie con cui dare corso all'elaborazione del progetto riformista evidenzia come Berlinguer abbia cercato, da un lato, un percorso più flessibile, pragmatico e meno esposto a rischi di scatenare battaglie ideologiche (approccio a mosaico); dall'altro di cercare di legittimare le idee della riforma, al contempo neutralizzandole politicamente, attraverso la cooptazione di un gruppo di accademici (in buona parte facenti parte della rete che si era costituita negli anni passati intorno a Berlinguer stesso) per l'elaborazione dei principi della riforma (Gruppo Martinotti).

Il quarto capitolo analizza i lavori del Gruppo Martinotti che porteranno alla redazione del Rapporto finale in cui sono contenuti i principi di fondo della riforma. Successivamente si prendono in considerazione le strategie di legittimazione con cui quelle idee sono state diffuse e dibattute nell'università e nella società più ampia. Come verrà argomentato, quelle strategie non sarebbero forse state sufficienti se non fosse intervenuto l'evento cruciale degli accordi della Sorbona del 1998. Da quel momento il processo riformista subisce un'accelerazione e soprattutto acquisisce un solido fondamento legittimante, oltre che un cambiamento in alcuni dei suoi contenuti. Il capitolo si chiude con l'emanazione delle due note di indirizzo di Berlinguer, ultimi suoi atti da ministro dell'università prima che il Governo Prodi cadesse e vi fosse un rimpasto di governo, che inaugurerà la fase di gestione del processo da parte di Ortensio Zecchino.

Il quinto capitolo prende in esame come il processo riformista sia stato condotto sotto la guida del nuovo ministro. Vi si mostrano diverse continuità con la fase precedente, ma anche alcuni cambiamenti che talora si caratterizzano come vere e proprie cesure. In particolare si evidenzierà come la gestione Zecchino si sia caratterizzata per una maggior prudenza, per uno stile più istituzionale e politico (mentre quello di Berlinguer era stato più imprenditoriale e proattivo) e per una maggior permeabilità verso le istanze e gli interessi del mondo accademico che hanno in parte depotenziato le parti più innovative del progetto originario. Questi aspetti, oltre ad essere trattati analiticamente nelle loro cause e nei loro effetti, vengono affrontati anche in chiave di comparazione tra due differenti stili di leadership che hanno caratterizzato tanto l'azione dei due ministri, quanto le due fasi del processo di riforma condotte sotto le loro rispettive guide.

Infine, il capitolo 6, analizza il processo di implementazione attraverso la presentazione dello studio di caso nelle quattro facoltà e nel corso di laurea in matematica dell'ateneo. L'analisi mostra come le dinamiche di implementazione abbiano in buona parte ri-costruito non pochi aspetti fondamentali del disegno riformista e come ciò sia dipeso non solo dalle interpretazioni degli attori nel contesto e nelle condizioni della loro azione. Su quella ri-

costruzione hanno pesato notevolmente le lotte di potere, tanto tra gruppi disciplinari, quanto tra individui, la cui posta in gioco non era solo il cambiamento o la preservazione di una certa concezione dell'istruzione universitaria e delle sue finalità, ma anche la struttura del potere accademico all'interno delle facoltà.

Le conclusioni saranno dedicate a presentare sinteticamente i principali risultati della ricerca.

RINGRAZIAMENTI

Qualsiasi lavoro, anche quando viene svolto individualmente, è sempre un lavoro sociale, cioè frutto di un'attività collettiva. Ciò è ancor più vero per il lavoro di ricerca, non solo perché chi lo compie utilizza e interloquisce con lavori prodotti da altri ricercatori, ma soprattutto perché quasi sempre accade che nel suo lavoro vengano coinvolte direttamente o indirettamente, a vario titolo e in diversa misura, altre persone che gli forniscono informazioni, suggerimenti, critiche e il loro tempo.

Desidero, quindi, ringraziare innanzitutto tutti gli intervistati interpellati nel corso della mia ricerca che non solo hanno accettato di buon grado di essere intervistati, ma che non hanno mai lesinato nel concedermi tutto il tempo necessario a sviscerare gli argomenti a cui ero interessato. Non li nomino solo per ragioni di riservatezza dato che nelle interviste non venivano fornite solo informazioni ma anche giudizi e valutazioni individuali a cui mi pare giusto e opportuno non attribuire un nome e un cognome. A chiunque di loro che si ricorderà che un giorno gli ho scritto una mail per chiedere l'intervista, sono entrato nel suo ufficio e si è sottoposto a un lungo colloquio sulla riforma: grazie. Tra questi intervistati vorrei ringraziare in particolare un membro del Gruppo Martinotti che mi ha messo a disposizione per un anno il suo ufficio dove era accumulata una miniera di documenti, anche del passato, che sono stati utilissimi nel ricostruire i dibattiti politici, le politiche universitarie e le politiche di riforma, fino a quella varata da Berlinguer. Va da sé che la responsabilità dell'uso che ho fatto di interviste e documenti è solamente mia.

Tra coloro a cui va il mio ringraziamento, vi sono molti colleghi e amici con cui in modo informale si è discusso della riforma, dei suoi contenuti e dei suoi effetti. Questi colloqui sono stati molto spesso illuminanti, anche nella diversità delle posizioni di ciascuno. Come scrive Daniel Pennac nel suo *Diario di scuola*, «la realtà ne ha guadagnato in termini di complessità». In un modo o nell'altro, questi colloqui e le suggestioni che ne provenivano sono presenti in questo libro. Citarli tutti sarebbe un elenco un po' troppo lungo e magari poi finisce che mi dimentico di qualcuno facendogli/le torto. Anche

in questo caso, a chi ricorda di aver parlato con me di riforma universitaria anche solo una volta va il mio ringraziamento.

Infine l'ultimo ringraziamento lo voglio fare *ad personam* e in particolare a Giuseppe Bonazzi. La ragione è semplice: mi ritengo un suo allievo e quindi lo ritengo il mio maestro (sperando che ciò sia da lui condiviso). Mi sono formato seguendo il suo corso, avendolo come relatore di tesi, venendo seguito, sostenuto e consigliato durante il dottorato di ricerca e nel muovere i primi passi da assegnista di ricerca. Questo percorso è stato decisivo per la mia formazione di sociologo e se c'è del buono in ciò che insegno e scrivo come tale, in gran parte lo devo a lui. La piaggeria non c'entra niente, la gratitudine moltissimo.

1.

LA LUNGA MARCIA DELL'AUTONOMIA UNIVERSITARIA DALL'UNITÀ ALLA RIFORMA RUBERTI

Al centro di Fedora [...] sta un palazzo di metallo con una sfera di vetro in ogni stanza. Guardando dentro ogni sfera si vede una città azzurra che è il modello di un'altra Fedora. Sono le forme che la città avrebbe potuto prendere se non fosse, per una ragione o per l'altra, diventata come oggi la vediamo.

[Italo Calvino: *Le città invisibili*, p. 31. Milano, Mondadori, 2002]

1.1. La POLITICA UNIVERSITARIA E IL FILO ROSSO DELL'AUTONOMIA

Ciò che colpisce chi guarda al sistema universitario italiano e alle politiche ad esso connesse, è una tenace ed inveterata persistenza e stabilità, almeno fino agli anni '90, del modello organizzativo del sistema e delle politiche con cui esso è stato organizzato, governato e gestito fin dalla sua nascita nel 1859. A detta di molti studiosi italiani e stranieri [es.: Capano 1998; Cerych e Sabatier 1987; Clark 1977; 1983; Moscati 1991], il nostro sistema universitario ha sostanzialmente mantenuto certe caratteristiche strutturali e funzionali del passato, in ciò favorito e rafforzato dal tipo di politiche, anch'esse riconducibili a logiche consolidate nel passato, con cui è stato governato. Questa spiccata persistenza si manifesta essenzialmente in tre caratteristiche di fondo che si sono rafforzate reciprocamente:

1. la presenza di una forte e solida tradizione coroprativo-patrimoniale nel corpo docente [Clark 1977; 1983; Giglioli 1979; Simone 1993; 1995];
2. la spiccata centralizzazione della struttura di governo del sistema universitario contraddistinta da un modello di regolazione e controllo estrema-

mente pervasivo su tutti gli aspetti fondamentali del sistema universitario (curricoli, materie, finanziamento, carriere, reclutamento e stato giuridico dei docenti, tasse studentesche, creazione di nuove sedi ecc.) [van Vught 1989];

3. la cronica debolezza politico-decisionale delle strutture intermedie fraposte tra docenti e centro ministeriale (in particolare gli atenei, ma anche in parte le facoltà), ridotte a svolgere semplicemente un ruolo di coordinamento [Capano 1998].

Nel complesso queste caratteristiche hanno prodotto una struttura organizzativa e di governo del sistema che Clark [1977] definisce *balcanizzata*. Con questo termine, egli intende evidenziare come alla centralizzazione del sistema si sia affiancata un'ampia autonomia di fatto della comunità accademica nella gestione di molti aspetti sostanziali dell'organizzazione e delle attività.

La persistenza di queste caratteristiche è ancora più sorprendente se si pensa al fatto che l'Italia, nella sua storia nazionale, sia passata attraverso tre differenti regimi politici (monarchia, dittatura fascista e repubblica) e che, al pari degli altri Paesi sviluppati, sia stata coinvolta in quei processi di cambiamento strutturale che si sono avuti soprattutto a partire dal secondo dopoguerra [Trow 1974]. Le modalità di azione politica e di governo dell'università e l'organizzazione del sistema universitario nel suo complesso, hanno saputo resistere pressoché immutate per quasi un secolo e mezzo.

In questo senso, la struttura e la politica universitaria italiana, fino ad anni recenti, costituiscono un limpido esempio di come l'*imprinting* storico e l'inerzia strutturale [Hannan e Freeman 1977; 1984; Stinchcombe 1965], abbiano prodotto un sistema dotato di un elevato grado di resilienza organizzativa.

Ciò non significa che non vi siano mai stati mutamenti in tutto questo arco di tempo, ma questi sono stati di tipo per lo più marginale, reattivo, *ad hoc* e soprattutto incapaci di incidere sulla forma strutturale e organizzativa dell'università. Anche quando i cambiamenti sono stati più incisivi (come ad esempio sul finire degli anni '60 e all'inizio degli anni '80), la logica sottostante ad essi rimaneva di tipo reattivo-contingente e, soprattutto, venivano presto riassorbiti negli assetti saldamente istituzionalizzati, producendo quei fenomeni di inerzia e persistenza non riscontrabili per così tanto tempo in nessun altro sistema di istruzione superiore dei paesi sviluppati [Capano 1998].

Come si può spiegare una simile staticità? Il dibattito italiano su questo tema ha individuato essenzialmente due ordini di fattori in grado di spiegare buona parte di questo fenomeno: il primo di natura politica, il secondo di tipo culturale. A questi due ordini di fattori ritengo necessario aggiungerne un terzo, a cui il dibattito non ha dato particolare rilievo, di tipo strutturale.

- *Fattori politici*: un ruolo e un impatto rilevante nel e sul dibattito riformista lo hanno esercitato le dinamiche politiche. Gattullo e Visalberghi [1986],

sostengono che gran parte dell'inerzia e delle difficoltà a riformare l'istruzione superiore italiana sia imputabile al ruolo fortemente conservatore e refrattario ad ogni cambiamento di una certa incisività, della Democrazia Cristiana, per decenni la forza politica egemone in Italia. In particolare, essi riscontrano nella logica di azione politica di questo partito una duplice strategia che ha di fatto impedito la concretizzazione di ogni tentativo di riforma. La prima strategia, esplicita e palese, ha come suo fondamento la resistenza programmatica, o passiva, all'innovazione che si esprime sostanzialmente nei condizionamenti esercitati sull'attività del Parlamento in relazione ai contenuti e ai tempi dell'iniziativa legislativa e nell'ampia discrezionalità dell'esecutivo nel tradurre in pratica le decisioni che riuscivano a superare le resistenze in Parlamento [*ibidem*, p. vii]. La seconda strategia, ha a che fare con la caratteristica di partito interclassista che la Dc ha assunto fin dall'inizio, volta a cooptare le diverse forze sociali emergenti per assicurarsi il consenso. Ora, queste forze sociali erano estremamente eterogenee quanto origine, interessi ed istanze che proponevano, per cui era necessario riuscirle a soddisfarle, o quantomeno, a non frustrarle e scontentarle. Se questo era il fine, la Dc non poteva certo intraprendere, o sostenere innovazioni radicali che alla fine avrebbero scontentato una o più parti della sua variegata *constituency* politico-sociale. Questa strategia troverà la sua articolazione tattica in quella che Calamandrei definì *ostruzionismo di maggioranza* che consiste nell'incorporare cerimonialmente nei programmi elettorali e di governo proposte e soluzioni anche molto avanzate, confidando nel fatto che, essendo per l'appunto troppo avanzate, sarebbero rimaste bloccate nei meccanismi vischiosi dell'iter parlamentare, lasciando così inalterato lo *status quo*, o al massimo aprendo lo spazio per caotici provvedimenti di urgenza da gestire con discrezionalità e profitto nella fase della loro attuazione [*ibidem*, p. viii]. Questo quadro ha certamente un suo fondamento, ma costituisce solo una parte del problema. Infatti, non si può imputare alla sola Dc la responsabilità dell'inerzia e delle mancate riforme. Le stesse opposizioni di sinistra ed in particolare il Pci, hanno caratterizzato la loro azione politica in chiave di netta contrapposizione ideologica tesa ad enfatizzare le differenze anziché i punti su cui avviare un dibattito costruttivo. Inoltre, questa contrapposizione veniva espressa in maniera del tutto indipendente da ciascun partito, senza che si pensasse a cercare un qualche accordo che coagulasse le varie proposte in un disegno organico. Ciò, d'altra parte, costituiva il riflesso della ben nota frammentazione del nostro sistema politico e dell'eccessiva politicizzazione che il problema dell'istruzione nel suo complesso aveva assunto fin dall'inizio della Repubblica [Benadusi 1989b; Ippolito 1978; Miozzi 1993]. Infine, non va trascurata una caratteristica generale della politica italiana: la strutturale precarietà e debolezza dei governi, frutto del sistema elettorale proporzionale e della conseguente costituzione di maggioranze di governo fondate su coalizioni instabili o quantomeno fortemente esposte all'instabilità.

• *Fattori culturali*: non meno rilevanti sono stati i fattori di tipo culturale in senso lato. La scarsa salienza della questione universitaria accordata tanto dall'opinione pubblica, quanto dai mass-media, ha indebolito, se non proprio impedito, la sua istituzionalizzazione nell'agenda politica dei governi [Capano 1998; Chiaberge 1995; Moscati 1997b; Simone 1995]. Questo disinteresse si riscontra anche nello scarso contributo alla riflessione da parte di istituzioni del mondo economico, come la Confindustria e i sindacati. La prima è stata sostanzialmente latitante, a parte una breve parentesi sul finire degli anni '60, fino agli anni '90. I secondi, benché più presenti ed attivi, si sono per lungo tempo contraddistinti per una logica di azione volta più alla contrapposizione ideologica con le proposte politiche di riforma e per un'eccessiva enfasi sui problemi relativi al personale docente e non docente delle università [Miozzi 1993]. A tutto ciò si deve aggiungere, a mio avviso, la non indifferente scarsità di analisi sociologiche e politologiche. Non che tali analisi siano del tutto mancate, ma la produzione scientifica italiana in questo settore è, ancora oggi, eccessivamente frammentata, occasionale, discontinua e caratterizzata più da toni da *cabier de doléances* e da *j'accuse*, in contrasto con altri Paesi europei e non, dove le analisi sui sistemi universitari costituiscono un'area di dibattito istituzionalizzata e molto feconda. D'altra parte, però, si deve notare che il dibattito critico sulla struttura e le politiche universitarie italiane è sempre stato vivace sin dalla loro nascita. Tuttavia, tale dibattito si è sviluppato entro le ristrette cerchie degli addetti ai lavori, cioè gli accademici, alcuni esponenti di partiti politici sensibili ai problemi dell'università e i membri di commissioni parlamentari che periodicamente venivano istituite con lo scopo di metter mano alla materia. In questo modo, il dibattito è stato reso di fatto estraneo alla maggioranza dell'opinione pubblica, rinforzando la già scarsa attenzione di cui si è accennato e, dunque, pregiudicandone la sua istituzionalizzazione come tema di pubblico interesse [Capano 1998]. Sotto questo punto di vista, dunque, il problema delle riforme del sistema universitario ha sofferto di un'eccessiva tendenza all'autoreferenzialità che ha di fatto «sigillato» il mondo universitario e la sua politica da interferenze esterne.

• *Fattori strutturali*: con questo termine intendo riferirmi al basso grado di strutturazione del sistema universitario concettualizzato come campo organizzativo [DiMaggio e Powell 1991b]. Se si guarda al sistema universitario in questa prospettiva, appare evidente come esso sia stato fino ad oggi un campo debolmente strutturato, cioè caratterizzato da una scarsità (se non proprio mancanza) di attori istituzionali ad esso esterni interessati a, e in grado di, esercitare pressioni volte a stimolarne il cambiamento. La struttura del campo ha finito così per coincidere con le stesse università, le strutture politico-amministrative centrali e il ceto accademico. Ciò ha fatto sì che il sistema universitario italiano e la sua struttura di governo fossero sostanzialmente chiusi verso l'esterno andando a rafforzare tanto i connotati di autoreferenzialità, quanto i fattori di staticità più sopra visti.

Questo complesso di fattori ha costituito le condizioni per le quali la politica universitaria italiana è stata caratterizzata da alcuni momenti salienti in cui talune riforme, più o meno incisive ed innovative, sono state dibattute e talvolta adottate, a cui sono poi seguiti da lunghi periodi di stasi in cui tale settore di *policy* ricadeva in un letargo culturale, prima ancora che politico. In termini di modelli idealtipici la politica universitaria italiana è riconducibile al modello *stop-and-go* e della manipolazione politica, tipico dei sistemi di istruzione con struttura di governo fortemente accentrata e con elevato tasso di politicizzazione delle politiche riformiste [Archer 1979] e tale caratteristica si è riprodotta fino agli anni '90 del secolo scorso.

Vi è, però, un altro tratto persistente nella politica universitaria italiana, quantomeno a livello di dibattito politico, che si affianca a quelli fin qui descritti: quello dell'*autonomia*. Se si ripercorre a ritroso la storia del sistema universitario nazionale e della sua politica fino all'atto formale che ne segna la nascita (la legge Casati del 1859), si scopre che l'autonomia universitaria è un tema che ha contrassegnato il dibattito politico-culturale riformista per oltre un secolo e, cosa ancor più importante, che nelle sue linee e contenuti fondamentali il suo significato in relazione all'università e al discorso riformista è rimasto sostanzialmente immutato [Vaira 2001]. Se, come nota Capano (1998), esiste una *policy legacy* che contribuisce significativamente a spiegare l'inerzia strutturale del nostro sistema universitario, non possiamo non notare come anche l'autonomia universitaria costituisca una sorta di *policy legacy*, il filo rosso che caratterizza il dibattito riformista dalle sue origini fino ad oggi, del quale si deve tenere conto. I paragrafi che seguono, oltre a descrivere le caratteristiche della politica universitaria e dei tentativi di riforma in prospettiva storica, hanno lo scopo di ricostruire e seguire questo filo rosso.

1.2. DALL'UNITÀ ALLA (MANCATA) RIFORMA GENTILE. 1859-1938

L'emanazione nel 1859 della legge Casati, costituisce l'atto di nascita del sistema universitario nazionale. In un certo senso, possiamo considerare questa legge, oltre che istitutiva, anche riformatrice, poiché riforma la complessa situazione delle università italiane esistenti ed operanti sul territorio prima dell'unificazione. Con questa legge la frammentazione e la disomogeneità pre-unitaria, riflesso della frammentazione politica del territorio italiano, viene superata con l'istituzione di un sistema universitario unitario, omogeneo e nazionale. Essa fu adottata, estendendo il modello di governo dell'università del regno sabauda, a tutto il territorio nazionale tramite il ricorso alla decretazione di urgenza, considerata l'unica via percorribile per far passare una riforma organica tanto importante, nelle condizioni di necessità imposte dal processo di unificazione [Miozzi 1993]. Questa riforma, quindi, avviene sulla

spinta di una contingenza storica e dell'emergenza che essa ha prodotto così come è accaduto ai successivi tentativi di riforma tentati e più o meno riusciti lungo tutto l'arco della storia nazionale post-unitaria [Capano 1998].

I principi a cui si ispirava la riforma Casati erano costituiti dal modello francese napoleonico e quello humboldtiano tedesco. Il primo modello si caratterizzava per un rilevante grado di centralizzazione della struttura di governo del sistema universitario. Dalla Germania viene derivato il modello basato sull'unità di ricerca e insegnamento portato avanti da una comunità di ricercatori (docenti e studenti) [Pizzitola 1986]. Questi due modelli ben rispondevano alle esigenze di dar forma a un sistema universitario nazionale, unitario ed omogeneo, in cui le università assumevano l'aspetto di organi dello Stato, i cui fini principali, oltre quello di perseguire la conoscenza scientifica, erano quelli di contribuire alla costruzione dello Stato nazionale e di fornire a esso le élite dirigenziali.

Il sistema delineato da questa legge si caratterizzava per una forte enfasi sulla centralizzazione della struttura di governo del sistema; per una scarsissima, se non nulla, concessione di autonomia alle singole istituzioni universitarie; per una fragile libertà di insegnamento attribuita ai docenti; infine, per un impianto nettamente elitista e non-vocazionale⁴ [Capano 1998; Miozzi 1993]. Questa configurazione non è stata pacificamente e supinamente accettata. Il dibattito critico fra gli addetti ai lavori prese il via fin da subito ed era volto a mettere in luce i difetti del sistema e a porre continue istanze per la sua riforma. Questo dibattito trovò un suo primo punto di coagulo nella proposta di riforma avanzata dal ministro Baccelli nel 1882, la quale prevedeva un significativo e sostanziale ampliamento dei margini di autonomia e libertà da concedere alle università in molti aspetti fondamentali della loro organizzazione: dalla didattica, all'amministrazione; dal reclutamento dei docenti all'elezione dei rettori (docenti e rettori erano nominati dal re con suo decreto), al governo delle università affidato ai rettori eletti [Miozzi 1993; Nencioni 1976⁵].

Questa prima proposta di riforma rimase tuttavia sulla carta, anche se essa costituì l'innescò di un intenso dibattito che si protrarrà per circa quarant'anni e che troverà il suo momento di sintesi e di sbocco nella riforma Gentile del 1923 [Capano 1998; Miozzi 1993].

⁴ I tratti fortemente elitari che caratterizzano il sistema universitario in questo periodo fino all'epoca fascista, si manifestano in due aspetti fondamentali strettamente connessi: nel substrato anti-modernista che sottolinea la separazione tra formazione «culturale» e formazione «pratica»; nell'accentuazione degli aspetti di capacità selettiva del sistema, sia in entrata (selezione sociale volta a riprodurre la stratificazione e ad impedire di fatto la mobilità ascendente), sia in uscita (formare le élite dirigenziali e delle professioni «nobili» come medicina e giurisprudenza).

⁵ Preambolo al disegno di legge n° 18 per la riforma universitaria presentata dal senatore Nencioni (Mst) al Senato l'8/7/1976 [in Felici e Mosciatti 1978].

Con l'avvento del regime fascista, la politica universitaria segna un nuovo punto di svolta. Dopo quarant'anni di dibattiti e discussioni sulla necessità di riformare il sistema universitario, nel 1923 viene varata la riforma Gentile che costituisce il primo tentativo politico, esplicitamente ed organicamente perseguito, di ristrutturazione del sistema universitario italiano. Nuovamente, il dibattito e l'azione riformistica si innestano su una particolare contingenza storica e politica, costituita dall'ascesa al potere del fascismo, con tutto il carico di cambiamenti economici, politici, sociali e culturali che esso voleva realizzare nel paese.

Le critiche, le proposte, le istanze ed i principi innovativi che hanno caratterizzato il dibattito nell'arco temporale intercorso tra la legge Casati e la riforma Gentile, trovano in essa un punto di sintesi e un'opportunità di essere tradotti in pratica [Capano 1998]. In particolare, la sintesi riguardava la difficile conciliazione che fino a quel momento contrassegnava le posizioni e le istanze dei due principali filoni politici di quel periodo: quello liberale e quello conservatore. I liberali insistevano sulla necessità di istituire un sistema di governo delle università caratterizzato da una più ampia concessione di autonomia sostanziale (amministrativa, didattica, disciplinare e statutaria) alle istituzioni universitarie. I conservatori erano irremovibili sulla necessità di mantenere il modello centralizzato, poiché all'autonomia veniva associato automaticamente il rischio di compromettere la struttura e i valori fortemente elitari che caratterizzavano l'istruzione superiore e la stessa possibilità di governo del sistema in senso unitario e nazionale [*ibidem*]. Emblematica, a tal proposito è una frase lapidaria di Silvio Spaventa che, riguardo al dibattito sull'autonomia nel periodo pre-fascista, si espresse in questo modo: «Le vostre autonomie non hanno altro scopo che di mettere le università fuori dallo Stato» [cit. in Miozzi 1993, p. 35].

La sintesi prodotta con la riforma gentiliana, diede luogo ad un'architettura del sistema universitario italiano e della sua struttura di governo, caratterizzata da un'originale combinazione di elitismo, accentramento politico e decentramento amministrativo [Capano 1998; Miozzi 1993; Nencioni 1976]. I caratteri del sistema universitario che emergevano dalla riforma erano i seguenti:

- Veniva ribadito e accentuato il modello elitista e non vocazionale. L'università continuava ad essere considerata e rappresentata come il luogo dove si coltiva la cultura più alta e l'eccellenza. Solo in subordine a questo principio, l'università forniva anche una cultura necessaria all'esercizio professionale in certi ambiti come medicina e giurisprudenza. Il progetto gentiliano prevedeva anche una diversificazione delle istituzioni, distinguendo le università dagli istituti regi. Questi ultimi avevano carattere professionalizzante e comprendevano Architettura, Farmacia, Ingegneria, Veterinaria, Agraria ed Economia. Tale distinzione si fondava sull'idea della multifunzionalità dell'istruzione superiore (educativa, scientifica,

professionale) e dell'inadeguatezza di un unico tipo di struttura come quella universitaria tradizionale. Usando una terminologia più recente, la diversificazione istituzionale avrebbe dato luogo a un sistema di istruzione superiore di tipo binario, cioè composto da un settore universitario e uno non universitario vocazionale. Tuttavia, le istituzioni vocazionali, non godendo dello status di università, erano considerate gerarchicamente e qualitativamente inferiori. In questo senso, alla struttura binaria si affiancava una stratificazione verticale delle istituzioni. Inoltre, l'accesso dalle scuole secondarie all'università, o alle istituzioni di istruzione superiore, era connesso al tipo di scuola frequentato: i licei classico e scientifico erano gli unici percorsi secondari che permettevano l'accesso alle università, sebbene in misura diversa, mentre gli studenti provenienti dalle altre scuole potevano accedere solo al segmento vocazionale. In questo modo, venivano salvaguardati e ribaditi gli aspetti selettivi ed elitari dell'università, cari ai conservatori.

- Alle singole università veniva accordata personalità giuridica, connessa ad una rilevante autonomia sostanziale, con il conseguente ridimensionamento della centralizzazione e della pervasività regolativa dello Stato. Il centro doveva limitarsi esclusivamente a stabilire la durata dei vari corsi, mentre ogni università aveva la massima autonomia nel fissare il numero di esami, la denominazione delle materie, le modalità della didattica. Tutti questi aspetti di carattere organizzativo dovevano essere regolati ed applicati in base agli statuti che ogni università si dava autonomamente. A tal fine fu abolito il piano di studi rigido e agli studenti veniva richiesto di frequentare un numero minimo di corsi obbligatori, caratterizzanti il percorso di laurea. Nell'insieme, queste componenti rispondevano alle istanze di decentramento amministrativo e organizzativo caldeggiate dai liberali.
- Lo stato centrale, oltre la funzione di stabilire la durata dei corsi, manteneva anche una funzione di accentramento politico per quel che riguardava la nomina delle più alte cariche «politiche» dell'università, cioè i rettori e i membri dei vari organi collegiali. Con ciò si voleva ricondurre sotto un certo controllo centrale, sebbene non così pervasivo e stringente come in passato, le varie sedi universitarie autonome. Si trattava di una specie di punto di equilibrio tra necessità di mantenere un sistema universitario nazionale e istanze autonomistiche.

Come emerge da questa sintetica descrizione, nella riforma Gentile il vecchio e il nuovo convivono. Se è vero che questa riforma continua a muoversi nello schema culturale elitista [Capano 1998; Pizzitola 1986], nondimeno essa contiene aspetti fortemente innovativi che segnalano una netta discontinuità con il passato. L'enfasi sull'autonomia amministrativa e organizzativa delle università e la binarizzazione del sistema fondato sull'idea di multifunzionalità dell'istruzione superiore, costituiscono non solo delle discontinuità con

il passato, ma anche elementi di straordinaria attualità per il tempo in cui è stata pensata; una sorta di «salto nel futuro».

Tuttavia, nel volgere di pochi anni con l'istituzionalizzazione del regime e della sua impronta dittatoriale, incominciarono a manifestarsi i primi segni di «restaurazione». La riforma Gentile, subì un graduale processo di erosione nelle sue parti più innovative, già a partire dal 1926, che culminò nello smantellamento dei suoi aspetti e contenuti più avanzati, tra il 1933 e il 1938 [Capano 1998; Miozzi 1993]. L'università e la sua struttura di governo tornarono ad essere caratterizzati da un assetto fortemente centralizzato e dall'assenza di autonomia che persisterà per oltre mezzo secolo.

In definitiva, la riforma Gentile fu un'occasione mancata, la prima di una lunga serie. Non solo perché, come notano Capano [1998, p. 91] e Pizzitola [1986, p. 145], il suo fulcro culturale continua ad essere costituito dalla concezione elitaria di istruzione superiore. Essa è un'occasione mancata soprattutto perché se non fosse stata snaturata fin dall'inizio, l'Italia del secondo dopoguerra si sarebbe trovata con un sistema universitario notevolmente avanzato rispetto al resto d'Europa. Non è difficile immaginare come il sistema universitario italiano del dopo-fascismo avrebbe potuto essere sin da subito caratterizzato da una struttura di governo di tipo autonomistico e da una diversificazione istituzionale che lo avrebbero reso il sistema più moderno in Europa. La binarizzazione dei sistemi di istruzione superiore sarà una politica che verrà perseguita dai paesi europei a partire dalla seconda metà degli anni '60, mentre l'autonomia sarà la parola d'ordine della seconda metà degli anni '80.

Ma le cose, come sappiamo, sono andate diversamente, per cui riprendiamo i fili della storia lungo i quali la politica universitaria si è sviluppata dopo la seconda guerra mondiale.

1.3. POLITICA E RIFORMA UNIVERSITARIA IN EPOCA REPUBBLICANA: TANTE PROPOSTE NESSUNA DECISIONE. 1946-1988

1.3.1. La stagione della grande riforma e il suo fallimento: 1946-1965

In epoca repubblicana, fino alla fine degli anni '50, né la riforma universitaria, né l'argomento dell'autonomia trovarono spazio nel dibattito politico. La politica universitaria italiana era nuovamente entrata in una fase letargica. Nemmeno l'articolo 33 della Costituzione, che sancisce l'autonomia delle università e delle istituzioni di istruzione superiore riuscì a risvegliare l'attività in questo settore di *policy*. Il sistema universitario, nelle sue strutture fondamentali, rimaneva quello ereditato dalla legislazione fascista degli anni '30.

Si dovrà attendere il 1958 per vedere riaccendersi il dibattito sulla questione universitaria e sulla necessità di attuarne una riforma complessiva.

A partire dal 1958, quindi, il dibattito riprese culminando nel 1963 in una proposta messa a punto dalla Commissione Ermini [Capano 1998; Luzzatto 1986]. Come un fiume carsico, la questione dell'autonomia universitaria riemerge a quarant'anni di distanza dalla sua ultima apparizione, come parte integrante di un progetto di riforma ampio ed organico. I punti caratterizzanti del progetto riformista relativi all'università erano:

1. eliminazione delle restrizioni di accesso all'università e, dunque, liberalizzazione dell'accesso a qualsiasi facoltà per chiunque disponesse di un diploma di scuola superiore;
2. introduzione di una differenziazione strutturale nei percorsi di istruzione superiore, costituita dall'affiancamento al percorso universitario tradizionale di diplomi a carattere professionalizzante e del dottorato di ricerca;
3. liberalizzazione dei piani di studio;
4. istituzione degli istituti policattedra e dei dipartimenti, come strutture didattiche e di ricerca di collegamento tra le varie facoltà;
5. creazione di istituti aggregati alle facoltà per il rilascio dei diplomi di primo livello;
6. istituzione di una seconda fascia di docenti (aggregati) da affiancare a quelli ordinari;
7. istituzione del Consiglio Universitario Nazionale, i cui compiti e funzioni erano intesi ad assicurare il coordinamento delle singole università autonome; in altri termini, il CUN doveva essere il centro del governo del settore universitario;
8. applicazione dell'articolo 33 della Costituzione con cui dare una maggiore autonomia delle università;
9. introduzione del tempo pieno per i docenti.

Come appare evidente, siamo di fronte ad un progetto di riforma complessiva organico e notevolmente innovativo, il primo dopo vent'anni di stasi, che avrebbe segnato una netta discontinuità con il passato. Ma ancora una volta, l'opportunità per produrre dei cambiamenti sostanziali nell'università e nel modo con cui governarla, si trasformò subito nella solita occasione mancata. La relazione venne immediatamente criticata sia all'interno della corporazione accademica sia al suo esterno. Ma decisive per il suo aborto furono le critiche mosse, sia dal ministro Gui che da due organismi istituzionali, il CNEL e il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione [Capano 1998; Luzzatto 1986]. Tali critiche erano dirette proprio sulle parti più innovative della relazione: dall'autonomia universitaria, giudicata eccessivamente ampia, all'istituzione dei dipartimenti, al ruolo del CUN.

In seguito alle critiche, il ministro Gui rallentò decisamente la presentazione del disegno di legge, che verrà sottoposto al vaglio del Parlamento solo nel 1965 e con tali mutilazioni che lo rendevano quasi irriconoscibile rispetto

al progetto originario, soprattutto nelle parti riguardanti l'autonomia universitaria (di fatto cancellata) e il ruolo del CUN, ridotto a semplice organismo di consultazione del ministro [Capano 1998]. Tre anni dopo, il disegno di legge, il cui iter parlamentare fu contraddistinto da una vera e propria battaglia di emendamenti e da aspre discussioni su ogni parola e ogni virgola [Luzzatto 1986], decadrà per il termine della legislatura. In tutto questo arco di tempo ne furono votati solo otto articoli [Capano 1998; Luzzatto 1986; Miozzi 1993].

In questo stesso periodo, l'andamento delle iscrizioni all'università incominciava a crescere in modo marcato, sebbene ciò avvenisse ancora nel quadro della restrizione formale degli accessi⁶ e con numeri ancora lontani da una dimensione di massa. In ogni caso, se tra la fine della guerra e la prima metà degli anni '50 il trend delle iscrizioni era negativo, a partire dall'anno accademico 1956-1957 fino al 1965 gli iscritti cominciarono a crescere in modo evidente, anche a seguito della crescita del tasso di scolarizzazione secondaria. Parallelamente, nel periodo 1946-1965, la percentuale dei fuori corso si attestava mediamente intorno al 30% (vedi tabella 1.1). Nel contempo, il tasso di laureati sugli iscritti rimaneva relativamente basso, nonostante le restrizioni all'ingresso e il ridotto numero di iscritti che ne determinava una pre-selezione. Di più, dai dati della tabella si nota come all'aumentare del numero di iscritti, nel periodo 1956-1965 la percentuale di laureati tenda a diminuire. Ciò segnala come la bassa produttività dell'università in termini di percentuali di laureati, di fuori corso e di abbandoni (stimabili per il periodo considerato mediamente intorno al 50%) costituisca una caratteristica strutturale del funzionamento dell'università italiana. Qualcuno potrebbe osservare che questa percentuale di abbandono risulta essere decisamente più bassa rispetto agli anni successivi fino alla metà degli anni '90. Tuttavia, va considerato che in questo periodo, rispetto a quelli successivi, gli studenti erano pochi e in larga parte selezionati attraverso il meccanismo delle restrizioni all'accesso. Fatte quindi le debite ponderazioni, si può concludere che il tasso di abbandono non è significativamente mutato nei 40 anni che vanno dalla metà degli anni '40 alla metà degli anni '90.

Tornando al tentativo di riforma abortito, vale la pena dire qualcosa circa le ragioni del suo fallimento. Vi sono due ordini di ragioni. Innanzitutto il progetto trovò nel Parlamento un formidabile «fuoco di sbarramento» da parte dei principali partiti (Pci, Dc, a cui si aggiunsero i Liberali), sebbene con diverse argomentazioni, contenuti e modalità di espressione del dissenso (dall'ostruzionismo dei deputati Dc su alcune questioni, ai veti incrociati tra i vari partiti, alla proliferazione di emendamenti, fino alla controproposta di un diverso progetto di legge da parte del Pci).

⁶ Va notato che la legge 685/1961 prevedeva un limitato ampliamento degli accessi ad alcune facoltà a diplomati degli istituti tecnici.

Tab. 1.1. *Andamento iscritti all'università, percentuale studenti laureati e fuori corso su iscritti. 1946-1965*

| A.A. | N. TOTALE STUDENTI | VAR. % RISPETTO A.A. PRECEDENTE | % LAUREATI SU ISCRITTI | % FUORI CORSO |
|--------------------------------------|--------------------|---------------------------------|------------------------|---------------|
| 1946-'47 | 248.083 | 4,9 | 10,9 | 23 |
| 1947-'48 | 243.891 | -1,2 | 9,5 | 26,1 |
| 1948-'49 | 245.040 | 0,5 | 8,7 | 31,4 |
| 1949-'50 | 228.321 | -6,8 | 9,1 | 35,8 |
| 1950-'51 | 231.412 | 1,4 | 8,9 | 37,2 |
| 1951-'52 | 226.543 | -2 | 8,7 | 37 |
| 1952-'53 | 223.522 | -1,4 | 9,2 | 37,9 |
| 1953-'54 | 218.917 | -2,1 | 9,2 | 37 |
| 1954-'55 | 211.564 | -3,3 | 9,9 | 35,5 |
| 1955-'56 | 210.228 | -0,6 | 9,6 | 33,9 |
| <i>Var % Media periodo 1946-1955</i> | | <i>-1,06</i> | <i>9,4</i> | <i>33,5</i> |
| 1956-'57 | 212.412 | 1 | 10,4 | 31,6 |
| 1957-'58 | 220.175 | 3,7 | 9,2 | 29,8 |
| 1958-'59 | 231.090 | 5 | 8,8 | 29,1 |
| 1959-'60 | 247.717 | 7,2 | 8,4 | 29,9 |
| 1960-'61 | 268.181 | 8,2 | 7,9 | 28,5 |
| 1961-'62 | 287.975 | 7,3 | 7,6 | 28,5 |
| 1962-'63 | 312.344 | 8,5 | 7,4 | 27,7 |
| 1963-'64 | 334.681 | 7,2 | 7,2 | 28,2 |
| 1964-'65 | 360.407 | 7,7 | 7,2 | 28 |
| 1965-'66 | 404.938 | 12,4 | 7,1 | 26,5 |
| <i>Var % Media periodo 1956-1965</i> | | <i>7</i> | <i>8,1</i> | <i>28,8</i> |
| <i>Var % Media 1946-1965</i> | | <i>2,9</i> | <i>8,7</i> | <i>31,1</i> |

Fonte: elaborazione su dati ISTAT [1997]. I valori percentuali sono arrotondati alla prima cifra decimale.

Di conseguenza, l'iter parlamentare del progetto di legge divenne estremamente travagliato e frammentato, rispondendo più a logiche di conflitto politico che a una costruttiva e responsabile azione critica. In secondo luogo, il progetto Gui, nonostante le notevoli mutilazioni dette, innescò una veemente reazione di opposizione sia all'interno della corporazione dei docenti, sia all'interno del movimento studentesco, dibattito che venne condotto con una marcata enfasi ideologica, finendo con il divenire eccessivamente politicizzato [Capano 1998; Luzzatto 1986; Miozzi 1993]. L'eccesso di politicizzazione, tanto dentro al Parlamento, quanto al suo esterno, fu la causa che bloccò e fece abortire questo primo tentativo di riforma dell'epoca repubblicana. Lo slancio riformistico di quel periodo si esaurì in un breve lasso di tempo, sgretolandosi contro le profonde divisioni ideologico-politiche e contro mentalità difensivistica del corpo accademico [Ippolito 1978]. L'università italiana continua così a caratterizzarsi come una realtà «chiusa, elitaria e gerarchizzata» [*ibidem*, p. 40]. Tuttavia, non si dovrà attendere molto per vedere rinascere dalla ceneri di questa prima riforma fallita una nuova proposta di riforma.

1.3.2. Dalla ripresa del dibattito riformista alla legislazione di urgenza: 1969-1973

Una nuova opportunità di riprendere le fila del dibattito riformista e di tentare una ristrutturazione del sistema universitario la si ebbe nel 1969, quando venne presentato in Senato un disegno di riforma organica dell'università da parte del ministro Ferrari Aggradi [Capano 1998; Luzzatto 1986]. Sebbene anche questo disegno di legge subì un complesso iter parlamentare durato tre anni e mezzo e molte sostanziali modifiche, questa volta non fu tempo sprecato. Infatti, dall'ultima stesura elaborata in Commissione dalla Camera, ne uscì un progetto di riforma notevolmente innovativo e si prefigurava, per la prima volta, la concreta possibilità di cambiare decisamente rotta nelle politiche universitarie e nel modo di governare il sistema universitario. Tra le diverse proposte contenute nel progetto, alcune sono degne nota [Capano 1998]:

1. attribuzione di un'ampia autonomia istituzionale agli atenei;
2. abolizione delle facoltà e attribuzione delle funzioni didattiche e di ricerca ai dipartimenti;
3. attribuzione di un ruolo autonomo e autorevole al CUN;
4. istituzione del tempo pieno e delle carriere basate sul merito per il personale docente; istituzione di forme di reclutamento a tempo determinato per gli aspiranti alla carriera accademica, simile alla *tenure-track* anglosassone.

Come si vede, i contenuti di queste proposte riprendono molti dei temi presenti nell'originario progetto delineato dalla commissione Ermini, ma ebbe

maggior fortuna poiché in Parlamento pareva essersi costituito un più ampio consenso da parte delle forze politiche [Capano 1998; Luzzatto 1986]. Per la prima volta, inoltre, Confindustria intervenne attivamente nel dibattito riformista, avanzando alcune proposte volte a sollecitare l'introduzione di meccanismi selettivi nelle iscrizioni all'università e l'abolizione del valore legale del titolo di studio [Miozzi 1993].

Questa nuova situazione faceva sperare un esito positivo del processo di riforma in atto, tanto che, tra il 1969 e il 1970, vennero approvate due leggi che anticipano le idee contenute nel progetto di riforma [Capano 1998]. La più importante delle due⁷, riguardava l'apertura degli accessi all'università a prescindere dal tipo di diploma di maturità conseguito, dopo quasi un quarto di secolo dalla caduta del fascismo. Questa legge si inseriva in un clima culturale e politico, ormai consolidato, che poneva istanze di democratizzazione degli accessi all'università fondate sull'argomento che essa doveva essere un diritto dei cittadini e non un privilegio di pochi. Non meno importante era l'argomento che stabiliva un primo tentativo di raccordo tra istruzione (soprattutto quella superiore) e necessità economiche del sistema-Paese. Le pressioni esercitate dal movimento studentesco, dal crescente numero di iscritti all'università e di diplomati che volevano entrarvi e il generale clima ideologico e culturale di quegli anni, hanno senza dubbio costituito le condizioni favorevoli per l'adozione questa legge, presente nell'aria ormai da alcuni anni.

Tuttavia, quella che sembrava una riforma ormai a portata di mano si trasformò in un nuovo insuccesso e non solo per la crisi della coalizione di centro-sinistra che sosteneva il governo. Un ruolo importante per questo insuccesso fu esercitato da diversi attori individuali e collettivi interni ed esterni all'arena politica, ma tutti coinvolti nel «movimento» riformista, i cui interessi contrastanti costituirono una serie di ostacoli contro cui si infrangeva il processo riformatore. Questi attori davano sostanza agli interessi di cui erano portatori attraverso una strategia di controproposta incrociata. Aniché lavorare per un progetto di ampio respiro intorno cui coagulare un sufficiente consenso, «si scatena da ogni parte una spinta progettuale isolata. Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, Presidenza del Consiglio, Conferenza dei Rettori, esperti della maggioranza, burocrazia ministeriale, opposizioni, tutti intervengono con proprie proposte» [Ippolito 1978, pp. 66-68]. Un grande *garbage-can*, dove una pluralità di razionalità, di interessi e di logiche di azione settoriali si intrecciano e si scontrano provocando irrazionalità a livello sistemico e impossibilità a decidere.

Non va dimenticato un elemento politico di carattere più generale. Come ebbe modo di sottolineare retrospettivamente Franco Gaeta nel 1977 [cit.

⁷ L'altra legge, il cui contenuto aveva un impatto meno visibile ma non per questo meno importante, stabiliva che non si potevano istituire nuove università se non con legge, mettendo fine alla pratica di istituzione per via amministrativa.

in Tranfaglia 1994, p. 61], lo slancio riformatore, soprattutto nella Dc, di fatto si esaurì già nel 1964. L'occasione per condurre in porto delle importanti riforme strutturali si tradusse in un'altra occasione mancata: «[...] le riforme furono pensate, programmate, furono minacciate, furono tutto meno che realizzate» [*ibidem*]. In definitiva, anche la stagione riformista del sistema universitario si esaurisce con il riflusso e il fallimento degli altri tentativi riformisti, lasciando irrisolti tutti i problemi di un'università che ormai assumeva decisamente le caratteristiche di università di massa, che cozzavano palesemente con una struttura ormai vecchia, rigida e superata [Capano 1998; Miozzi 1993]. Gli iscritti aumentavano e i problemi di efficacia ed efficienza dell'istruzione universitaria tendevano ad aggravarsi. I dati della tabella 1.2 mostrano come in questo periodo le iscrizioni aumentino significativamente e costantemente facendo segnare un incremento medio di quasi il 10% in otto anni. In parallelo, le percentuali dei laureati e dei fuori corso migliorano rispetto al periodo precedente.

Sembrerebbe, quindi, che la produttività dell'università stesse migliorando. Non è così. Questi numeri sono «distorti» da due fattori: in primo luogo, l'aumento di laureati si spiega con l'aumento degli iscritti; in secondo luogo, la diminuzione dei fuori corso si spiega con un aumento cospicuo degli abbandoni che a partire dal 1970 sfonda la soglia del 50% e da quel momento ha continuato aumentare. Dunque, il sistema produceva proporzionalmente meno laureati e molti più abbandoni degli anni precedenti, configurandosi sempre più come un sistema di massa elitario o, come si è espresso Robertson [1997] per il sistema inglese, un *crowded elite system*, un sistema di matrice ancora elitaria ma ormai «affollato», dove i valori e le strutture sono cambiati più lentamente dei tassi di partecipazione (tabella 1.2.).

Questa fase storica si chiude con l'adozione di un decreto legge nel 1973 per rispondere ai problemi riguardanti il personale docente, volto a sanare le situazioni di precariato accademico e a istituire oltre settemila nuovi posti da ordinario. Appare chiara la natura meramente reattiva di questo decreto che cerca di ristabilire un equilibrio numerico tra docenti e studenti, che in quegli anni aveva fatto registrare un forte squilibrio a causa delle massicce nuove entrate di studenti, in conseguenza alla legge del 1969 che liberalizzava gli accessi all'università [Capano 1998]. Se nell'anno accademico 1966-1967 il rapporto docenti/studenti era già di 1 a 45 (contro un rapporto di 1 a 29 di un decennio prima), nell'anno accademico 1970-1971 era diventato di 1 a 60 (elaborazione su dati ISTAT 1997).

Con questo decreto si chiude un'auspicata e promettente stagione riformista il cui bilancio non può che essere definito come un nulla di fatto. L'università continuava così ad essere improntata al vecchio e alla riproduzione di logiche politiche e organizzative ormai obsolete e palesemente inefficienti. Rimanevano del tutto irrisolti problemi strutturali dell'università italiana, quali: il mutato rapporto tra società e università, la nuova identità assunta

dall'istruzione superiore (da sistema elitario a sistema di istruzione di massa) e i problemi qualitativi ad essa connessi, il raccordo tra struttura universitaria italiana e sistemi di istruzione superiore dei Paesi della Comunità Europea.

Tab. 1.2. Andamento iscritti all'università, percentuale studenti laureati e fuori corso su iscritti. 1966-1972

| A.A. | N. TOTALE STUDENTI | VAR.% RISPETTO A.A. PRECEDENTE | % LAUREATI SU ISCRITTI | % FUORI CORSO |
|------------------------------|--------------------|--------------------------------|------------------------|---------------|
| 1966-'67 | 456.476 | 12,7 | 6,4 | 25,8 |
| 1967-'68 | 500.215 | 10 | 6,2 | 26 |
| 1968-'69 | 549.783 | 9,9 | 7,3 | 24,4 |
| 1969-'70 | 616.898 | 12,2 | 7,9 | 20,8 |
| 1970-'71 | 681.731 | 10,5 | 8,3 | 17,8 |
| 1971-'72 | 759.872 | 11,5 | 8 | 16,9 |
| 1972-'73 | 802.603 | 5,6 | 8 | 18,1 |
| 1973-'74 | 840.497 | 4,7 | 7,5 | 19,7 |
| <i>Var % Media 1966-1973</i> | | 9,6 | 7,4 | 21,2 |

Fonte: elaborazione su dati Istat [1997]. I valori percentuali sono arrotondati alla prima cifra decimale.

La riforma continuava ad essere invocata, ma la politica agiva surrogando con operazioni di rammendo del tutto provvisorie e parziali, la riforma stessa. La riforma universitaria si trasforma in un *mito*, nel duplice senso di qualcosa che viene da più parti invocato, ma che non ha modo di essere realizzato e di elemento sulla cui base legittimare quei provvedimenti parziali e disorganici come prodromi della realizzazione della grande riforma a venire [Miozzi 1993].

1.3.3. La riforma universitaria tra emergenze e immobilismo. 1973-1980

L'Italia degli anni '70 assiste al pari degli altri paesi industrializzati a quel fenomeno che è stato chiamato l'«esplosione dei numeri» [Van der Graaff e Furth 1978]. Per la verità, come abbiamo visto più sopra, la dinamica espansiva che ha coinvolto l'università era già all'opera da circa un decennio. Ma è in questi anni che il fenomeno si radicalizza e, soprattutto, viene riconosciuto e tematizzato come un problema pressante, tanto dall'opinione pubblica che dagli addetti ai lavori [Capano 1998; Miozzi 1993]. Tra l'anno accademico 1973-1974 e quello 1979-1980 gli iscritti passarono da 840.497 a 1.035.876 pari a un incremento del 23% [Istat 1997].

Dunque, al fenomeno della crescita quantitativa degli studenti, che poneva il problema di riequilibrare il rapporto numerico docenti-studenti, si connettevano altri problemi di natura qualitativa che imponevano un ripensamento in termini di riorganizzazione del sistema universitario nel suo complesso, come stava avvenendo in molti paesi europei. Tuttavia, in Italia si scelse di puntare tutto sul riequilibrio numerico, anche perché vi erano non poche pressioni in tal senso da parte dei docenti precari i quali continuavano a restare sospesi in un limbo accademico [Capano 1998]. La scelta di perseguire questa strada mostra una volta di più il carattere meramente reattivo ed emergenziale che ha spesso caratterizzato la politica universitaria.

All'espansione del numero di studenti nelle università e ai nuovi ed inediti problemi che si ponevano sia alle istituzioni universitarie, sia alle politiche del settore, si diede una risposta limpidamente fordista: offrire di più dello stesso. L'Italia di questo periodo risulta essere l'unico paese europeo che non pone limiti agli accessi all'università, che non differenzia i percorsi formativi post-secondari, che non diversifica le istituzioni e che non ha alcun meccanismo di raccordo tra l'università e la sua offerta formativa, da un lato, e le condizioni che caratterizzano il mercato del lavoro, dall'altro [Miozzi 1993].

Ad ogni modo, la questione della docenza era comunque un problema che andava risolto e divenne così il fulcro del dibattito e della politica universitaria fino al 1980. Tutto il resto veniva subordinato alla soluzione di questo problema, ristrutturazione del sistema inclusa [Capano 1998]. La questione del personale docente assunse così nel dibattito politico, un peso molto maggiore rispetto a quello, già considerevole, che aveva assunto nel decennio precedente [Luzzatto 1986].

Nel contempo però, si provò in Parlamento a riproporre la questione universitaria in chiave riformista, soprattutto tra il 1977 e il 1978. Proposte e disegni di legge di riforma vennero presentati autonomamente da parte di quasi tutti i partiti (PLI, DC, PSDI, PSI, PCI, MSI) e dal Governo con il progetto Malfatti (1977) [Capano 1998; Felici e Mosciatti 1978; Luzzatto 1986]. Sul finire del 1978 e in prossimità della scadenza della legislatura, fu anche discusso in Senato un testo elaborato dal Comitato ristretto della Commissione Cultura [Capano, 1998]. Come si vede già da questo elenco, la logica con cui questi progetti venivano proposti continuava ad essere quella dell'elaborazione autonoma, per non dire autoreferenziale, e della controproposta incrociata. Il risultato scontato fu la consueta enfattizzazione delle differenze a scapito dei non pochi punti in comune, pure presenti, nei vari progetti e l'impossibilità di pervenire ad una qualsivoglia sintesi produttiva. In effetti, riguardo ai contenuti di questi progetti e proposte di riforma, si riscontra una convergenza pressoché totale, sebbene con diversa enfasi, su tre aspetti fondamentali: l'autonomia universitaria, l'istituzione dei dipartimenti e la necessità di introdurre, accanto al tradizionale percorso di laurea, i diplomi di primo livello e il dottorato di ricerca [Felici e Mosciatti 1978].

Perché, nonostante questa convergenza, non si è riusciti a superare l'*empasse* nel dibattito almeno su quei tre punti? Vi sono essenzialmente due ragioni tra loro strettamente connesse. La prima, già accennata, riguarda l'eccessiva enfasi sulle differenze anziché sui punti comuni e queste differenze riguardavano soprattutto il problema della docenza il quale, a sua volta, aveva un peso eccessivo rispetto agli altri temi [Felici e Mosciatti 1978; Luzzatto 1986]. Le proposte di riforma di questi anni sono troppo spostate su questo problema e ciò si riflette in maniera evidente sia nella quantità di pagine in cui esso viene affrontato nelle varie proposte di riforma, sia nella puntuale articolazione e definizione dei diversi metodi con cui affrontarli. Al contrario, l'autonomia e la differenziazione dei percorsi formativi sembrano trattati più come ritualistiche e cerimoniali dichiarazioni di principio e di intenti, che come problemi su cui intervenire concretamente. Solo il tema dell'istituzione dei dipartimenti appare sviluppato con una logica più organica e operativa. Non a caso la questione della docenza e l'istituzione dei dipartimenti saranno gli assi portanti della «piccola riforma» contenuta nel Dpr. 382/80.

La seconda ragione, di ordine più generale, è connessa al fatto che, dopo i fallimenti dei tentativi di riforma degli anni '60 e l'emanazione del decreto del 1973, subentrò un clima di sfiducia nella possibilità di pervenire ad una riforma organica da parte sia degli attori politici, sia e soprattutto di quelli sociali [Miozzi 1993]. In particolare, per quanto concerne questi ultimi, tanto il movimento studentesco, quanto il mondo imprenditoriale, che avevano partecipato al dibattito riformista nella seconda metà degli anni '60, si ritraggono da esso [Luzzatto 1986]. Il loro contributo è nullo per due diverse e fondamentali ragioni: l'imprenditoria considerava più conveniente formare «in casa» i neo-laureati assunti, a fronte delle ridotte capacità del loro assorbimento nel mondo del lavoro a causa della crisi economica innescata dalle due crisi petrolifere del '73 e del '78; il movimento studentesco, da parte sua, cessa di porre domande all'università, giacché era divenuto evidente che i meccanismi fondamentali della selezione sociale non erano più nell'università, ma al suo esterno [*ibidem*].

L'università tornava così ad essere un ambito sociale ad elevato grado di autoreferenzialità. La debolezza e la scarsa convinzione dell'azione politica in chiave riformista e la forte componente accademica refrattaria ad ogni cambiamento che minacciasse i suoi interessi corporativi e gli assetti istituzionali su cui si fondavano, di fatto infiacchirono sul nascere il dibattito riformista, relegandolo sul fondo della scena occupata interamente dalla questione della docenza. L'università italiana continua a riprodursi come un sistema non socialmente organizzato, basato su un'autonomia solo dichiarata (o coincidente con l'autonomia dei singoli docenti [Simone 1993; 1995]), ma nei fatti bloccata, limitata e ingabbiata da una struttura di governo che rimane accentrata, rigida e uniformante [Miozzi 1993].

La questione della docenza verrà risolta, come detto, nel 1980 con l'emanazione del Dpr. 382/80. Questo decreto non è solo importante per aver dato

una soluzione a questo problema, ma anche perché esso accoglie alcune proposte innovative di carattere organizzativo. In particolare, il decreto prevedeva l'istituzione (facoltativa e sperimentale) del dipartimento e del dottorato di ricerca, incorporando e dando attuazione a due istituti che nel corso dei precedenti venti anni avevano fatto periodicamente la comparsa nel dibattito riformista. Di particolare importanza è l'istituzione dei dipartimenti, la quale avrebbe dovuto prefigurare una struttura organizzativa degli atenei di tipo duale: da un lato, i dipartimenti, con funzioni prevalentemente di ricerca; dall'altra i corsi di laurea, volti alla gestione della didattica. Tuttavia, vuoi per il carattere sperimentale e non obbligatorio di questa riforma organizzativa, vuoi per le forti resistenze che si sono avute in molti atenei, di fatto questa innovazione ha prodotto un effetto perverso. Anziché snellire e rendere più efficienti le università, le ha ulteriormente complicate e irrigidite, poiché il dipartimento è stato semplicemente affiancato alle facoltà e ai consigli di laurea dando luogo ad una struttura tricefala che ha comportato inevitabilmente ingorghi nei processi decisionali, dovuti alla sovrapposizione e ai conflitti di competenze tra i tre organi. Infine, non va neppure dimenticato l'effetto di questo provvedimento sull'istituzionalizzazione della proliferazione e parcellizzazione disciplinare, proprio per far fronte al problema della docenza [Miozzi 1993]. In termini quantitativi, per immettere in ruolo di associato «un esercito di «incaricati stabilizzati» e di «assistenti ordinari»» [Simone, 1993, p. 54] si è giunti ad istituire qualcosa come oltre diecimila materie [*ibidem*]. Tuttavia, nonostante questi provvedimenti il rapporto docenti/studenti nell'anno accademico 1980-1981 continuava ad essere quasi 1 a 41 (elaborazione su dati ISTAT 1997).

Al di là di questi aspetti, la «piccola riforma» del 1980, lascia irrisolti una serie di problemi strutturali di grande importanza: la regolamentazione degli accessi, il rinnovamento degli ordinamenti didattici e dei curricula, la valutazione del rendimento degli studenti e dell'efficienza e della produttività degli atenei, la crescita massiccia dei fenomeni degli abbandoni (ormai vicini al 60%) e dei fuori corso (35%), il basso numero di laureati (bloccato al 7% sul totale degli iscritti), la sempre più netta distinzione della popolazione studentesca in studenti a tempo pieno e a tempo parziale, o lavoratori, nonché l'attuazione dell'autonomia universitaria [Miozzi 1993]⁸. Di tutto questo insieme di problematiche non vengono avvertite le proporzioni, né la criticità, pertanto non vengono adottate misure per farvi fronte.

⁸ La legge-delega al Governo (L. 21/2/1980, n° 28: «Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica»), da cui prenderà forma il Dpr. 382/80, accennava al fatto che le sperimentazioni organizzative e didattiche venivano previste come laboratorio di una riforma da attuare trascorsi quattro anni dall'avvio delle sperimentazioni. In particolare, questa riforma avrebbe dovuto essere presentata sottoforma di disegno di legge da parte del Governo, con cui giungere al «definitivo riassetto delle strutture universitarie e dell'organizzazione didattica nel più rigoroso rispetto dell'autonomia delle Università» [cit. in Luzzatto 1986, p. 190].

1.3.4. *La ricomparsa dell'autonomia universitaria. 1983-1989*

Fino al 1983, la questione della riforma universitaria non riesce a trovare spazio nel dibattito politico italiano, viene accantonata poiché considerata materia troppo complessa e sostanzialmente intrattabile [Capano 1998]. Nel contempo, la maggioranza dei Paesi europei avevano già condotto in porto le riforme dei rispettivi sistemi universitari, o erano in procinto di farlo. L'Italia diventava, in questo settore, sempre più fanalino di coda dei paesi industrializzati e il suo sistema universitario mostrava sempre più palesemente l'obsolescenza e l'inefficienza tipiche di una struttura incapace di trovare soluzioni ai suoi problemi, di rinnovarsi e che procede inerzialmente. Come ha sottolineato Martinotti [1995, p. 123], le inefficienze del sistema universitario italiano erano imputabili alla mancata soluzione dei problemi sistemici e nel conseguente mancato adattamento della sua forma istituzionale alle trasformazioni quantitative e qualitative che si sono prodotte nei due decenni precedenti.

Tuttavia, nel 1983 qualcosa incomincia a muoversi: un disegno di legge presentato dal Pci⁹, il primo dopo le parziali e marginali innovazioni introdotte dal Dpr. 382/80, può essere considerato l'inesco di un nuovo dibattito, i cui effetti si concretizzeranno come vedremo, tra il 1989 e il 1991, nella riforma Ruberti. In questo disegno di legge non compare ancora in maniera esplicita il problema dell'autonomia universitaria, poiché ciò a cui si mirava era la riforma degli ordinamenti didattici.

Il disegno di legge riprendeva le fila del dibattito decennale, iniziato nei primi anni '60 e che si era interrotto sul finire degli anni '70, sulla necessità di istituire una differenziazione dei percorsi formativi post-secondari. In particolare, il sistema di istruzione superiore veniva configurato come costituito da cinque percorsi formativi:

1. Scuole dirette a fini speciali e strutture formative post-secondarie di livello universitario, le quali rilasciano un diploma di specializzazione conseguibile in due o tre anni. Il tipo di formazione offerto da queste scuole è volto a formare specifiche professionalità attraverso specifici strumenti e curricoli didattici non offerti dai corsi di laurea. Dunque, si tratta di una formazione di tipo strettamente professionalizzante, i cui curricoli, però, sono parzialmente riconosciuti per accedere ai corsi di laurea «brevi» (diploma universitario di primo livello) e ai corsi di laurea propriamente detti.
2. Diplomi universitari di primo livello, attivati dalle singole università all'interno dei diversi corsi di laurea, conseguibili anch'essi in due o tre anni. Pur avendo carattere professionalizzante, si distinguono dai precedenti diplomi per una formazione più orientata allo sviluppo di competenze gestionali e operative. I curricoli dei diplomi di primo livello sono

⁹ Si tratta di una proposta di legge di riforma presentata da 19 deputati del Pci alla Camera nel marzo del 1983.

- integralmente riconosciuti per il conseguimento della laurea.
3. Diploma universitario di laurea, conseguibile nei corsi di laurea attivati dalle università, in quattro-sei anni.
 4. Diploma di specializzazione universitaria, conseguibili in non meno di due anni e a cui vi si può accedere solo se in possesso della laurea. Sono mirati a fornire elevate competenze specialistiche in certi settori professionali corrispondenti ai diversi percorsi di laurea. Questo tipo di diploma, è conseguibile nelle scuole di specializzazione.
 5. Dottorato di ricerca, destinato all'approfondimento delle metodologie della ricerca scientifica e alla formazione di ricercatori e docenti universitari.
- Questo disegno di legge è importante non solo per il già citato ruolo di aver rotto un silenzio decennale sulla riforma universitaria, ma anche per altre due ragioni. La prima, di carattere più generale, riguarda il definitivo abbandono da parte del PCI di quella pregiudiziale ideologica che faceva vedere ogni tentativo di differenziazione strutturale di tipo professionalizzante dei percorsi di istruzione superiore, come un attentato all'egualitarismo e come meccanismo di riproduzione delle disuguaglianze sociali¹⁰. La seconda, più specifica, è che esso anticipa nei contenuti molte delle innovazioni che saranno introdotte nelle successive riforme degli anni '90 (Ruberti e Berlinguer).

A partire da questo primo progetto di riforma si innesca una nuova fase di dibattito sull'università che avrà come argomento centrale il tema dell'autonomia come elemento cardine delle proposte di riforma complessiva del sistema universitario e che prende forma in numerosi convegni, congressi e giornate studio [Miozzi 1993]. Nuovamente, come un fiume carsico, la questione dell'autonomia universitaria riappare a vent'anni di distanza dalla sua prima comparsa all'inizio degli anni '60 e a sei anni dai suoi ultimi timidi tentativi di proposta. Un importante cambiamento che caratterizza questo periodo, riguarda l'azione dei sindacati che si fa più collaborativa, propositiva e organicamente inserita nel dibattito. Questo è un dato da non sottovalutare, poiché segna una netta cesura con la precedente logica di azione improntata alla forte contrapposizione ideologica e ad un'eccessiva enfasi sui problemi del personale [Miozzi 1993]. Riflesso di questo cambiamento è la maggiore attenzione dedicata all'informazione universitaria sulla stampa sindacale: ad esempio nella rivista dell'Uspur, *Università Notizie* (n. 4 settembre/ottobre 1985), cresce il discorso sull'autonomia, non solo come rivendicazione di principio, ma come elemento politico di fondo [Miozzi 1993].

¹⁰ Per la verità, un primo segno del declinare di questa pregiudiziale è già avvertibile nel disegno di legge del 1977 (ddl. n. 486), in cui all'art. 3 concernente i titoli di studio si menzionano i diplomi universitari come titoli alternativi alla laurea [in Felici e Mosciatti 1978]. Tuttavia, fatto salvo questo breve accenno, la differenziazione dei percorsi post-secondari non viene sviluppata organicamente, ma lasciata nel vago, quasi a segnalare una non ancora superata reticenza nell'affrontare questo tema.

Sull'onda di questa nuova fase di dibattito, tra il 1984 e il 1987, tutti i principali partiti tornano a porre mano alla questione della riforma universitaria, sostenuti in ciò anche da un favorevole clima culturale creato, oltre che dall'attiva partecipazione dei sindacati, anche da Confindustria e dalla funzione di raccolta e pubblicizzazione del dibattito da parte del periodico *Università Progetto*, edito dalla Cgil-Scuola. Tuttavia, questa ripresa del dibattito in sede politica non sortì alcun effetto concreto, se non quello di aver riattivato il dibattito stesso e di aver rimesso in agenda la questione dell'autonomia universitaria, fornendo un primo quadro di riferimento e un certo vocabolario con cui venivano definiti i contenuti e i fini della riforma. Ciò è dovuto all'ormai usuale scarso, per non dire nullo, coordinamento tra le iniziative intraprese dai vari partiti, connesso alla ormai consueta abitudine di presentare in modo isolato i propri disegni di legge. Ultima proposta importante che si connette al dibattito di questo periodo e che ne costituisce l'atto di chiusura, è quella riguardante l'istituzione di un Ministero per l'università e la ricerca scientifica [Capano 1998; Miozzi 1993] presentata nel ddl. 413 del 1987 da parte della Presidenza del Consiglio¹¹. L'istituzione del Ministero avrebbe dovuto essere saldamente agganciata ad una prospettiva di riforma dell'università in senso autonomistico riguardante tutti gli aspetti organizzativi, didattici, amministrativi, di governo e finanziari del sistema universitario. Sebbene il Parlamento disattenda le aspettative di riforma globale dell'università prefigurate dalle varie proposte di riforma che si sono succedute tra il 1984 e il 1987 e da questo importante disegno di legge, questa proposta costituisce l'anticipazione e il punto di partenza organicamente strutturato di quanto verrà elaborato e fatto nel triennio 1989-1991 con la riforma Ruberti.

Alcuni elementi contestuali hanno avuto l'effetto di sostenere e rendere possibile l'iniziativa riformista e, soprattutto, la sua realizzazione normativa. Tra il 1988 e il 1989 è possibile riscontare una crescente attenzione e tematizzazione dei rapporti università-impresa, sia da parte della politica, che da parte del mondo industriale e imprenditoriale, che si sostanzia in un certo numero di convegni dedicati a questo argomento che era scomparso dopo il fallimento del tentativo riformista della seconda metà degli anni '60 [Miozzi 1993]. Nello stesso periodo, riprende l'attività propositiva sia da parte del Go-

¹¹ L'idea di un ministero dell'università autonomo rispetto a quello della Pubblica Istruzione, non è così recente come si potrebbe pensare. Infatti, essa ha cominciato ad essere dibattuta e a prendere una certa forma già nella prima metà degli anni '70. Il primo abbozzo di questa idea fu avanzato in un convegno del Psi tenuto a Roma nel 1971 sul tema «Politica scientifica e sviluppo della società». Questo primo embrione di proposta verrà dibattuto e ripreso, prima, nel 1974 dal Pli in una proposta di legge per l'istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e, successivamente, nel 1975 in un altro disegno di legge proposto dalla Presidenza del Consiglio. Infine il tema dell'istituzione del ministero dell'università è riapparso nel 1978 in un convegno organizzato dalla Crui nella relazione dell'allora ministro della Pubblica Istruzione Pedini [Miozzi, 1993].

verno, sia da parte dei partiti, e con essa il tema della riforma universitaria in senso autonomistico entra nel dibattito non più come semplice dichiarazione di principio generale, bensì come concetto su cui andavano ad incardinarsi vere e proprie elaborazioni operative. Si prospettava anche una riforma organica degli ordinamenti didattici, del modello di gestione del sistema universitario e un diverso modo di intendere i rapporti tra università e società, caratterizzato dall'istanza di apertura dell'università a quei nuovi bisogni e a quelle nuove ed eterogenee domande che si erano formate negli anni '70 e che ormai non potevano essere più ignorate [*ibidem*].

Come emerge da questa succinta descrizione, i contenuti del dibattito di questo periodo riprendono, ad oltre vent'anni di distanza, i temi che hanno caratterizzato la stagione riformista dei primi anni '60. Infine, prima che venga approvata la legge istitutiva del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST), alcuni avvenimenti ne accelerano il varo (*ibidem*):

1. in un convegno organizzato nel gennaio 1989 («La risorsa scientifica e tecnologica: università e ricerca verso il 1992»), il PSI avanza un pacchetto di proposte di riforma autonomistica;
 2. si giunge in sede politica ad una definizione operativa del decentramento amministrativo e contabile degli atenei;
 3. viene definitivamente sanzionato il passaggio dall'autonomia costituzionale, alla autonomia propositiva degli atenei;
 4. i rapporti tra università e industria si intensificano e si consolidano.
- Gli effetti del dibattito iniziato a metà degli anni '80 e di questi suoi ulteriori e nuovi sviluppi, non tarderanno a farsi sentire. A partire dal 1989, la macchina della politica universitaria si rimette in moto sulla strada della riforma.

1.4. LA CONTINUITÀ SPEZZATA: LA RIFORMA RUBERTI. 1989-1993

Con il 1989 si riapre una stagione riformista per l'università, il cui atto di nascita è l'istituzione del Ministero per l'Università e la Ricerca Scientifica (L. 168/89), come ministero autonomo rispetto al Ministero della Pubblica Istruzione. Dopo oltre un secolo, l'università ha un centro di governo suo proprio. Veniva stabilita, inoltre, un'ampia autonomia sostanziale per le università, che doveva trovare attuazione mediante l'emanazione di una legge-quadro sull'autonomia (tuttavia mai approvata). Come sottolinea Capano [1998] la legge 168/89, costituisce una rilevante novità nel panorama delle politiche universitarie che si sono succedute fino a questo momento. Innanzitutto, è il primo passo concreto verso la realizzazione dell'autonomia universitaria; in secondo luogo, si tratta del primo intervento inteso in una prospettiva di riforma strutturale organica del settore nel periodo repubblicano; in terzo

luogo, si distingue per non essere un provvedimento adottato reattivamente sulla spinta di emergenze contingenti, bensì costituisce il primo tentativo concreto di riforma in senso propositivo e perseguito attraverso le normali procedure legislative; in quarto luogo, esso è il prologo di un processo che segna una chiara discontinuità con il passato, almeno per quel che riguarda il modo di concepire la politica universitaria e i suoi contenuti normativi e programmatici.

Nell'anno successivo viene emanata la legge 341/90 con cui si mette mano all'altrettanto delicata e importante materia della riforma degli ordinamenti didattici. Con questa legge trova finalmente modo di concretizzarsi la prima differenziazione dei percorsi di studio (dopo quasi trent'anni dalla sua prima comparsa nel progetto Gui). Accanto alla laurea e al dottorato di ricerca vengono istituiti i diplomi universitari biennali, o triennali, a prevalente carattere vocazionale e professionalizzante, ma che permettono anche l'accesso ai corsi di laurea tradizionali. Infine, nel 1991, la legge 390/91 pone fine al decennale dibattito parlamentare sul diritto allo studio, senza che esso abbia prodotto decisioni concrete in merito. Con essa, vengono abolite le Opere Universitarie, istituite borse di studio per i più capaci e meritevoli privi di mezzi, demandate alle Regioni e alle università le funzioni politiche con cui regolare il diritto allo studio.

L'insieme delle tre leggi, designate sinteticamente riforma Ruberti, costituiscono un dispositivo che modifica sostanzialmente alcune delle caratteristiche più persistenti del sistema universitario italiano e delle stesse modalità di trattare e fare le politiche in questo settore. Tuttavia, come vedremo nel prossimo capitolo, sul piano della realizzazione pratica della normativa, le università si muovono lentamente e, non di rado, non si muovono affatto. Fatta salva l'attuazione dell'autonomia statutaria prevista dalla 168/89 anche in assenza di una legge specifica in merito, gran parte della riforma Ruberti rimaneva inattuata, o attuata solo parzialmente.

Ma torniamo a considerare cosa accadeva negli anni immediatamente successivi all'emanazione della riforma Ruberti. Le università non coglievano la portata della riforma e le opportunità che essa dischiudeva, o addirittura vi si opponevano in favore della più rassicurante preservazione dello *status quo*. Gli studenti, da parte loro, diedero vita a un movimento di contestazione della riforma vista – pretestuosamente – come un'aziendalizzazione dell'università e una sottomissione della conoscenza e del sapere alla logica economica. In breve, si era costituito un fronte che si opponeva alla riforma e che ne frenava considerevolmente la sua attuazione.

Paradossalmente, per il tipo di situazione prevista dalla riforma, l'impulso a far muovere più velocemente le università verso la sua attuazione è stato dato dal centro, attraverso il grimaldello delle leggi finanziarie [Capano 1998; Luzzatto 1996]. Questa situazione può essere efficacemente descritta e definita per mezzo di un ossimoro: *autonomia per via coercitiva*, dove il termine

«coercitivo» si riferisce alle pressioni esercitate dal centro attraverso leggi che in una certa misura impongono il principio dell'autonomia come struttura di governo delle università. Nel 1993, la legge finanziaria per il 1994, rivoluzionava il sistema di finanziamento delle università, introducendo il modello del *lump sum budget*, in base al quale le università potevano decidere autonomamente come allocare le risorse ottenute; veniva anche attribuita alle università una limitata autonomia nel definire l'ammontare delle tasse studentesche. Inoltre, veniva istituito l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario. Nonostante queste ulteriori innovazioni che avrebbero dovuto spingere verso una diversa logica di funzionamento delle istituzioni universitarie, esse rimanevano refrattarie ai cambiamenti e ingessate nel loro tradizionale *modus operandi*. Questa prima ondata di riforme di sistema appariva non abbastanza incisiva e capace di realizzare gli effetti che si proponeva.

1.5. UN BILANCIO DI CENTOTRENTA ANNI DI POLITICA UNIVERSITARIA

Quali sono gli aspetti salienti degli oltre centotrenta anni di politica e riforme universitarie e quali sono i loro aspetti che si legano al tema dell'autonomia dell'università?

Un primo aspetto importante riguarda la capacità della politica universitaria di produrre riforme di tipo sistemico. Si sono avuti solo tre occasioni di riforma condotte in porto, per lo più da un punto di vista normativo¹²: la riforma Casati (1859); la riforma Gentile (1923); la riforma Ruberti (1989-1991). Ciò che colpisce sono i lunghi tempi di stasi tra una riforma e l'altra: sessantaquattro anni tra la Casati e la Gentile; cinquantun anni tra la legislazione degli anni trenta e la prima vera riforma dell'epoca repubblicana (riforma Ruberti), lungo i quali le uniche discontinuità di un qualche rilievo sono state la liberalizzazione degli accessi all'università del 1969 (dopo venti anni di dibattiti) e il Dpr. 382/80 (i cui contenuti hanno dato attuazione a ciò di cui si discuteva, anche qui, da vent'anni). Giova ribadire il fatto che entrambi i provvedimenti sono stati adottati in modo del tutto scisso da una qualsiasi logica di riforma organica del sistema e in un arco di tempo eccessivamente lungo per il tipo di interventi sottesi. A questo riguardo, le dinamiche di ri-

¹² Capano [1998] ne identifica cinque. Oltre a quelle qui citate, aggiunge la «contro-riforma» Bottai-De Vecchi degli anni '30 e il Dpr 382/80. Per quel che riguarda la prima non la considero una riforma poiché semplicemente restaurava il modello precedente alla riforma Gentile. Relativamente alla seconda, come si ricorderà il decreto non è stato concepito come disegno di riforma organica, né come parte, o premessa di un tale progetto, ma come intervento eccezionale per sanare la questione della docenza. L'introduzione del dipartimento e del dottorato di ricerca sono state delle innovazioni che si sono stratificate sul substrato organizzativo dell'università, non mutandone le caratteristiche di fondo.

forma in Italia sono una limpida illustrazione empirica del modello *stop-and-go* della Archer [1979] secondo cui il processo e il percorso di riforma sono caratterizzati da un elevato grado di conflitto e di manipolazione politica con conseguenti lunghi tempi di stasi tra un'iniziativa di riforma e l'altra.

Un secondo aspetto rilevante è che le riforme universitarie sono state intraprese tutte (eccezion fatta per la riforma Ruberti) sull'onda di particolari contingenze storiche, che ne fanno assumere un carattere emergenziale e/o eccezionale [Capano 1998]. La legge Casati venne emanata con una procedura di urgenza a fronte dei cambiamenti radicali che il processo di unificazione nazionale in corso imponeva. La riforma Gentile nacque nel contesto della presa di potere del partito fascista e del processo di costruzione del suo regime. Considerando anche il Dpr. 382/80, esso viene adottato in un momento in cui la questione della docenza, dopo vent'anni di discussioni, era prossima ad esplodere. È solo a partire dal 1989 che il modello emergenziale che ha accompagnato e caratterizzato le politiche riforma universitarie per oltre un secolo, si interrompe.

Un terzo aspetto, connesso al precedente, è costituito dal carattere essenzialmente reattivo, contingente e, dunque, scisso da un disegno complessivo di più ampio respiro, che caratterizza la politica universitaria in generale [Capano 1998]. Lo dimostrano la legge sulla liberalizzazione degli accessi del 1969, il decreto legge per la docenza del 1973, peraltro rimasto quasi del tutto inattuato, il Dpr. 382/80. Mentre in diversi Paesi europei la politica universitaria tra la seconda metà degli anni '60 e gli anni '80 si caratterizzava per un'incisiva ed ampia attività di riforma, l'Italia di quello stesso periodo produceva dibattiti che giravano a vuoto, legislazione di emergenza e razionalizzazione dello *status quo*. Nuovamente, è solo a partire dal 1989 che queste caratteristiche vengono meno e si apre una fase progettuale e di attività di *policy* che guarda al sistema nel suo complesso.

Un quarto punto importante, concerne il problema del rapporto continuità/discontinuità nella politica universitaria. Come già accennato all'inizio del capitolo, la politica universitaria, le modalità di governo del settore e l'organizzazione del sistema nel suo complesso, mostrano una sorprendente continuità, durata oltre un secolo. Fino alla fine degli anni '80, il sistema universitario italiano e la sua politica sono stati sostanzialmente improntati alla riproduzione inerziale dello *status quo*¹³ [Capano 1998].

Un ultimo tratto caratteristico riguarda l'impatto in termini di attua-

¹³ Questo è senz'altro vero, ma bisogna anche riconoscere che la riforma Gentile, pur essendo caratterizzata da elementi tipicamente conservatori, è la prima che abbia introdotto la questione dell'autonomia sostanziale nel sistema universitario, e ciò costituisce un aspetto innovativo che non può essere sottaciuto. Tanto più se si pensa al periodo storico in cui è stata elaborata e alla scarsa salienza, discontinuità e diffidenza con cui in epoca repubblicana tale questione è stata affrontata in sede politica.

zione dei provvedimenti di politica universitaria. Troppo spesso, all'adozione di un certo provvedimento, sia in senso riformista, sia in senso correttivo, è seguita un'attuazione parziale, difficoltosa, se non addirittura una mancata attuazione. È accaduto alla legge Casati e alla riforma Gentile rimaste in molti aspetti inattuate. Ciò si è ripetuto per il Dpr. 382/80 per quanto concerne il lento e farraginoso processo di implementazione dei dipartimenti e le sue mancate conseguenze che avrebbe dovuto comportare sulla struttura organizzativa e di governo degli atenei. Ma anche la riforma Ruberti non è rimasta immune da questo fenomeno. Come ho accennato, essa è rimasta in molti aspetti inattuata, vuoi per la mancata approvazione della legge-quadro sull'autonomia universitaria, vuoi per lo scarso entusiasmo manifestato da molte università, che è spesso sfociato in una deliberata strategia di rifiuto e di resistenza al cambiamento.

Relativamente al tema dell'autonomia universitaria, almeno a livello di dibattito politico, non si può non notare come essa sia stata sempre presente, sebbene in alcuni momenti sembrasse sparire, nel discorso riformista già all'indomani dell'emanazione della legge Casati. In altre parole, ai caratteri di persistenza della struttura del sistema universitario e delle modalità con cui esso è stato governato, ha fatto da contraltare un'altrettanta spiccata persistenza nelle proposte di riforma del tema dell'autonomia. Questo è un aspetto che non può essere sottovalutato, giacché questa persistenza si configura come un filo rosso che percorre tutta la storia della questione universitaria italiana. Un filo rosso che talvolta si è interrotto, ma che non di meno lasciava tracce consistenti che venivano successivamente ripercorse e che davano forma ai dibattiti riformistici. Ci siamo imbattuti più volte nelle prove dell'esistenza di questo filo rosso: la riforma Gentile riprendeva le istanze autonomistiche avanzate negli anni successivi all'emanazione della legge Casati; le proposte di riforma degli anni '60 ponevano la questione dell'autonomia in primo piano; negli anni '70, sebbene in modo meno marcato, essa trovava posto nelle diverse proposte di legge; nella seconda metà degli anni '80 nuovamente la riforma universitaria veniva saldamente agganciata al tema dell'autonomia, riprendendo molti dei contenuti presenti nelle proposte degli anni '60, concretizzandosi poi nella riforma Ruberti.

Dunque, parlare di riforme dell'università nel nostro paese significa anche parlare di autonomia. Essa, quindi, non è una scoperta recente ma è un elemento politico-culturale caratterizzante il riformismo universitario italiano, un suo vocabolario tipico. Anche quando l'argomento dell'autonomia sembrava sparire dal dibattito sull'università, esso ricompariva puntualmente non appena il dibattito tornava sul terreno della riforma del sistema universitario. Se esiste una *policy legacy* che contribuisce significativamente a spiegare l'inerzia strutturale del nostro sistema universitario, non possiamo non notare come anche l'autonomia universitaria costituisca una sorta di *policy legacy* che caratterizza il dibattito riformista fin dalle sue origini.

2.

VENTI DI CAMBIAMENTO

A formal grant of autonomy does not guarantee active self-determination; autonomous universities may be passive institutions. They may live for the past rather than look to the future. They may be satisfied with what they become and do not wish for more.
[B. Clark, 1998, p. 5].

Si continua a dilazionare... il momento dell'azione... per paura di passare all'azione... troppo presto... e il giorno passa... passa e va... nella più completa... inazione.
[Samuel Beckett, *Giorni felici*, Torino, Einaudi, 1961, p. 40].

2.1. LA RIFORMA RUBERTI COME RIFORMA INCOMPIUTA

Sul piano normativo la riforma Ruberti fu un successo. Come sottolineato nel precedente capitolo essa è una riforma strutturale dell'università, introduce importanti innovazioni (in particolare l'autonomia e la differenziazione curricolare) e apre la via verso l'adeguamento del sistema universitario italiano a quanto altri paesi europei avevano fatto e stavano facendo per riformare i rispettivi sistemi di istruzione superiore.

Lo scenario che la riforma dischiudeva sollecitava diverse reazioni nel mondo universitario. Da un lato attivava in una parte del mondo accademico, sebbene non maggioritaria, la speranza di vedere finalmente realizzata una riforma attesa da vent'anni con cui innovare l'università italiana, ormai considerata una sorta di reperto archeologico, per usare un'efficace espressione di Capano [2000, p. 35]. Dall'altro spingeva una consistente parte dei docenti

e anche degli studenti a reagire in senso conservativo alle innovazioni che si prefiguravano.

Per quanto riguarda la parte del mondo accademico che sosteneva la riforma, va evidenziato come, a soli 6 mesi dall'emanazione della legge 168/89, essa si mobilita e, cosa più importante, si mobilita intorno a una precisa persona e un preciso luogo: Luigi Berlinguer e Siena. Questo aspetto verrà trattato in modo più approfondito nel paragrafo 5.

Tornando alla prima occasione di mobilitazione del fronte riformista, esso si riunisce nell'abbazia di Pontignano presso Siena tra il 30 novembre e il primo dicembre 1989. Il clima è quello dei grandi inizi, con il suo carico di entusiasmo, energia e voglia di riflettere e agire positivamente e propositivamente. Le prime folate di un vento di cambiamento entrano nelle stantie stanze dell'università. Questo clima e questa nuova aria traspasano in modo evidente nelle relazioni e nei contributi dei partecipanti al convegno, pubblicati due anni dopo nel volume curato da Balestracci e Mirri [1991], significativamente intitolato *Università oggi: l'avvio di una fase costituente*.

I contributi dei partecipanti a questo convegno, oltre ad avviare un primo momento di riflessione sul significato e l'impatto del processo di riforma appena iniziato, sono la fondamentale occasione in cui vengono sviluppati ed incominciano a consolidarsi quei concetti, quelle parole d'ordine che stavano caratterizzando – e sempre più caratterizzeranno – il dibattito europeo e mondiale sul cambiamento dell'istruzione superiore. Imprenditorialità, flessibilità, innovazione organizzativa e curricolare, qualità della ricerca, dell'insegnamento e dello studio, differenziazione dell'offerta formativa e delle missioni dell'università, superamento della cultura legalistico-burocratica, apertura delle università verso la società ed in particolare verso il mondo economico-imprenditoriale, valutazione del rendimento delle università e dei docenti, europeizzazione del sistema universitario italiano. Tutti questi elementi vengono saldamente agganciati al fondamentale tema dell'autonomia universitaria. Anzi, essi sono rappresentati come gli strumenti e la sostanza stessa dell'autonomia, affinché non si riduca a mera affermazione formale, di principio, ma possa tradursi in autonomia sostanziale, in una concreta struttura di governo del sistema universitario nel suo complesso e delle singole università.

Dunque, questo primo convegno, costituisce il luogo in cui incomincia ad essere costruito, a prendere forma e ad emergere, almeno in una parte del mondo accademico, un nuovo sistema cognitivo-normativo con i suoi vocabolari tipici con cui guardare al sistema universitario, valutarne gli aspetti critici e proporre delle soluzioni per superarli. Ma costituisce anche la prima occasione in cui ha avuto modo di formarsi un primo embrione di quella che potremmo definire *l'advocacy coalition* di quella che sarà la nuova riforma universitaria che verrà intrapresa a partire dal 1996.

A questo primo convegno, è seguita nel 1990 la conferenza europea

sull'istruzione superiore. Ciò che qui è importante evidenziare, è che questa conferenza si iscrive nella logica del dibattito accademico italiano. Non solo perché a essa hanno partecipato come relatori molti accademici italiani (tra i quali Luigi Berlinguer e Guido Martinotti, due dei principali esponenti della successiva riforma), ma anche perché costituisce una importante occasione per mettere a confronto esperienze, punti di vista, proposte, idee, in una dimensione più ampia di quella italiana, che arricchiscono e rafforzano le convinzioni, le rappresentazioni, le diagnosi e le proposte di terapia che hanno cominciato a maturare nel primo convegno. Come nota Kieser [1996], seminari, convegni, conferenze, spesso costituiscono degli importanti rituali di conferma che tendono a consolidare certe idee-guida e a rafforzare la convinzione nei partecipanti che quelle idee godono di un rilevante ed ampio consenso e legittimità. Una conferenza di questo tipo e di questo livello, non poteva non avere un impatto simile sui rappresentanti del mondo accademico italiano, i quali hanno trovato molte conferme sui contenuti del dibattito in corso nel nostro paese, ma anche nuovi e più forti argomenti sulla cui base sostenere e legittimare le proposte in via di maturazione. Questi argomenti li abbiamo già incontrati più sopra, ma certamente quello più forte e sentito è quello legato alla dimensione europea dell'istruzione superiore che emerge in maniera decisa in questa conferenza. Esso ricopre un'importanza fondamentale dato che l'Italia era in grave ritardo nella modernizzazione in senso europeo del proprio sistema universitario, rispetto agli altri partner dell'Unione. Per questa ragione, l'importanza di colmare il divario tra Italia e i paesi europei più avanzati, diventa uno dei principali argomenti sostenuti e discussi all'interno del mondo accademico italiano, divenendo così definitivamente parte costitutiva del dibattito.

Ma, intanto, cosa stava accadendo alla riforma Ruberti nel suo percorso di attuazione da parte delle università? Sul piano della realizzazione della normativa, le università si muovono lentamente e, non di rado, non si muovono affatto. In parte, ciò è certamente dovuto alla mancata emanazione delle legge-quadro sull'autonomia prevista dalla 168/89, a cui avevano «contribuito», oltre alcuni partiti politici dell'opposizione attraverso la pratica dell'ostruzionismo e della maggioranza con l'assenteismo, anche una parte degli studenti universitari che si sono mobilitati attraverso il movimento della Pantera [Guarnieri 1992]. Ma la causa fondamentale è attribuibile all'eccessiva sottostima data dalle singole università alla legislazione, se non addirittura ad una strategia di resistenza volta a conservare gli assetti istituzionalizzati e a opporsi al cambiamento in atto [Capano 1998; Guarnieri 1992; Luzzatto 1996]. Fatta salva l'attuazione dell'autonomia statutaria prevista dalla 168/89 anche in assenza di una legge specifica in merito, gran parte della riforma Ruberti rimaneva inattuata, o attuata solo parzialmente.

Questa resistenza al cambiamento è riscontrabile in molti statuti emanati dalle università, i cui contenuti, come sottolinea Luzzatto [1996], sono

piuttosto conservatori e scarsamente orientati all'introduzione di innovazioni, come pure nel lento e farraginoso processo di elaborazione e approvazione degli statuti stessi da parte degli organi accademici. Come nota Fassari [2004] la maggior parte delle università si sono mosse con eccessiva lentezza e prudenza, all'interno di una logica volta a salvaguardare il più possibile gli assetti istituzionali, organizzativi e, soprattutto, di potere interni agli atenei. L'opportunità di innovare e di fuoriuscire dalle logiche tradizionali, quindi, non è stata colta, o è stata perseguita in modo estremamente cauto da parte delle singole università. Moscati [1997b] per spiegare lo scarso successo della riforma Ruberti, sottolinea come essa non fosse nata all'interno del mondo accademico, per cui è stata percepita come un che di estraneo che veniva imposto dall'esterno. Ciò è evidente, ad esempio, considerando di nuovo l'analisi dell'elaborazione degli statuti condotta da Fassari [2004]. L'autrice sottolinea come in larga parte gli statuti si presentino come un risultato di logiche conformistiche e cerimoniali, senza una reale riflessione sulle, e rivisitazione delle, logiche organizzative e strategie di sviluppo dei singoli atenei. Insomma, si è trattato di un processo che ha declinato l'autonomia seguendo «pedissequamente la normativa vigente [...] che la fa apparire, più che un'opportunità, un dover essere confermando, almeno in questa fase, il carattere *top-down* della policy» [ibidem, p. 84]. Inoltre, Ruberti aveva perseguito il suo progetto di riforma in modo «giacobino», isolando la sua azione tanto dalla burocrazia ministeriale, probabilmente ritenuta una delle principali fonti di inerzia, quanto dal mondo accademico. Ciò perché confidava nel fatto che le università, una volta approvata la riforma, si sarebbero adeguate, anche perché riponeva molta fiducia nel sostegno che essa avrebbe ottenuto in seno alla Comunità Europea, sostegno che l'avrebbe resa un dato di fatto ineludibile. Tale fiducia, a sua volta, derivava dal fatto che il processo di unione politica dei paesi europei subì una forte accelerazione proprio tra il 1989 e il 1991, culminando nel trattato di Maastricht del febbraio 1992. Va notato, al riguardo, che nell'articolo 126 del trattato si stabilisce per la prima volta la responsabilità della Comunità Europea nel promuovere la collaborazione tra i paesi europei nel settore dell'istruzione.

Infine, anche l'innovazione curricolare costituita dall'introduzione dei Diplomi Universitari triennali a carattere vocazionale è stata perseguita dagli atenei e dalle facoltà in modo prudente, quando non reticente, e poco convinto, con il risultato che tali percorsi non sono mai riusciti a diventare una reale alternativa al percorso tradizionale. Dal momento della loro istituzione fino a quello della loro soppressione a seguito della riforma del 1999, i diplomi hanno attratto al massimo tra il 6 e il 7% delle iscrizioni all'università.

In definitiva, anche dopo l'emanazione della riforma Ruberti, l'università italiana tende a preservare e a riprodurre vecchie logiche di funzionamento. Emblematico, al riguardo, è il titolo di un articolo di Guarnieri apparso su *Il Mulino*, nel 1992: «L'autonomia incompiuta». L'autore traccia un bilan-

cio delle riforme approvate mostrando come di fatto poco sia mutato nelle logiche fondamentali di funzionamento delle istituzioni e del loro governo e come l'autonomia universitaria sia per molti e importanti aspetti ancora fortemente limitata. Si tornava così a un clima che ormai poteva definirsi di prolungata vigilia per delle riforme che non riescono a concretizzarsi mai compiutamente [Moscati 1997b]; nel contempo, i problemi di funzionamento, di efficacia ed efficienza del sistema si aggravavano e l'università italiana rimaneva sempre più indietro rispetto al resto d'Europa.

2.2. I NODI IRRISOLTI:

UN SISTEMA INEFFICACE, INEFFICIENTE E INGIUSTO

La gravità dei problemi di efficacia ed efficienza dell'istruzione universitaria sono evidenziati in modo incontestabile dai dati presentati qui di seguito. La forza dei numeri è tale che essi rappresentano uno di quei casi in cui essi parlano da soli, senza bisogno di tante interpretazioni o artifici statistici. La tabella 2.1 presenta i dati relativi alla percentuale di laureati sugli iscritti di 5, 6 e 7 anni prima, vale a dire il tasso di produttività dell'istruzione universitaria, dagli anni '50 alla metà degli anni '90 (tabella 2.1.).

Sebbene nei 45 anni considerati i laureati in numero assoluto siano più che quintuplicati (dai 20.553 dell'anno accademico 1950-1951 ai 112.388 dell'anno accademico 1995-1996), a fronte di un incremento degli iscritti in totale pari a quasi 6 volte (dai 284.083 del 1950-1951 ai 1.685.403 del 1995-1996), i dati della tabella mostrano come la percentuale dei laureati continui ad essere modesta. Inoltre se fino all'inizio degli anni '70 la percentuale dei laureati sugli immatricolati 5 anni prima fosse sopra il 40%, questa percentuale crolla e si stabilizza intorno al 30% a partire dalla seconda metà degli anni '70 fino alla metà degli anni '90. Le cose peggiorano ulteriormente considerando le percentuali dei laureati sugli immatricolati 7 anni prima: se tra la metà degli anni '50 e la metà degli anni '70 i laureati a 7 anni dall'iscrizione erano mediamente il 55%, dagli anni '80 fino alla metà degli anni '90, questo valore medio precipita a meno del 37%. Dall'anno accademico 1980-1981 a quello 1995-1996 i laureati a 5, 6, 7 anni dall'immatricolazione sono in media rispettivamente il 34%, il 35% e il 36%. In sintesi: pochi laureati e in rilevante ritardo rispetto alla durata legale degli studi (gli studenti fuori corso tra la metà degli anni '70 e la metà degli anni '90 passa da poco più del 20% a poco più del 30%).

Nel contempo il fenomeno degli abbandoni cresce a ritmi ormai patologici. Tra il 1970 e il 1985, gli abbandoni si aggirano intorno al 66% raggiungendo il picco del 70% a metà degli anni '80, per poi diminuire ma mantenendosi sempre intorno al 60% lungo il decennio successivo [Capa-

no 2000; De Francesco 1988]. Nel trentennio 1962-1991 la percentuale di coloro che abbandonavano gli studi a un anno dall'iscrizione si è mantenuta stabile intorno al 25% e non muterà nemmeno nel periodo 1992-2000 [Recchi, 2007 p. 404].

Tab. 2.1. Laureati ogni 100 immatricolati 5, 6 e 7 anni prima

| ANNO ACCADEMICO | LAUREATI SU IMMATICOLATI 5 ANNI PRIMA | LAUREATI SU IMMATICOLATI 6 ANNI PRIMA | LAUREATI SU IMMATICOLATI 7 ANNI PRIMA |
|--------------------|---|---|---|
| '50-'51 | 44 | 39 | n.d. |
| '55-'56 | 52 | 52 | 55 |
| '60-'61 | 48 | 53 | 59 |
| '65-'66 | 46 | 50 | 52 |
| '70-'71 | 48 | 55 | 68 |
| '75-'76 | 34 | 37 | 41 |
| '80-'81 | 31 | 31 | 33 |
| '85-'86 | 33 | 30 | 31 |
| '90-'91 | 37 | 38 | 36 |
| '91-'92 | 36 | 38 | 38 |
| '92-'93 | 35 | 38 | 40 |
| '93-'94 | 34 | 36 | 39 |
| '94-'95 | 33 | 35 | 38 |
| '95-'96 | 33 | 35 | 38 |

Fonte: elaborazione su dati Istat [1997].

Capano [2000] ha ragione a sostenere che i problemi dell'università italiana vengono da lontano, ma essi si sono acuiti man mano che l'università tendeva verso dimensioni di massa per poi esplodere in tutta la loro gravità una volta raggiunta tale dimensione a partire dalla seconda metà degli anni '70. Vedremo nel prossimo paragrafo come questi dati definiscano la produttività del nostro sistema universitario in prospettiva comparata. Ma per ora soffermiamoci ancora sui dati nazionali.

Il grafico 2.1. e la tabella 2.2. alla pagina seguente sono una tanto perfetta quanto drammatica illustrazione dei problemi dell'università italiana relativi alla sua produttività didattica.

La divaricazione tra le due curve relative ai valori del numero di iscritti e di quello dei laureati evidenzia la bassissima produttività dell'università. Non solo: osservando l'andamento delle curve non sfuggirà come nel decennio 1987-1996 il numero di iscritti sia cresciuto costantemente, toccando nel 1996 la quota di quasi 1 milione e 700 mila studenti, mentre quello dei laureati sia rimasto costantemente stabile. Tale stabilità è evidenziata dai valori percentuali riportati nella tabella 2: in 10 anni la percentuale laureati su iscritti è rimasta ferma intorno al 6%. Una percentuale che non è solo bassa, ma segnala un tratto strutturale del funzionamento dell'istruzione universitaria italiana, incapace di laureare un numero di studenti proporzionale al numero degli iscritti. In altri termini, i dati mostrano inconfutabilmente il permanere di una logica selettiva e una produttività tipicamente elitarie, o meglio elitiste, a fronte di un accesso all'università pienamente di massa. Tutto ciò si accompagna a un'età media dei laureati di circa 28 anni, alti tassi di fuori corso e, soprattutto di abbandono.

L'insieme di questi dati non mostra solo l'esistenza di seri problemi di efficienza, ma anche, come ha segnalato Martinotti [1993], rilevanti problemi di equità in termini di riuscita, di costi sociali e di costi economici a carico della collettività, dato che l'Università è finanziata attraverso la fiscalità generale. Secondo i suoi calcoli, 17 famiglie pagano l'università al figlio o alla figlia della 18esima. Cioè, 17 famiglie, in aggiunta a quella del 18esimo studente, pagano ciascuna un 18esimo del suo costo, senza tuttavia riceverne alcun vantaggio. L'alto tasso di abbandoni prodotti dalla logica selettiva informale, fondata su una concezione della formazione universitaria ormai superata e disallineata con gli sviluppi sociali ed economici e con la dimensione di massa ormai ampiamente raggiunta dall'università, si traduce in un enorme spreco di risorse umane. In aggiunta a questo va anche tenuto presente che ciò comporta anche costi in termini di mobilità sociale: l'università è un canale di mobilità, o di mantenimento dello status sociale, per un'esigua parte dei giovani e ciò finisce per caratterizzare l'istruzione superiore come un meccanismo di riproduzione delle disuguaglianze sociali.

Diverse ricerche [es.: Checchi 1999; Cobalti e Schizzerotto 1993; Schizzerotto 1997] hanno dimostrato come le disuguaglianze nelle origini socio-economiche degli studenti universitari si siano ridotte per quanto riguarda l'accesso all'università, ma non per quanto riguarda la frequenza e il completamento degli studi. Ad esempio, Recchi [2007] mostra come nelle coorti dei nati tra la fine degli anni '50 e la metà degli anni '60 (coloro cioè che si sono iscritti all'università tra la seconda metà degli anni '70 e la metà degli anni '80), la probabilità di ottenere una laurea per i giovani provenienti dalle classi meno privilegiate risulta essere 9 volte inferiore rispetto ai figli delle classi pri-

Tab. 2.2. Percentuale di laureati su iscritti

| ANNO ACCADEMICO | % LAUREATI SU ISCRITTI |
|------------------------------|------------------------|
| 1987/88 | 6,6 |
| 1988/89 | 6,4 |
| 1989/90 | 6,7 |
| 1990/91 | 6,5 |
| 1991/92 | 6 |
| 1992/93 | 5,9 |
| 1993/94 | 5,9 |
| 1994/95 | 6,1 |
| 1995/96 | 6,5 |
| 1996/97 | 6,8 |
| <i>Media '87-'88/'96-'97</i> | <i>6,3</i> |

Fonte: elaborazione su dati Miur – Ufficio di Statistica.

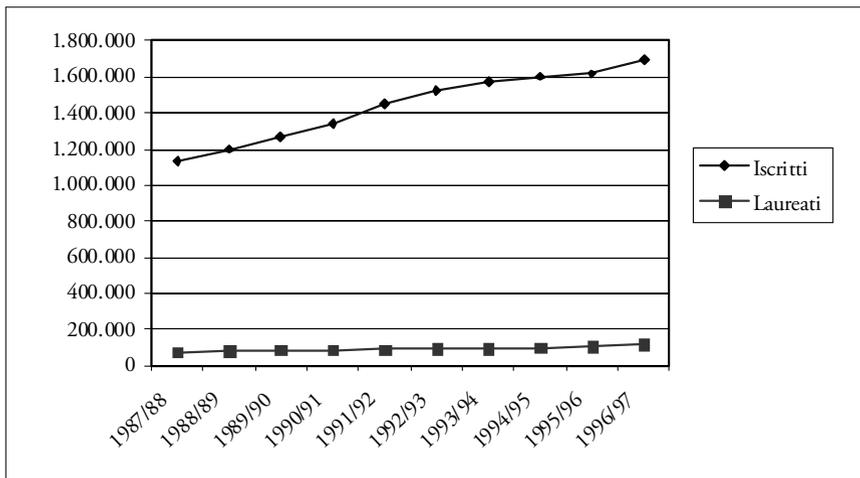


Fig. 2.1. Iscritti e laureati A.A. 1987/88-1996/97

Fonte: elaborazione su dati Miur - Ufficio di Statistica.

vilegiate. Tuttavia, per le coorti nate dopo il 1960, le differenze di classe hanno leggermente attenuato i loro effetti, ma nel contempo è cresciuto l'effetto del capitale culturale della famiglia di origine, offrendo una conferma alle analisi di Bourdieu incentrate sulla relazione tra capitale culturale e riuscita scolastica, sebbene tale relazione si sia spostata dalla scuola all'istruzione superiore. Le differenze nel capitale culturale si realizzano in una probabilità di conseguimento del titolo universitario di quattro volte inferiore per chi ha il padre con la licenza media e dieci volte inferiore per coloro i cui padri hanno la licenza elementare, rispetto a coloro il cui padre ha un titolo di istruzione secondario superiore o la laurea.

In altre parole, dato il funzionamento dell'istruzione universitaria, solo le figlie e i figli provenienti da famiglie dotate di un relativamente elevato capitale culturale ed economico sono in grado di portare a termine gli studi. Ciò è dimostrato, oltre che dal grande numero di abbandoni, dall'alto tasso di fuori corso e dall'elevata età con cui ci si laurea (solo un esiguo 10% si laurea entro la durata legale dei corsi).

In conclusione, nonostante la riforma Ruberti il sistema continuava a funzionare come ha sempre funzionato aggravando sempre più i suoi problemi.

2.3. SEMPRE UN PASSO INDIETRO RISPETTO AGLI ALTRI. ANZI, TRE

Uno sguardo ad alcuni aspetti del nostro sistema universitario in prospettiva comparativa aiutano a comprenderne il ritardo nel processo di adeguamento alle nuove condizioni sociali e la gravità dei problemi da esso derivanti. Mi soffermerò in particolare sulle mancate riforme strutturali degli anni '60-'70 e '80-'90 e sui dati relativi all'accesso e alla riuscita negli studi superiori, comparandoli con tre dei principali paesi europei: Francia, Germania e Regno Unito.

Partiamo dalle riforme di sistema. Il primo paese europeo che avvia una riforma strutturale del proprio sistema di istruzione superiore è il Regno Unito. Già nel 1963 il paese aveva aumentato il numero di sedi universitarie per far fronte alla crescita della domanda di istruzione superiore (circa i 2/3 delle attuali università sono state istituite a partire da quell'anno) e nel 1965 viene varata una più incisiva riforma strutturale con cui il sistema veniva ridisegnato come un sistema binario. Alle università venivano affiancati i *Polytechnics*, istituzioni di istruzione superiore tecnico-professionalizzante.

Il sistema di istruzione superiore francese storicamente era già diversificato per la presenza, accanto alle università, delle *grandes écoles* che costituivano il settore non universitario. Si trattava, tuttavia, della diversificazione tra due tipi di istituzioni entrambe élitarie, sebbene stratificate in termini di prestigio sociale, con alcune *grandes écoles* in posizione preminente. A partire

dal 1966, anche la Francia promuove una maggiore diversificazione strutturale del sistema con la creazione degli *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT), afferenti al settore universitario, che offrivano corsi brevi di formazione tecnico-professionale di tipo superiore, ma a un livello inferiore a quello dei corsi in ingegneria presenti nelle *grandes écoles* e nelle università. Questi si aggiungevano alle *Sections de Technicien Supérieur* (STS) dei *Lycées* – create a partire dagli anni '50 – che offrivano anch'esse corsi brevi di formazione tecnico-professionale. In questo caso, si trattava di corsi offerti da scuole secondarie considerati, però, di livello terziario equivalenti a quelli degli IUT.

In Germania, il processo di diversificazione strutturale del sistema di istruzione superiore si realizza durante gli anni '70 con la creazione delle scuole superiori di scienze applicate (*Fachhochschulen*), e delle università onnicomprensive, (*Gesamthochschulen*). Le *Fachhochschulen* offrivano corsi con un forte orientamento tecnico-professionale in numerosi campi (ingegneria, economia, pubblica amministrazione, servizi sociali e sanitari ecc.). A differenza di quanto avveniva in altri paesi, questi corsi non potevano essere considerati corsi «brevi» perché duravano 4 anni e, analogamente a quanto avveniva nell'istruzione secondaria, si basavano in molti casi sul *Duales System*, ovvero sulla combinazione tra studio ed esperienza lavorativa con periodi di tirocinio o di formazione *on-the-job*. Le *Gesamthochschulen*, pur essendo istituzioni appartenenti al settore universitario, offrivano accanto ai corsi di studio accademici corsi di studio come quelli offerti dalle *Fachhochschulen* e corsi integrati che combinavano le caratteristiche dei due tipi di istruzione superiore.

Rispetto a questa prima fase di riforme dei sistemi di istruzione superiore, l'Italia rimane l'unico paese¹⁴ a non aver diversificato né la struttura del sistema (come in Inghilterra e Germania), né la struttura curricolare (come in Francia) con l'offerta di corsi professionalizzanti di durata inferiore a quelli universitari. L'unica risposta all'espansione della domanda di istruzione superiore è stata quella di aumentare le sedi e il numero dei corsi di laurea da esse offerte. Come detto nel precedente capitolo, si trattava di una risposta meramente reattiva, basata sulla logica dell'offrire di più dello stesso. Così l'università rimaneva un sistema caratterizzato da un'evidente omogeneità strutturale e funzionale e al contempo si trasformava in un sistema formalmente di massa – con alti tassi di partecipazione – ma di fatto elitista, con forte selettività informale, per non dire occulta, che produceva alti tassi di abbandono e alte percentuali di fuori corso, come vedremo tra breve.

A partire dalla metà degli anni '80 e fino alla prima metà degli anni '90, si verifica una seconda ondata di riforme che investono sistemi di istruzione

¹⁴ Lo stesso vale per paesi «mediterranei» come Spagna, Portogallo e Grecia, che però svilupperanno le riforme strutturali a partire dagli anni '80 in parallelo a quelle della struttura di governo del sistema.

dei paesi avanzati. Queste riforme riguardavano soprattutto il cambiamento delle relazioni tra stato e istruzione superiore, in particolare il governo e la gestione del sistema. Era la stagione dell'autonomia, la quale vedeva un processo di crescente decentramento della struttura di governo e gestionale in favore delle istituzioni di istruzione superiore, la sostituzione della logica e degli strumenti di controllo di tipo burocratico con quelli della valutazione e della guida a distanza del sistema, la responsabilizzazione finanziaria delle istituzioni, il maggior e più organico raccordo tra istruzione superiore e il settore economico [Eurydice 2000].

Sebbene in misura variabile, questo orientamento riformista ha riguardato tutti e quattro i paesi messi a confronto. In generale possiamo dire che Francia, Germania e Italia hanno perseguito il decentramento delle rispettive modalità di governo dei sistemi accordando autonomia alle istituzioni di istruzione superiore, mentre il Regno Unito, caratterizzato da un'ampia autonomia delle istituzioni dal centro, perseguiva un maggior accentramento delle funzioni di governo. Ciò ha prodotto una crescente convergenza tra i sistemi europeo-continentali e quello britannico. Inoltre la Gran Bretagna giungeva nel 1992 ad abolire il sistema binario e a istituire un sistema unificato, in cui ai *Polytechnics* veniva conferito lo status di università.

L'Italia questa volta si muove più o meno in contemporanea ad altri paesi nel riformare il governo del proprio sistema con la riforma Ruberti. Tuttavia come sottolineato più sopra, questa riforma è stata implementata con lentezza e senza intaccare in modo significativo le logiche tradizionali con cui le istituzioni universitarie hanno fin qui operato. Sono state necessarie le leggi finanziarie successive alla riforma per far muovere gli atenei nella direzione prevista da essa. Inoltre la differenziazione dei percorsi formativi universitari (laurea e diploma universitario) non aveva prodotto gli effetti sperati (sebbene i diplomi in alcuni settori disciplinari abbiano funzionato piuttosto bene), in parte a causa della cauta e non certo entusiastica attuazione che gli atenei ne hanno dato, in parte perché famiglie e studenti giudicavano i Diplomi come un percorso formativo di serie B, inferiore alla laurea che rappresentava la vera formazione universitaria. Infine, uno degli aspetti caratterizzanti delle riforme a livello internazionale di questo periodo, la valutazione dei sistemi e delle istituzioni di istruzione superiore, nel nostro paese rimaneva sostanzialmente a livello di dichiarazione di intenti.

In altre parole, la riforma dell'università è stata realizzata più sul piano formale che sostanziale lasciando di fatto inalterato il sistema e le sue logiche di funzionamento, e con ciò facendo accumulare ritardo su ritardo. Non solo l'università non era cambiata tra gli anni '60 e '70, ma non stava cambiando neppure adesso. La spia più evidente di questo ritardo di almeno 30 anni e del mancato cambiamento che implicava sono i dati relativi alla partecipazione all'istruzione superiore e ai tassi di conseguimento dei diplomi di istruzione superiore in ottica comparata. La tabella 2.3 illustra questi dati per l'anno

1992¹⁵ nei quattro paesi considerati. I dati relativi agli iscritti si riferiscono alla percentuale della popolazione in età rilevante nelle istituzioni di istruzione superiore (universitaria e professionale), mentre quelli relativi ai diplomati (nei corsi di Bachelor e Master, o corsi equivalenti a quest'ultimo livello) considerano la percentuale di coloro che hanno ottenuto il titolo nell'età teorica del suo conseguimento.

Tab. 2.3. Immatricolati nell'istruzione superiore e universitaria e diplomati ai corsi di Bachelor, Master o equivalenti, nei quattro paesi considerati e rispetto alla media paesi europei OECD, 1992

| | IMM. ISTR. SUP. % | IMM. ISTR UNIV. % | DIPLOMATI % |
|--------------------------|----------------------|----------------------|----------------|
| Francia | 48 | 30.6 | 14.5 |
| Germania | 49 | 33 | 13 |
| Italia | 41.7* | 41.3 | 10.5 |
| Regno Unito | 36.9 | 26.6 | 27.6 |
| <i>Media OECD Europa</i> | <i>41.1</i> | <i>28.2</i> | <i>20.8</i> |

Fonte: OECD, 1995a.

*il dato cumula le iscrizioni all'università e alle istituzioni di Alta Formazione Artistica e Musicale, non considerate come istituzioni universitarie.

I dati mostrano come, da un lato, la partecipazione dei giovani italiani in età rilevante all'istruzione superiore sia in linea con quella dei quattro paesi e con la media europea e come, invece, sia notevolmente superiore per quello che riguarda la partecipazione alla sola istruzione universitaria, sebbene a causa del fatto che l'istruzione superiore italiana coincide con l'università. Dall'altro lato, però, i dati confortanti sull'accesso si ribaltano in dati negativi relativamente alla percentuale di giovani in età teorica per conseguimento del titolo di tipo universitario. È vero che non ci discostiamo molto da Francia e Germania, ma i dati dei due paesi non considerano i titoli di istruzione superiore non universitaria (Bachelor, Master ed equivalenti sono titoli universitari) la quale, come si vede dalla seconda colonna della tabella, attrae una significativa parte delle iscrizioni. Se consideriamo il dato del Regno Unito e della media OECD dei paesi europei si nota come, rispettivamente, gli immatricolati all'università siano circa 1/3 in meno di quelli italiani, ma i diplomati in età teorica siano circa due volte e mezza e due volte di più di quelli italiani.

¹⁵ I dati relativi all'Italia per l'anno 1995 sugli aspetti qui discussi, nel successivo studio OECD *Education at a Glance* del 1997 non sono disponibili.

Dunque, anche riguardo alla produttività dell'istruzione superiore in termini di laureati e di tempi di conseguimento del titolo il nostro paese si colloca in una posizione arretrata rispetto ai principali paesi europei e alla media europea. Il risultato complessivo è che, nel 1995 la percentuale della popolazione italiana tra i 25 e i 34 anni con la laurea era dell'8% contro una media OECD del 23% e dei 15 paesi dell'Unione Europea del 21%. È pur vero che le percentuali OECD cumulano i titoli di istruzione terziaria professionale e accademica, ma anche considerando solo i titoli universitari (dati disponibili solo per il 2003), il nostro paese rimane ben al di sotto della media che è circa del 20%: nel 2003, meno del 13% della popolazione italiana tra i 25 e i 34 anni disponeva della laurea.

2.4. IL CONTESTO INTERNAZIONALE E I NUOVI CAMBIAMENTI NELL'ISTRUZIONE SUPERIORE

Prima di proseguire con l'analisi del dibattito sulla riforma dell'università italiana nella prima metà degli anni '90, è utile considerare i cambiamenti che stavano avvenendo a livello internazionale nella più ampia struttura istituzionale e sociale dei paesi sviluppati e nei dibattiti intorno all'istruzione superiore, ai suoi fini e alle sue modalità di organizzazione, governo e funzionamento. La ricostruzione di questi aspetti, per quanto sommaria, serve a comprendere come i dibattiti nazionali e successivamente la riforma che ne scaturirà a partire dal 1996, abbiano il loro radicamento in queste trasformazioni e nei nuovi vocabolari in cui esse sono espresse, rappresentate e veicolate. Si potrebbe dire con Rothstein [1992, p. 35] che quanto qui discusso ha lo scopo di fornire un ponte teorico tra gli uomini che fanno la storia e le condizioni in base alle quali essi sono in grado di farlo.

L'apparato concettuale fornito dal neoinstituzionalismo sociologico [Meyer e Scott 1992; Powell e DiMaggio 1991; Scott, 1995; Scott e Meyer 1994], mette a disposizione un'adeguata chiave di lettura attraverso cui ricostruire ed interpretare quei processi di cambiamento strutturale alla base della riforma universitaria. Tale ricostruzione consente altresì di individuare i vocabolari tipici che ne caratterizzano i contenuti e l'orientamento [Meyer e Rowan 1977; Mills 1940].

Questi vocabolari, possono essere ridefiniti attraverso la nozione di *référentiel*¹⁶ [Faure *et al.* 1995]. Esso può essere concettualizzato come un reper-

¹⁶ Il termine *référentiel* è intraducibile in italiano. Esso rimanda a un quadro di riferimento e di orientamento concettuale, dotato di un sufficiente grado di istituzionalizzazione, con cui gli attori definiscono la realtà e il modo in cui operare in essa. In questa prospettiva il *référentiel* può essere concepito come un quadro cognitivo-normativo. Comunque, per comodità e brevità utilizzerò più frequentemente il concetto in lingua originale.

torio istituzionale costituito da tre fondamentali dimensioni: quella *cognitiva* (come è fatto il mondo e come lo si può conoscere); quella *normativa* (come dovrebbe essere il mondo); quella *strumentale* (come intervenire sul mondo). In breve, il *référéntiel*, istituisce uno spazio di senso che permette di «vedere il mondo» [Muller 1995; Pollet 1995], ma che inevitabilmente struttura ed orienta quella visione e l'azione in una certa direzione [P.A. Hall 1992; S. Hall 1986; Unger 1987].

A partire dagli anni '80 i paesi sviluppati vanno incontro a un processo di cambiamento nella loro struttura istituzionale, in termini economici, politici e culturali. Da questi cambiamenti emergono una serie di rappresentazioni sulla cui base certe condizioni vengono socialmente definite come nuove criticità, nuovi problemi e nuove tendenze a cui sono associati strumenti e soluzioni socialmente definite e legittimate come appropriate, razionali, efficaci ed efficienti. Questo insieme di rappresentazioni costituisce il «materiale» da cui gli attori politici derivano certi quadri cognitivo-normativi con cui interpretare il mondo, strutturare, costruire e legittimare le politiche [Faure *et al.* 1995; P.A. Hall 1992; 1993; March e Olsen 1989].

Queste rappresentazioni si materializzano in narrazioni o retoriche egemoniche [Kumar 1995] che contribuiscono ad oggettivarle come «fatti» tendenzialmente dati-per-scontati. Questo processo di oggettivazione, a sua volta, trasforma quelle rappresentazioni in *référéntiels* globali, dei quali è possibile identificarne almeno due fondamentali: quello di *mercato* e quello della *società e dell'economia basate sulla conoscenza*.

Il *référéntiel* di mercato nasce e si impone sull'onda della ripresa di vigore dell'ideologia neo-liberista all'inizio degli anni '80, quale nuovo paradigma con cui ripensare e rifondare le modalità di azione economica, l'organizzazione della società, il ruolo dello Stato nei rapporti sociali ed economici e gli stessi valori alla base della convivenza e dei rapporti sociali [P.A. Hall 1992; 1993; Hobsbawn 1995; Jobert 1994; Kumar 1995; Sennet 1998]. Esso porta con sé una diversa visione, lettura e ricostruzione della realtà sociale fondata su un insieme di standard normativi con cui valutare e definire il modo in cui la società e i suoi diversi settori funzionano, i problemi che essa ha e le soluzioni ritenute appropriate per affrontarli e risolverli [Jobert 1994; Muller 1995].

In base a queste due retoriche, le caratteristiche tipiche delle organizzazioni del settore privato (efficienza, produttività, flessibilità, qualità, competitività, capacità innovativa e miglioramento continui, soddisfazione del cliente) sono diventate veri e propri imperativi istituzionali che sono stati gradualmente incorporati in sempre più numerosi settori sociali fino allora estranei a tale logica organizzativa. L'impresa si è così imposta come principale modello istituzionale di riferimento, con cui valutare il rendimento delle più diverse organizzazioni, definire il modo in cui dovrebbero adempiere ai propri fini in maniera efficace ed efficiente e legittimare i processi di riforma

e ristrutturazione organizzativa che si richiamano a quel modello. Non solo, ma gli stessi rapporti tra gli individui e le diverse organizzazioni con cui essi entrano a vario titolo in relazione, vengono profondamente ridefiniti e ricostruiti sulla base di queste due retoriche, in termini di una estesa e pervasiva rete di transazioni organizzazione/cliente. Laddove vi erano, da un lato, ospedali, scuole, amministrazioni e, dall'altro, pazienti, studenti, cittadini ed utenti, ora non vi sono che «imprese» e i loro «clienti» [Du Gay e Salaman 1992; Tuckman 1994; Webb 1994].

Parallelamente e contemporaneamente all'emergere e all'imporsi del *référentiel* di mercato, un'altra retorica si avviava verso un processo di istituzionalizzazione che l'avrebbe trasformata in un altro *référentiel* globale, per certi aspetti connesso al precedente: la società e l'economia basate sulla conoscenza [Kumar, 1995]. Le prime teorizzazioni relative a quello che veniva prefigurato come un cambiamento epocale nello sviluppo delle società occidentali vengono alla luce intorno ai primi anni '70 [es.: Bell, 1973; Toffler, 1970]. Sull'onda dello sviluppo delle tecnologie informatiche e della comunicazione che caratterizza gli anni '80, queste prime formulazioni e gli scenari che tratteggiavano, vengono più precisamente definiti e descritti come elementi di una nuova rivoluzione industriale e di un nuovo modello di società. Si tratta della ben nota rappresentazione della società post-industriale, una società che si fonda non più sull'economia materiale, ma su quella dell'*immateriale*, cioè della produzione di conoscenza come fattore trainante dello sviluppo socio-economico [Kumar 1995; Toffler 1990]. Lungo gli anni '90, questa retorica ha avuto la sua definitiva «consacrazione» come *référentiel* globale grazie alla sua incorporazione nelle analisi economiche dello sviluppo e della competitività condotte da economisti di rilievo quali Porter [1990] e Thurow [1996]. Queste analisi condividono l'assunto fondamentale che nella nuova realtà economica, la forza trainante dello sviluppo e del vantaggio competitivo sta nella produzione ed innovazione continua di conoscenza. Il vantaggio competitivo viene così ridefinito in termini di qualità dell'istruzione nazionale, giudicata sulla base di standard internazionali [Carnevale e Porro 1994].

Vediamo attraverso quali dinamiche i contenuti dei *référentiels* globali sono andati incontro ad un primo processo di settorializzazione che li ha ridefiniti come vocabolari tipici del settore dell'istruzione superiore. I vettori istituzionali [Scott 1995] alla base di questo processo, almeno per quel che riguarda il contesto europeo-occidentale, possono essere individuati nell'Unione Europea (prima CEE) e nell'OECD.

La CEE, prima, e l'UE, poi, ha svolto questo ruolo attraverso il suo impegno per la creazione di uno spazio europeo per l'istruzione [Graglia 2000; Hermans 1990]. I canali per mezzo dei quali ha perseguito questo progetto sono stati diversi: dalla promozione di iniziative volte ad incrementare scambi e collaborazioni tra istituzioni universitarie, al lancio dei ben noti programmi *Socrates*, *Erasmus*, *Comett*, *Lingua*, fino alle iniziative politiche volte a realizzare

l'armonizzazione dei sistemi di istruzione (secondari e superiori) definite nel trattato di Maastricht (art. 126) e nel progetto *Agenda 2000* [Graglia 2000; Hermans 1990; McDaniel 1990; Neave 1995].

Ancora più importante è la sistematica promozione di convegni sull'istruzione superiore intrapresa a partire dal 1989 dalla Commissione europea. In quelle occasioni, accademici, ministri dell'istruzione, politici e rappresentanti del mondo economico europei hanno avuto modo di mettere a confronto esperienze, idee, progetti, analisi relativi allo sviluppo dell'istruzione superiore in Europa. I convegni di Leuven (1989), Siena (1990) e Pisa (1994) hanno rappresentato altrettante occasioni in cui si è andata gradualmente strutturando una rete trasversale di organizzazioni, istituzioni e attori che ha permesso lo sviluppo di idee, collaborazioni, conoscenze, valori, interessi, linee di azione e, soprattutto, di un vocabolario comuni [Tabatoni 1995]. Ed è stato proprio in queste circostanze che i *référentiels* globali sono stati incorporati e tradotti nel dibattito e nel vocabolario che andava sedimentandosi lungo esso. Quei *référentiels* sono così diventati il vocabolario che definisce gli standard europei dell'istruzione superiore.

Il secondo vettore è l'OECD. Dalla fine degli anni '60 questa istituzione compie ricerche e analisi valutative sui sistemi di istruzione dei Paesi industrializzati. Sulla base di queste ricerche l'OECD pubblica periodicamente dei rapporti che fanno il punto sullo stato e sulle tendenze del cambiamento nel settore dell'istruzione, dando particolare rilievo all'analisi del rapporto istruzione/sviluppo socio-economico, assumendo un ruolo di crescente autorevolezza ed influenza nel campo delle politiche di istruzione [Bengtsson 1993].

Di particolare importanza, sono le ricerche effettuate tra il 1989 e il 1996 [OECD 1989a; 1989b; 1991; 1994; 1995b; 1996]. La lettura delle dinamiche dei cambiamenti socio-economici e dell'impatto che esse hanno (o si presume che abbiano) sulla struttura, l'efficacia, l'efficienza dei sistemi di istruzione e delle politiche con cui essi sono gestiti, viene effettuata attraverso la lente dei *référentiels* globali. Attraverso il loro impiego come criteri interpretativi, i loro contenuti trovano un ulteriore canale di diffusione e legittimazione. Come nota Bottani [1997 p. 11], le ricerche OECD «attirano l'attenzione su soluzioni alternative per sostituire pratiche e *routines* organizzative esistenti da tempo, ma ormai obsolete, di cui è esaurita la ragione d'essere». Questo significa che, da un lato, queste ricerche offrono una chiave interpretativa di tipo normativo dei singoli sistemi di istruzione nazionali e, dall'altro, legittimano le eventuali istanze, azioni e strumenti volti a perseguire un cambiamento al loro interno. I contenuti di queste interpretazioni e legittimazioni, fondandosi sull'incorporazione dei *référentiels* globali, tendono a settorializzarli e a ripresentarli come vocabolari e definizioni tipiche del settore dell'istruzione.

Veniamo ora l'impatto di questi processi sull'organizzazione dei sistemi di istruzione superiore, sulla loro struttura di governo e sui loro criteri di

legittimazione. Le istituzioni universitarie sono state investite massicciamente dalle trasformazioni socio-economiche degli ultimi vent'anni, che hanno creato una situazione di forte squilibrio – e quindi una crisi di legittimazione – tra università e ambiente sociale. Tale squilibrio viene identificato nelle nuove esigenze e domande politico-economico-sociali rivolte alle istituzioni universitarie e la loro capacità di accoglierle e soddisfarle. Ciò ha implicato un ripensamento tanto delle finalità dell'istruzione superiore quanto del modo in cui le attività e gli stessi compiti istituzionali delle università vengono organizzati e assolti, in termini di loro maggior efficienza, capacità di risposta e miglioramento della *performance*.

Il modello imprenditoriale diventa il fondamentale criterio organizzativo con cui le università possono far fronte a alle nuove sfide che caratterizzano il loro ambiente di attività quali:

1. La riduzione dei flussi finanziari derivanti dalle politiche di risanamento dei conti pubblici e di crescente smantellamento dei sistemi di *welfare*, di cui anche l'istruzione superiore è rappresentata come un'estensione [Neave 1995]. Come principale conseguenza, le università sono viepiù sospinte a procacciarsi le risorse finanziarie in maniera autonoma «sul mercato».
2. L'affermarsi di una struttura di governo dell'istruzione superiore che vede il crescente ritirarsi dello Stato dalla funzione di regolazione e controllo e il suo riconfigurarsi in termini di guida a distanza e valutazione [Capano 1998; Neave e van Vught 1991; van Vught 1989].
3. L'esigenza di perseguire e garantire la qualità in tutti gli ambiti strategici in cui l'attività delle università si esplica (didattica, ricerca, innovazione curricolare), la quale diventa anche il principale criterio di valutazione impiegato tanto dalle strutture di governo centrali per l'erogazione dei finanziamenti, quanto come pratica di valutazione da parte degli studenti e delle strutture di valutazione interna alle istituzioni [Benadusi 1997; Brennan *et al.* 1997; Neave 1994a; Westerheijden *et al.* 1997; si veda anche *Higher Education* vol. 25/1993].
4. La necessità di connettere più organicamente l'offerta formativa e i contenuti dei curricula alle dinamiche e ai bisogni dell'economia e del mercato del lavoro, come anche alle nuove e più variegate domande di istruzione superiore (es.: formazione permanente, ricorrente, manageriale, ecc). A ciò si accompagna la tendenza da parte degli studenti ad essere interessati più al valore di mercato del titolo universitario, che non al valore dell'istruzione in sé, sull'onda dell'affermazione delle ideologie specialistiche ai livelli superiori dell'istruzione [Bourdieu 1984; Brint 2006; Brint e Karabel 1991].

Queste trasformazioni delle università, vengono rafforzate dal *réfèrentiel* della *knowledge society*, quale fondamentale criterio di legittimazione dei nuovi ruoli, compiti ed identità istituzionali attribuiti alle università. Le rappresentazioni delle trasformazioni associate a questo *réfèrentiel*, segnalano come esse

devono essere accompagnate da profonde trasformazioni sociali e istituzionali, prime fra tutte nel campo dell'istruzione e di quella superiore in particolare [Gulbrandsen 1997; OECD 1989a; 1989b; Porter 1990]. Le università sono così sempre più spesso presentate e rappresentate come il fulcro della produzione di conoscenze innovative, il cui fondamentale compito è quello di contribuire attivamente al «bene nazionale» della competitività economica, anziché al «bene universale» della conoscenza in quanto tale [Drucker 1993; Gibbons 1994; Porter 1990; Sutz 1997]. Inoltre, le università non devono solo produrre quell'insieme di conoscenze innovative, ma soprattutto devono «produrre» lavoratori dotati di risorse cognitive e competenze adatte sia per gestire ed impiegare le nuove conoscenze, sia per produrne di nuove nei vari contesti sociali in cui lavoreranno [Brint 2006; Thurow 1996].

Queste nuove rappresentazioni dell'università e dei suoi compiti istituzionali hanno come prima conseguenza che la sua architettura organizzativa tende sempre più ad essere concepita e configurata come una struttura aperta verso l'ambiente sociale e caratterizzata da una crescente densità di legami relazionali con istituzioni, organizzazioni e ambiti sociali fino a poco tempo fa ritenuti esterni ed estranei ad essa [Etzkowitz e Leydesdorf 1997b]. Ciò ha contribuito significativamente a demolire la tradizionale «torre d'avorio» in cui le università tendevano ad isolarsi dalle pressioni e dalle domande provenienti dall'ambiente sociale [*ibidem*].

Una seconda conseguenza, è che la retorica della *knowledge society* ha drasticamente riformulato il fondamentale criterio di legittimazione del ruolo delle istituzioni universitarie. Il perseguimento della conoscenza in sé e per sé, tipico del modello humboldtiano, non è più una ragione d'essere sufficiente con cui legittimare l'esistenza e il modo di operare dell'università. Essa deve innanzitutto dimostrare che la conoscenza che produce è *utile* alla società [Sutz 1997]. Questo diverso criterio di legittimazione costituisce il ponte tra i due *référentiels* globali, giacché la definizione di conoscenza utile si fonda sia sulla retorica del vantaggio competitivo, sia sulla valutazione della sua utilità in base a criteri di mercato, o comunque economici.

La settorializzazione dei *référentiels* globali nell'ambito dell'istruzione superiore coincide, quindi, con l'emergere e il diffondersi di un vocabolario organizzativo e di standard educativi isomorfici con le rappresentazioni e i contenuti dei *référentiels* globali. Ciò produce un tendenziale isomorfismo nelle strutture di governo, nei contenuti e nell'orientamento delle politiche e nell'organizzazione, che caratterizza il cambiamento nei sistemi di istruzione superiore dei paesi occidentali.

2.5. UNA MINORANZA ATTIVA SI MOBILITA:
LUIGI BERLINGUER E IL GRUPPO DI PONTIGNANO

Torniamo in Italia e ai primi anni '90. Nel paragrafo 2.1 ho accennato come già all'indomani della riforma Ruberti un nucleo di docenti e rettori abbia incominciato a mobilitarsi per riflettere sugli sviluppi e le innovazioni che tale riforma dischiudeva e sulla necessità di rafforzare il processo di cambiamento appena iniziato. È stato anche accennato come questa mobilitazione avesse un luogo e una personalità di riferimento, cioè Siena e Luigi Berlinguer, allora rettore dell'ateneo senese. Si tratta ora di vedere come Berlinguer e il gruppo che intorno a lui gravitava hanno sviluppato la loro azione, perché ciò è fondamentale per comprendere la nuova fase riformista che da lì a pochi anni si sarebbe aperta.

Si può affermare, retrospettivamente, che i convegni di Siena (per lo più tenuti presso l'abbazia di Pontignano), siano stati l'occasione in cui Luigi Berlinguer ha operato come un imprenditore istituzionale, impegnato nel mobilitare una rete di altri attori intorno ad un progetto di costruzione istituzionale [DiMaggio 1988], attraverso cui legittimare una nuova architettura del sistema universitario italiano. Con ciò non voglio dire che Berlinguer abbia agito intenzionalmente in questo senso fin dall'inizio, ma, piuttosto, che la sua azione e quella degli altri attori coinvolti, è andata gradualmente strutturandosi e caratterizzandosi in tale direzione, soprattutto a partire dal momento in cui cresceva la consapevolezza che la riforma Ruberti non produceva gli esiti che si proponeva e che ci si attendeva. A ciò si deve aggiungere che l'azione di promozione di questi convegni da parte di Berlinguer, ha contribuito in maniera rilevante a tenere viva, almeno presso una parte del mondo accademico, l'attenzione sui problemi del sistema universitario italiano. Come notano Hilgartner e Bosk [1988], spesso piccole cerchie di attori interessati e motivati sono in grado di mantenere vivi certi temi, considerati come problematici, ai margini del dibattito pubblico. Ma per farlo è necessario che vi sia qualcuno che operi imprenditorialmente per mobilitare ed aggregare gli attori su questi temi.

Tenendo a mente questi aspetti, possiamo dire che a Siena si assiste all'emergere di un imprenditore istituzionale, di una rete di attori che sono andati progressivamente a costituire un'*advocacy coalition* e di un progetto di costruzione istituzionale, attorno cui essa si è aggregata e strutturata. L'emergere dell'*advocacy coalition* si configura come un processo di formazione di una minoranza attiva [Moscovici 1976; Vaira 2001], costituita soprattutto da rettori e da un certo numero di docenti. Essa, in un primo tempo, è interessata a valutare le conseguenze e le opportunità che l'avvio della riforma Ruberti dischiude per l'università italiana. In un secondo tempo, a partire dal 1992, crescendo la consapevolezza che la Ruberti non produceva gli esiti attesi, l'azione

del gruppo si è fatta più critica e volta alla costruzione di un nuovo progetto di riforma ritenuto in grado di sanare i problemi che la Ruberti non era riuscita ad aggredire. Da questo processo ha incominciato a prendere gradualmente forma il nuovo *référentiel* settoriale che caratterizzerà l'azione riformista che verrà avviata a partire dalla seconda metà del 1996 [Vaira, 2001].

Dopo i primi due convegni del 1989 e del 1990 di cui si è detto all'inizio del capitolo, un nuovo convegno-seminario viene tenuto sempre a Pontignano, nel maggio 1992¹⁷, a cui parteciparono dodici rettori e undici docenti ordinari. Anche in questa occasione, tra i partecipanti figurano i nomi di alcuni accademici che saranno protagonisti diretti del nuovo processo di riforma: Luigi Berlinguer, Guido Martinotti, Romano Prodi, Rodolfo Zich. Prima di affrontare quanto emerge da queste giornate di studio, si deve tenere presente un importante elemento di fondo. La riforma Ruberti era stata completata da circa sei mesi con la legge 390/1991, ma la legge-quadro sull'autonomia non ha avuto modo di essere approvata. A questa grave lacuna, ha fatto seguito, come abbiamo visto, una lenta, incerta e spesso una mancata applicazione dei dettami contenuti nelle leggi 168/89 e 341/90. La riforma Ruberti cominciava così ad essere percepita come fallimentare, o, quantomeno, come non sufficiente a sanare i problemi strutturali dell'università italiana.

È in questo clima che sono state organizzate le due giornate di studio, con l'esplicito intento di pervenire alla stesura di un libro bianco mediante cui far conoscere, soprattutto in sede politica, il punto di vista di un'influente parte del mondo accademico circa la situazione del sistema universitario italiano e le proposte che venivano avanzate per farvi fronte. In altri termini, questo incontro è l'occasione in cui il nuovo *référentiel* settoriale, che ha incominciato ad emergere tre anni prima, assume una forma più definita, sebbene si trovi ancora in una fase di costruzione. Ma è anche il momento in cui si consolida l'*advocacy coalition*.

Sebbene la discussione si presenti alquanto ampia, articolata e talvolta caratterizzata da posizioni in qualche misura divergenti su alcuni temi, da questo incontro è possibile ricavare alcuni punti fermi su cui vi è un ampio consenso.

Primo fra tutti la necessità di adeguare il nostro sistema universitario agli standard dei paesi europei più avanzati in questo settore. Questo tema viene presentato come una necessità ineludibile, posta dall'avanzare del processo di integrazione europea. Realizzare o meno un sistema di istruzione europeo, assume il significato di stare dentro o fuori dall'Europa. In un tale quadro viene sottolineata l'anomalia italiana, data dalla coincidenza del sistema di istruzione superiore con l'università. Ciò significa e implica la mancanza di una differenziazione strutturale e, dunque, rigidità sistemica, curricolare e

¹⁷ Le giornate di studio di Pontignano si sono svolte il 13 e il 14 maggio 1992. Quanto esporrò è ricavato dagli atti di quelle giornate, scritti in forma di verbale.

didattica. Sebbene la recente legge 341/90 avesse introdotto i diplomi universitari come un primo significativo meccanismo di articolazione dei percorsi formativi superiori, questi nuovi titoli stentavano a decollare, ribadendo così il ritardo italiano rispetto all'Europa.

Un secondo punto è costituito dal problema dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario italiano. Questo problema è connesso ad altri nodi critici della nostra università. L'eccessiva chiusura verso le nuove istanze e i nuovi bisogni emergenti nella società e nell'economia; la scarsa differenziazione e flessibilità dell'offerta formativa e dei titoli conseguibili; l'altrettanto scarsa produttività in termini di laureati. Risolvere i problemi di efficacia ed efficienza, implicava risolvere tutta questa serie di problemi connessi. Veniva quindi evidenziata la necessità di riagganciare università e sviluppo sociale, sia nel senso che l'università deve tenere in conto i cambiamenti che avvengono nel più ampio contesto sociale (quello internazionale incluso), sia nel senso che essa deve diventare un attore attivo dello sviluppo sociale stesso. Ma ciò implica, a sua volta, che le università devono rendersi più flessibili, più intraprendenti nel differenziare la loro offerta formativa, diventare più produttive e tutto ciò è possibile a condizione che esse trasformino la loro struttura e cultura organizzativa in senso maggiormente imprenditoriale e che accettino il principio della competizione tra loro.

Ma per giungere a questo risultato è necessaria quella che viene presentata come una pre-condizione, che costituisce il terzo punto: l'autonomia. Nonostante le importanti innovazioni introdotte dalla riforma Ruberti, si ha l'impressione che il cammino verso l'autonomia sia ben lontano dall'essere compiuto. In particolare ciò che appare ancora da realizzare è un diverso rapporto stato-università autonome, in quanto il ruolo dell'amministrazione centrale viene giudicato ancora troppo pervasivo¹⁸. Ciò che si propone e si ribadisce al riguardo, è un'idea di uno Stato-guida che faccia una politica di indirizzo generale, sufficientemente flessibile e non orientata alla minuziosa regolazione degli aspetti fondamentali dell'organizzazione universitaria, i quali devono essere lasciati ai singoli atenei. Solo così è possibile dare operatività tanto ai principi visti più sopra, quanto al principio stesso dell'autonomia se si vuole che essi non siano mere enunciazioni di principio, svuotate di ogni implicazione concreta.

Infine, ultimo punto degno di nota, è il problema della coniugazione

¹⁸ Un chiaro esempio al riguardo è costituito dal permanere delle tabelle ministeriali elaborate dal CUN che individuano dettagliatamente e rigidamente le discipline attivabili nei vari corsi di laurea. Va da sé che il permanere di una simile struttura uniformante cozza inevitabilmente con i principi di autonomia didattica ed organizzativa, di flessibilità dei percorsi formativi e di competitività tra atenei. Un discorso per molti versi analogo, può essere fatto per le modalità di reclutamento del corpo docente che continua a rispondere alla logica dei concorsi nazionali, anziché essere banditi dalle singole università in base alle proprie esigenze di sviluppo.

della qualità con la quantità. Nel documento si riconosce la centralità della qualità che deve essere un obiettivo da perseguire su tutti i fronti in cui le università sono impegnate (ricerca, didattica, formazione di figure professionali, produzione di conoscenze di alto livello, competitività internazionale). Ma accanto alla qualità, vi è l'altrettanto importante dimensione della quantità, soprattutto per quel che concerne gli utenti dell'università: gli studenti. Il problema della quantità è cruciale sotto due fondamentali aspetti: il numero degli studenti che entrano nell'università è cresciuto in modo rilevante e ciò ha ripercussioni sia sulla didattica, sia sulle strutture edilizie. Il secondo aspetto riguarda la produttività degli atenei, cioè il tasso di laureati che riescono a produrre. Questo tasso è uno tra i più bassi in Europa a causa dell'elevata percentuale di abbandoni, a cui si aggiunge il fatto che solo una percentuale modesta di studenti si laurea in corso mentre la rimanente parte si laurea come fuori corso. Dunque, non si può disgiungere qualità e quantità, esse vanno gestite insieme; non si può ottenerne una ignorando l'altra. Questa situazione è dovuta al mancato adattamento del sistema universitario italiano al fenomeno dell'«esplosione dei numeri», che ha lasciato irrisolti i problemi quantitativi connessi alla trasformazione dell'università in istituzione di istruzione di massa. Questi «vecchi» problemi devono essere affrontati insieme a quelli nuovi, come, appunto, quello della domanda di qualità.

Un altro tema associato a quello della qualità, ma anche a quello dell'autonomia universitaria e del ruolo dello stato, è quello della valutazione della *performance* delle università. Valutazione, innanzitutto, come criterio su cui basare l'erogazione dei fondi statali agli atenei (valutazione *esterna*), ma anche come criterio gestionale *interno* a ciascun ateneo, da impiegare per monitorare ed eventualmente correggere e migliorare aspetti del *modus operandi* dell'ateneo, nel suo complesso e delle sue articolazioni (facoltà, corsi di laurea, dipartimenti, ecc.).

Come appare evidente da questa esposizione, la costruzione del *réfèrentiel* settoriale ha segnato un decisivo progresso, rendendolo maggiormente definito ed articolato. Probabilmente, queste giornate di studio sono state quelle fondamentali per definire l'idea di come il sistema universitario italiano avrebbe dovuto cambiare, tanto che le analisi, le proposte e i loro contenuti emersi in questa circostanza sono stati in larghissima parte ripresi dal gruppo di lavoro ministeriale coordinato da Martinotti, dal cui lavoro ha preso forma la nuova architettura del sistema universitario su cui si è incardinato il nuovo processo di riforma.

Rimane ancora da dire solo qualche parola sul convegno di Pontignano del febbraio 1994. Purtroppo di questo convegno non dispongono che di pochissime fonti documentarie, ma da quelle disponibili si può inferire che esso sia stato sostanzialmente centrato sugli stessi temi fin qui visti. Ciò che è forse diverso è, per così dire, lo spirito che ha caratterizzato questo convegno, chiaramente più orientato a rafforzare le idee emerse nelle precedenti

occasioni di dibattito, a fronte della definitiva consapevolezza che la riforma Ruberti non è riuscita ad ottenere, se non in minima parte, gli effetti che da essa ci si attendeva.

A conclusione di questa analisi, vorrei citare una frase di un partecipante alle giornate di studio del 1992, tratta dai verbali, che mi sembra rendere bene l'idea di come Siena abbia rappresentato un punto di passaggio cruciale per il nuovo processo di riforma: «Una cosa è fare un progetto teorico, una cosa è, poi, realizzarlo e, per realizzarlo, io credo che si debba avere l'appoggio del Ministero». Quell'appoggio, che da questa frase appare quantomeno non propriamente scontato, si concretizzerà quattro anni dopo, con l'entrata nel Governo Prodi, come Ministro dell'Università, dell'animatore dei convegni di Siena: Luigi Brlinguer.

3.

L'AVVIO DELLA NUOVA FASE RIFORMISTA

We know more about how issues are disposed of than we know about how they came to be issues on the governmental agenda [...], how the alternatives from which decision makers chose were generated, and why some potential issues and some likely alternatives never came to be the focus of serious attention.
[J.W. Kingdon, 1984, p. 1]

3.1. FLUSSI CONVERGENTI: ATTORI, PROBLEMI, SOLUZIONI E CONGIUNTURA POLITICA¹

Nell'aprile 1996 si svolsero le elezioni politiche che videro la vittoria della coalizione di centro-sinistra guidata da Romano Prodi. Il programma della coalizione si centrava su due capisaldi: 1) far entrare l'Italia nell'Unione Europea con il primo gruppo di paesi; 2) avviare profonde e ampie riforme istituzionali e di struttura, al fine di modernizzare il Paese, portandolo a «livelli europei». Tra le varie riforme era prevista anche quella per l'università, come parte del più ampio processo di riforma della Pubblica Amministrazione e dell'istruzione nel suo complesso. Come sottolinea De Mauro [2010 p. 148-149], Prodi e Veltroni durante la campagna elettorale avevano dato ampia rilevanza alle riforme dell'istruzione e della formazione e si mossero in quella direzione concretamente una volta al governo.

¹ I contenuti del paragrafo sono un ampliamento e una parziale rielaborazione di un mio precedente lavoro centrato sull'analisi delle strategie della riforma [Vaira, 2003c].

Questo programma riformista poteva trarre vantaggio da almeno tre condizioni politiche, due più generali di tipo istituzionale, ed una più specifica connessa alla possibilità di avviare la riforma universitaria.

La prima, riguarda la riforma del sistema elettorale italiano in senso maggioritario (sebbene imperfetto). Il nuovo sistema ha reso possibile una maggior aggregazione delle forze politiche in competizione e la loro conseguente costituzione in due blocchi politici contrapposti con due programmi politici e di governo distinti. Ciò, da un lato, consente una maggiore stabilità nell'azione dell'esecutivo [Fabbrini 1998] e, dall'altro, permette l'attuazione di politiche innovative, di «rottura» e dunque un maggior grado di rinnovamento della azione pubblica, dei suoi contenuti e degli strumenti attraverso cui perseguirli [P.A. Hall 1992; Surel 1995].

La seconda condizione, riguarda il modo di operare delle articolazioni ministeriali dell'esecutivo, le cui radici sono rintracciabili nell'esperienza dei governi tecnici che si sono succeduti tra il 1992 e il 1996. Come ha sottolineato Fabbrini [1998, p. 5] i singoli ministri, pur essendo prevalentemente politici di professione, tendono sempre più «a ritagliarsi un profilo prevalentemente tecnico [...] assumendo la fisionomia di manager di settore, [...] e non già di generalisti [li] collocati per ragioni di equilibrio infra-coalizionale». In tal modo, essi tendono a godere di un più ampio margine di autonomia e di manovra rispetto all'esecutivo nel suo complesso, ma soprattutto rispetto ai partiti che sostengono la coalizione. Queste tendenze sono andate così ad accrescere il ruolo e la centralità dei ministri e dell'esecutivo nel suo complesso, rispetto al Parlamento e ai singoli partiti [Capano 1998; Fabbrini 1998].

La terza e importante condizione, è che nell'aprile del '96 si verificò una di quelle fortunate circostanze che, secondo Kingdon, offrono la possibilità di aprire una finestra di policy. Egli sostiene che l'avvio di una nuova politica avviene quando i quattro flussi, distinti ed indipendenti, di attori, problemi, soluzioni e opportunità di scelta (qui concettualizzata come apertura di una finestra di *policy*) convergono, dando modo di inserirla nell'agenda politica, prima, e in quella decisionale, poi [Kingdon 1984; Cobb e Elder 1972]. Questa convergenza non è prevedibile a priori, ma è in larga parte casuale e legata ad una pluralità di dinamiche contestuali e contingenti che, in aggregato, costituiscono una congiuntura favorevole (ammesso e non concesso che vi sia la volontà e la capacità politica di coglierla) per intraprendere un processo di *policy*. Ciò è quanto è avvenuto per l'avvio del nuovo processo di riforma del sistema universitario italiano, per cui ora si tratta di vedere come questa convergenza ha avuto modo di prodursi.

Come più sopra accennato, tra le varie riforme, il programma elettorale dell'Ulivo prevedeva anche quella per l'università, come parte del più ampio processo di riforma della Pubblica Amministrazione. La proposta programmatica di riforma individuava nell'autonomia universitaria e nella valutazione le pietre angolari dell'impianto riformista. Ciò costituiva un primo

importante elemento che, da un lato, prefigurava la possibilità di mettere in moto l'auspicata nuova fase riformista in questo settore e, dall'altro, tracciava il sentiero su cui si essa avrebbe dovuto essere avviata.

Un secondo elemento, che faceva assumere maggior concretezza alle possibilità di avviare la riforma, era costituito dalle reiterate dichiarazioni di Prodi, sia in campagna elettorale, che in occasione dell'incarico di Governo, sulla necessità di avviare una profonda e innovativa riforma del sistema di istruzione nel suo complesso. Sebbene ciò attenga ancora ad una logica delle dichiarazioni programmatiche, nondimeno segnala l'esistenza di una volontà politica di inserire in agenda e di trattare i problemi della scuola e dell'università e, quindi, di una sempre più concreta possibilità di aprire la finestra di *policy* in questo settore.

Il passo decisivo verso l'apertura di questa finestra, la si ebbe con la presentazione dei ministri che avrebbero formato il Governo Prodi: il Ministero per l'Università venne assegnato a Luigi Berlinguer, sebbene *ad interim* con quello della Pubblica Istruzione. La sua nomina implicava tre importanti conseguenze: la prima era che Berlinguer godeva di una elevata visibilità, se non proprio di un certo carisma, all'interno del mondo universitario, derivante dal suo costante impegno nell'organizzare i, e nel partecipare ai, dibattiti accademici centrati sulla necessità di avviare una nuova fase riformista dell'università italiana. Questa sua intensa attività ha anche permesso, come abbiamo visto nel precedente capitolo, la strutturazione di una rete di attori, all'interno di una parte del mondo accademico, che condivideva e sosteneva l'idea di avviare una più incisiva riforma. La seconda conseguenza era costituita dal fatto che, sia Berlinguer, che la rete che si era formata attorno a lui, aveva una visione sufficientemente omogenea dei problemi fondamentali e, soprattutto, disponeva già di un progetto di riforma per l'università, ritenuto in grado di risolverli. La terza era che Prodi non solo era Presidente del Consiglio, ma apparteneva a quella rete e ne condivideva il progetto di fondo, per cui tanto Berlinguer che il progetto di riforma potevano contare su un forte appoggio e legittimazione derivante dalla carica ricoperta da Prodi.

A completamento del quadro si deve considerare il ruolo di Confindustria, perlomeno come attore istituzionale di sostegno, in quanto direttamente interessata e coinvolta nel dibattito sulla riforma universitaria, di cui condivideva in larga parte gli obiettivi che avrebbero dovuto caratterizzarla e di una parte del mondo accademico orientata favorevolmente al cambiamento dell'università.

I flussi cominciarono decisamente a convergere e ad assumere una configurazione definita. La figura 3.1 offre una rappresentazione sintetica della convergenza di questi flussi e degli aspetti salienti che li caratterizzano:

| | | |
|---|-------------|--|
| C O N V E R G E N Z E | PROBLEMI | Università inefficace e inefficiente; struttura organizzativa e di governo eccessivamente centralizzata, rigida e burocratizzata. Forte ritardo nell'adeguamento del sistema ai cambiamenti strutturali, rispetto ai Paesi europei più avanzati. Mancata attuazione della riforma Ruberti. |
| | SOLUZIONI | Autonomia come principio e strumento fondamentale su cui fondare l'azione di riforma, i suoi contenuti e l'architettura del sistema universitario. |
| | ATTORI | Politici: Prodi, Berlinguer, centro-sinistra. Sociali (sostegno): parte del mondo accademico; Confindustria. |
| | OPPORTUNITÀ | Vittoria politica del centro-sinistra; caratterizzazione dei programmi di governo in senso riformista ed europeista. Riforma universitaria come parte delle politiche di riforma e suo raccordo/legittimazione con orientamento all'Europa. |

Fig. 3.1. Convergenza dei flussi e loro proprietà

Queste erano le condizioni in cui la riforma dell'università ha avuto il suo avvio. Il modo in cui è stata avviata costituirà il primo di diversi aspetti di novità che caratterizzerà il percorso riformista sotto la guida di Berlinguer e che a tutt'oggi risultano essere un caso tanto unico quanto emblematico.

3.2. L'AVVIO POLITICO DELLA RIFORMA: DECISIONE O AZIONE?

L'atto formale che sancisce l'avvio del processo di riforma dell'università è costituito dal decreto ministeriale del 29 ottobre 1996, con il quale Berlinguer ratifica la nomina del gruppo degli esperti con il compito di formulare proposte di atti normativi e di indirizzo che costituiranno le linee-guida della riforma (Gruppo Martinotti). Nel decreto vengono altresì indicati i tre obiettivi di fondo su cui il gruppo è chiamato ad esprimersi:

- verifica dell'attuazione della legge 341/90, delle esperienze realizzate e dei problemi che sono emersi, con particolare riferimento ai diplomi universitari e alle ragioni alla base della persistenza del fenomeno dell'allungamento dei tempi di studio oltre alla durata legale;

- riordino complessivo dell'istruzione terziaria in una prospettiva di innovazione e di diversificazione didattica nel quadro della prevista autonomia didattica degli atenei, al fine di ridurre il tasso di abbandoni e di venire incontro alle nuove domande formative di livello universitario e post-universitario;
- individuazione dei criteri generali per l'attuazione dell'autonomia didattica delle università con il fine di assicurare l'omogeneità del livello culturale della preparazione universitaria e professionale sul territorio nazionale, la mobilità interateneo degli studenti e l'armonizzazione con i sistemi formativi terziari europei.

In realtà, questo atto costituisce il punto di arrivo di due eventi che hanno avuto luogo tra la fine di giugno e il luglio 1996. In quei giorni, Berlinguer presenta alla Camera e, a qualche giorno di distanza al Senato, gli orientamenti programmatici dei due dicasteri che presiede, in cui delinea il quadro generale del sistema di istruzione italiano, la necessità di riformarne struttura e modello organizzativo e le linee generali dell'azione che si propone di perseguire². A luglio Berlinguer vara un tavolo triangolare Governo-parti sociali (*a latere* della più ampia iniziativa governativa sulle politiche del lavoro), con cui si perviene ad un documento che sancisce un accordo politico sulla necessità di avviare una riforma del sistema di formazione e di ricerca nel suo complesso³. In particolare, in quella occasione è stato presentato un documento redatto da sindacati e organizzazioni imprenditoriali relativo ai bisogni formativi del mondo del lavoro. Sebbene gran parte del documento si rivolgesse verso la formazione secondaria superiore, vi erano indicazioni anche per l'università, tra cui la necessità di formare laureati con profili e competenze interdisciplinari, orientate a sviluppare capacità di *problem solving* e applicative in contesti complessi.

Nel loro insieme, i contenuti di queste iniziative, riprendono i temi e le parole d'ordine che abbiamo incontrato lungo il precedente capitolo, per cui non aggiungono niente di nuovo. Più importante, invece, è considerare questi eventi e i documenti che ne costituiscono la materializzazione, come il punto di partenza della nuova riforma.

Qui incrociamo un primo elemento che l'analisi del processo decisionale deve considerare e spiegare. Negli approcci tradizionali alle decisioni, «eventi» di questo tipo sarebbero stati interpretati, definiti e spiegati come delle *decisioni*, sulla base della quale avviare un processo decisionale. Ma si è trattato veramente di decisioni in senso stretto, o di qualcos'altro? Un'uti-

² Luigi Berlinguer: *Audizione del Ministro della pubblica Istruzione, dell'Università e della ricerca Scientifica sugli orientamenti programmatici dei due dicasteri. 25 giugno 1996* (documento tratto dal sito internet del MURST).

³ Luigi Berlinguer: *Formazione e Ricerca. Un primo accordo politico tra Governo e le parti sociali* [Università e Ricerca n. 5/6, 1996].

le indicazioni al riguardo ci viene data dalla dicotomia decisione/azione di Brunsson [1982; 1985; 1989].

Brunsson elabora la dicotomia individuando due differenti tipi di razionalità che la sottendono e, quindi, due differenti modi di decidere: quello *razionalistico* e quello *impressionistico*. Il primo modo ha a che fare con le decisioni in senso stretto, le quali hanno luogo in situazioni in cui vi sono poche spinte emotive e/o convinzioni radicate in grado di innescare l'azione. In queste situazioni, gli attori tendono a valutare pro e contro, a esaminare le diverse alternative e i diversi mezzi, a fronte di uno stato di incertezza di fondo. Si tratta cioè di un processo basato sulla razionalità, per quanto limitata. Al contrario, il modo impressionistico si ha in quelle situazioni in cui motivazione e convinzione ad agire esistono, per cui si passa direttamente all'azione, aggirando la decisione e la valutazione delle alternative ad essa connessa. Questa modalità di decisione è particolarmente evidente in quei casi in cui l'azione è percepita dagli attori come difficile ma necessaria, sulla base di un sistema di idee, di credenze, di rappresentazioni e di ideologie (in senso lato) sufficientemente consolidate.

Sulla scorta di questa distinzione e delle suggestioni che ne derivano, la mia tesi è che l'avvio del processo di riforma, sia riconducibile alla logica dell'azione e non a quella della decisione. Cioè quelli che ho chiamato «eventi» possono essere ora definiti come azioni e non come decisioni. A sostegno della tesi vi sono almeno quattro argomenti.

Il primo è connesso alla favorevole convergenza di problemi, soluzioni, attori e congiuntura politica. In una tale situazione, decidere prima di agire avrebbe comportato un dilatamento dei tempi che avrebbe potuto produrre tutta una serie di effetti negativi sull'avvio del processo e quindi non rendere sfruttabili le possibilità offerte dalla congiuntura. Vediamo brevemente quali avrebbero potuto essere questi effetti. In primo luogo, sottoporre il problema della riforma universitaria ad un processo di valutazione razionale dei pro e dei contro avrebbe potuto implicare discussioni lunghe, negoziazioni e compromessi a catena, coalizioni instabili e, dunque, il rischio di frammentazione del processo decisionale tipico di queste situazioni. Nella migliore delle ipotesi, tutto ciò avrebbe procrastinato di non poco il momento in cui si sarebbe presa la decisione di avviare la riforma; nella peggiore, non si sarebbe deciso affatto. In secondo luogo, discussioni e negoziati che si protraggono troppo a lungo producono un calo dell'attenzione negli attori [March 1994], riducono l'area di consenso [Benadusi 1989b], ma anche l'impegno e l'entusiasmo dei partecipanti [Brunsson 1982], il che si trasforma in una deriva che produce demotivazione, ulteriori lungaggini, riduzione della credibilità del progetto e del processo decisionale stesso e, non di rado, inazione. In terzo luogo, se decidere significa valutare razionalmente alternative concorrenti, ciò avrebbe introdotto considerazioni, valutazioni, elementi di riserva e di perplessità che si sarebbero ripercossi sia sul processo decisionale, come fattori di attrito e di

incertezza al suo interno, sia sull'idea originaria, distorcendone in qualche misura i contenuti e l'orientamento di base, magari producendo una riforma parziale, abborracciata, o quantomeno non rispondente alle aspettative che si riponevano in essa. Ma sarebbe anche potuto accadere che, se le alternative concorrenti si fossero dimostrate difficilmente conciliabili, le mediazioni e le negoziazioni inconcludenti, non si sarebbe nemmeno potuto avviare il processo di riforma.

In definitiva, la favorevole congiuntura dischiudeva una serie di condizioni sulla cui base avviare l'azione di riforma senza bisogno di valutare e decidere se e come agire. Al contrario, si sarebbe esposta la riforma, fin dalla sua nascita, al rischio di scarsa incisività, o di inattuabilità.

Il secondo argomento, ci riporta nel 1992 a Siena. È qui che le linee fondamentali della riforma e la necessità di perseguirla sono state stabilite. Anzi, si potrebbe dire che è proprio in quella occasione è stata presa la decisione di riforma⁴. Brunsson [1982], sottolinea il fatto che tra decisioni ed azioni non vi è una connessione né logica, né temporale: vi sono decisioni a cui non segue alcuna azione e vi sono azioni il cui avvio non dipende da una decisione. In maniera affine si esprime Zhou [1997], quando afferma che spesso molte decisioni sono prese molto prima che certi individui avviino un processo decisionale. La definizione dei problemi dell'università italiana e delle soluzioni applicabili ad essi, come la necessità di attuare una nuova fase riformista, sono state poste in quella occasione. Come sottolinea Mucciaroni [1992], le tematiche che finiscono nell'agenda decisionale hanno le loro radici nelle condizioni, negli eventi e nelle scelte del passato. Ora che, a quattro anni di distanza da quel convegno, si è presentata l'occasione di dare attuazione al progetto di riforma maturato in quella occasione, decidere era del tutto superfluo; si poteva e si doveva agire. Come rileva Bonazzi [1999, p. 127] a commento dell'approccio di Brunsson, la decisione diventa superflua «quando nei cuori o nelle teste tutto è già chiaro e definito». Ciò, ovviamente, non vuol dire che tutti gli elementi di un progetto siano già chiari e definiti nei dettagli, ma che il progetto, gli scopi che si propone e la necessità di perseguirlo lo siano. Questo è sufficiente perché gli attori, una volta che se ne sia presentata l'occasione, mettano da parte remore e scrupoli ed avviino l'azione.

Veniamo così al terzo argomento, strettamente legato al precedente. Se, come afferma Brunsson [1982], le azioni nascono sulla spinta di convinzioni radicate, esse innanzitutto testimoniano l'impegno nel tener fede a quelle

⁴ In effetti, le due giornate di studio di Pontignano dl 1992, sono facilmente riconducibili ad una logica decisionale: era stato definito un obiettivo (elaborare un libro bianco sulla necessità di riforma da far conoscere in sede politica), discussi e valutati i pro e i contro, le alternative, le diverse idee e si era giunti ad un progetto di riforma sufficientemente strutturato e stabile.

convinzioni e la volontà di realizzarle sul piano pratico. Credo che non vi siano dubbi sul fatto che Berlinguer avesse una profonda convinzione sulla necessità di riformare il sistema universitario italiano. Ora che aveva l'occasione di tradurre in pratica quelle idee maturate lungo quasi dieci anni di dibattiti, che senso avrebbe avuto aprire un dibattito sull'opportunità di avviare la riforma? Una simile iniziativa avrebbe costituito il segnale che quelle convinzioni in realtà non erano tali, che vi erano non trascurabili margini di incertezza in merito e che, in definitiva, mancava una sufficiente determinazione e volontà nel perseguire il progetto. Questi, secondo Brunsson, sono tutti fattori che inibiscono l'azione e che, contemporaneamente, instradano gli attori verso la razionalità decisionale, la valutazione delle opportunità e delle varie alternative in base ad un calcolo costi-benefici. Tutto ciò porta agli esiti discussi più sopra.

Infine, il quarto argomento, che costituisce un corollario a quanto fin qui visto. A ben vedere, a Berlinguer si ponevano due alternative forti che si escludevano a vicenda. La prima era lasciare le cose come stavano, cioè assumere l'impianto della riforma Ruberti come sufficiente ed eventualmente introdurre alcuni miglioramenti, o integrazioni *ad hoc*. La seconda era avviare un processo riformatore più incisivo e profondo. Perseguire la prima alternativa avrebbe reso privo di senso parlare di riforma. Ma ciò avrebbe anche comportato l'abbandono di larga parte di quello che è stato il frutto di anni di dibattito e quindi avrebbe destituito di legittimità e fondamento tutte quelle istanze critiche che vedevano nella riforma Ruberti una riforma incompiuta. La seconda alternativa, al contrario, presupponeva la ricezione di quel dibattito e dei suoi contenuti, per cui non poteva che implicare l'avvio di una nuova fase riformista. Ma, soprattutto, alla luce di quel dibattito e delle convinzioni che si erano cristallizzate nel suo corso, la prima alternativa diventava palesemente inaccettabile, dato che presupponeva il mantenimento di quello *status quo* su cui le critiche si erano focalizzate. Stando così le cose, rifiutare la prima alternativa svolgeva una funzione rafforzativa della seconda, che così si presentava come la migliore, l'unica realmente perseguibile, senza bisogno di doverne giustificare l'adozione con ulteriori discussioni [Brunsson 1985]. A tal proposito, è emblematica una frase di Guerzoni (sottosegretario al MURST): «[...] qualunque cosa è preferibile – e alla fine riuscirà vincente – rispetto all'immobilismo e alla deriva burocratico-corporativa che incombono ormai da lungo tempo sul mondo universitario». Sebbene pronunciata a circa tre anni di distanza dall'avvio della riforma, in un'occasione in cui si faceva il punto sul processo in corso⁵, mi sembra che renda bene l'idea di

⁵ La frase è stata pronunciata nel corso di uno dei tre seminari promossi dalla Biblioteca del Mulino nel novembre 1999, sulla riforma universitaria ed è contenuta nell'intervento di Guerzoni «A che punto siamo? La riforma dell'Università: responsabilità, obiettivi e tempi dell'azione del governo» (documento tratto dal sito internet de *il Mulino*).

quali possano essere state le considerazioni alla base dell'avvio della riforma.

Alla luce di questi rilievi, mi sembra che si possa affermare che i primi atti con cui si è avviato il processo di riforma, non siano stati il frutto di una decisione in senso stretto, quanto di un'azione intrapresa sulla base di convinzioni profonde che rendevano superflue ulteriori valutazioni sulla sua opportunità e necessità. Berlinguer ha presentato al Parlamento, a soli due mesi di distanza dalla sua nomina a ministro, quel progetto e quelle idee alla cui costruzione e al cui sostegno aveva attivamente partecipato lungo quasi dieci anni di dibattito. Lo stesso atto con cui ha varato il tavolo triangolare con le parti sociali, sempre a due mesi di distanza dalla sua nomina a ministro, è inquadrabile nella logica dell'azione, sebbene con intenti e fini più strategici. Per avviare la riforma era necessario attivare degli attori sussidiari di sostegno [DiMaggio 1988], la cui centralità sociale e politica poteva assicurare un importante fondamento legittimante e di rafforzamento al progetto di riforma. Anche in questo caso, Berlinguer non ha deciso (in senso stretto), è passato direttamente all'azione, in base alla convinzione che era giusto e necessario realizzare quel progetto. Questi primi e fondamentali atti, sono la più chiara manifestazione delle convinzioni, dell'impegno e della volontà di trasformare un'idea, un progetto, in un'azione concreta.

Tuttavia, il momento delle decisioni non tarderà a venire. Infatti, fin da subito si pongono due problemi fondamentali, in una certa misura connessi, ciascuno contraddistinto da una coppia di alternative. Primo: la riforma deve essere condotta strettamente per via politico-ministeriale, oppure deve cercare di coinvolgere una porzione del mondo accademico per elaborarne le linee-guida e legittimarne l'adozione? E in questo caso, quali criteri seguire per decidere quali attori appartenenti a quel mondo cooptare? Secondo: che tipo di percorso e di strategia riformista si intende seguire? Una riforma organica, ordinamentale, o piuttosto optare per una via meno rigidamente strutturata e organica ma forse più efficace? Questi non sono problemi di poco conto, poiché una non trascurabile parte degli esiti della riforma si giocava sulla scelta di queste alternative.

3.3. LA STRATEGIA RIFORMISTA DI BERLINGUER

Tra i primi atti con cui si è avviata la riforma, trova posto un primo problema oggetto di decisione: come condurre il processo riformatore⁶?

⁶ I contenuti e le vicende trattati in questo paragrafo sono in gran parte derivati da una serie di interviste con i membri del Gruppo Martinotti interpellati e con l'ex sottosegretario al Murst Luciano Guerzoni. Questo materiale è stato integrato con concetti teorici derivati dalla letteratura sui processi decisionali.

Il problema ammetteva due alternative, entrambe in via di principio plausibili, praticabili e in grado di realizzare l'obiettivo della riforma. Berlinguer poteva procedere con un approccio «ministeriale», cioè mettendo a punto il disegno riformistico e varandolo in modo centralistico, magari avvalendosi di un gruppo ristretto di esperti di fiducia con funzioni consultive, esattamente come fece Ruberti sette anni prima; oppure poteva nominare un gruppo più ampio di esperti, cooptandoli dal mondo accademico, ai quali dare l'incarico di formulare proposte e atti di indirizzo, sulla cui base dare forma e sostanza al disegno di riforma e legittimarne i contenuti come espressione delle idee e del lavoro di una porzione della corporazione accademica.

In questa decisione, Berlinguer e Guerzoni, hanno dimostrato di avere una chiara visione della situazione, derivata dall'esperienza e dagli esiti della riforma Ruberti. Come si ricorderà, Ruberti attuò la riforma in modo «giacobino», fortemente centralizzato, con il risultato di renderla estranea al mondo accademico. Essa, per le modalità con cui è stata prodotta e adottata, veniva percepita dalla corporazione accademica come un'imposizione proveniente dall'esterno che, fatalmente, faceva passare in secondo piano le ampie opportunità di innovazione che dischiudeva, in favore di strategie di implementazione molto caute, se non di reazioni improntate alla resistenza e al preservamento dello *status quo*. In definitiva, la riforma Ruberti non riuscì ad istituzionalizzare i cambiamenti che si proponeva, principalmente per il fatto che ad essa mancò la fonte di legittimazione più importante: quella dell'accademia.

3.3.1. Accademici come esperti: la costruzione del Gruppo Martinotti

Dunque, la lezione che proveniva dalla riforma Ruberti era chiara: cercare di ampliare e rafforzare il più possibile l'area di consenso accademico attorno al progetto, al fine di dotarlo di una più estesa e sicura base di legittimità.

In questa ottica, era allora necessario coinvolgere una porzione del mondo accademico nell'elaborazione delle linee-guida della riforma e quindi perseguire la seconda alternativa. Il senso di questa scelta è evidente: cooptare alcuni accademici e dar loro l'incarico di costruire un progetto di riforma implicava, da un lato, una relativa neutralizzazione politica della riforma [Lizzi 1996] e, dall'altro, offriva una buona strategia per ottenere legittimazione dalla corporazione accademica [Selznick 1949]. A fronte di decisioni importanti e volte a produrre conseguenze profonde su persone e assetti istituzionali, la strategia più conveniente è quella di limitare il potere decisionale dei singoli (nel nostro caso, il ministro) delegandolo a comitati, o almeno dando l'impressione di farlo, cercando così di estendere l'area del consenso [Sah e Stiglitz 1988; Selznick 1949; Stiglitz 1989; Vaira 2003c]. Inoltre, come nota Bourdieu [2000; tr.it. 2004, p. 124-127], l'istituzione di commissioni

di nomina ministeriale costituisce al contempo una forma di consultazione con una parte del settore sociale oggetto di intervento di riforma, il luogo di elaborazione di nuove idee in consonanza con la riforma che si vuol realizzare e la strategia con cui universalizzarla, vale a dire presentarla e rappresentarla come prodotta sì da una minoranza attiva, ma facente parte del settore sociale oggetto dell'intervento innovatore.

Nei termini di Selznick, si tratta di un processo di cooptazione formale, sebbene non collimi perfettamente con questo, date alcune caratteristiche differenti. Selznick [1949, pp. 47-49] sostiene che la cooptazione formale risponde a due condizioni, talvolta compresenti, ma distinte. La prima si verifica quando «il carattere legittimo dell'autorità di un gruppo direttivo o di un ente è messo in discussione» per cui l'organizzazione coopta membri ad essa esterni che riflettano gli interessi e i sentimenti presenti nell'ambiente o nel settore sociale in cui essa opera, al fine di correggere uno stato di squilibrio con misure formali e di estendere l'area del consenso. La seconda si ha quando «l'esigenza di articolare le attività di una vasta organizzazione o di uno stato rendono necessarie alcune forme di autogoverno». Nel nostro caso queste due condizioni non erano presenti in questi termini, al limite lo potevano essere in prospettiva e per alcuni aspetti. Qui mi pare che si configuri una terza condizione della cooptazione formale non considerata da Selznick: quando l'organizzazione, a fronte di un processo di cambiamento, ha la necessità, da un lato, di avvalersi di competenze tecniche per realizzarlo e, dall'altro, di utilizzare quelle stesse competenze per legittimarlo attraverso la neutralizzazione politica delle decisioni. In altre parole, aspetti tecnici e politico-legittimanti della conoscenza esperta si combinano e ciò risponde ad un preciso rituale organizzativo istituzionalizzato: quello di rendere evidente verso l'esterno che le decisioni sono prese in modo razionale e informato – cioè tecnico – e per ciò stesso esse assumono, e godono di, un maggior grado di legittimità.

La presenza di docenti universitari nel processo decisionale con un ruolo e un compito di fondamentale importanza, avrebbe quindi mandato una serie di segnali chiari al mondo accademico:

- Il progetto di riforma non nasce sulla base di un «velleitarismo ministeriale» e di una logica improntata alla centralizzazione delle decisioni, isolandolo così dal contesto in cui si vuol intervenire. Al contrario, quel contesto è importante e la cooptazione di alcuni membri ad esso appartenenti e il ruolo ad essi attribuito, lo dimostra non solo in maniera simbolica, ma anche sostanziale.
- Il progetto prodotto in seno al gruppo sarebbe stato frutto di un dibattito tra accademici e non tra politici e/o burocrati. Ciò significa che essi si faranno portatori di istanze presenti nel mondo accademico, ma anche che essi sono in grado di dialogare con quel mondo con il suo linguaggio.
- Essendo parte di quel mondo, i membri del gruppo ne conoscono vizi e virtù, per cui procederanno con cognizione di causa, proponendo ciò che

si ritiene si possa concretamente realizzare e non ciò che è politicamente, o idealmente, auspicabile, ma poco aderente alla realtà e quindi di difficile realizzazione.

- Infine, per tutte le precedenti ragioni, la cooptazione degli accademici segnala che il progetto di riforma viene portato avanti da persone ritenute come le più competenti per mettervi mano.

Quest'ultimo punto ricopre un'importanza fondamentale, poiché chiama in causa un criterio – la competenza – che sembra del tutto naturale e scontato, ma non lo è affatto, per cui necessita di una spiegazione più circostanziata. Ma prima di affrontare direttamente questo problema, conviene considerare quale altro criterio poteva essere adottato per la cooptazione. Ciò permetterà di introdurre il problema della competenza e di incominciare a renderne più chiara l'importanza.

Come scegliere i membri che avrebbero dovuto comporre il gruppo di lavoro? Essenzialmente, i criteri alla base di questa importante scelta potevano essere due: il criterio della rappresentatività e il già citato criterio della competenza. Entrambi sono criteri ragionevoli e fondati, poiché rispondono agli obiettivi che ci si poneva adottando la strategia di cooptazione. Tuttavia, ciascuno di essi presentava almeno una lacuna rilevante. Il criterio della rappresentatività non garantiva necessariamente la competenza ed altrettanto si può dire per il criterio della competenza rispetto alla rappresentatività. Ma sul criterio della rappresentatività, a differenza di quello della competenza, gravavano anche altri aspetti di ambiguità che ne rendevano piuttosto incerta la praticabilità.

Infatti, esso ammetteva diverse alternative mediante cui perseguirlo. Si poteva optare per un'ampia rappresentatività disciplinare, almeno per quanto riguarda le discipline fondamentali insegnate nelle varie facoltà, ma ciò avrebbe comportato un dilatamento eccessivo nel numero dei membri da reclutare e conseguentemente una notevole difficoltà nel governare un processo decisionale i cui partecipanti sono molti ed eterogenei. Lo stesso si può dire se si fosse voluto garantire la rappresentatività cooptando un rappresentante per ogni ateneo. Oltre all'elevato numero di cooptati, si sarebbe posto il problema dei criteri di scelta del rappresentante che avrebbe dato luogo ad un'altra serie di alternative – ma anche di conflitti – e quindi avrebbe allungato i tempi con cui si sarebbe giunti alla costituzione del gruppo. Altre alternative avrebbero potuto essere la cooptazione dei rettori, o la scelta dei membri in base all'importanza, o alla grandezza dell'ateneo. Ma, anche queste avrebbero posto problemi di non poco conto e facilmente immaginabili. In definitiva, il criterio della rappresentatività appariva sempre meno praticabile e sensato per una riforma così importante.

Rimaneva dunque il criterio della competenza, intesa come *expertise* nel settore, cioè come capacità di applicazione di un corpo di conoscenze complesso [Brint 1994]. E qui si aprono due problemi di grande rilevanza:

chi sono gli esperti nel settore universitario? e su quale base valutare chi può essere ritenuto tale e chi no?

Parsons e Platt [1973], distinguono gli *intellettuali* dagli *esperti*. I primi sono attori sociali, principalmente rappresentati dagli accademici, la cui funzione sociale è quella di contribuire alla definizione della situazione attraverso le conoscenze di elevato livello di cui sono portatori, cioè definiscono i problemi, ma non anche le soluzioni, cioè operano nella dimensione *cognitivo-normativa* della conoscenza. La definizione delle soluzioni spetta agli esperti, i quali sono attori sociali che dispongono di conoscenze *tecnico-specialistiche*, mediante cui forniscono delle soluzioni tecniche ai problemi identificati. Gli esperti, dunque, svolgono la loro funzione nel quadro della dimensione *strumentale* della conoscenza. Questa distinzione analitica, la ritroviamo in Brint [1994], che definisce le due fondamentali dimensioni che costituiscono «le due facce del professionalismo» [p. 129]: la produzione di elementi di conoscenza e di standard normativi, a cui sovrintendono gli intellettuali e l'impiego di abilità, o competenze tecniche, appannaggio degli esperti.

Torniamo ora alla nostra domanda di partenza. Se per la riforma era necessario cooptare alcuni accademici e questa cooptazione doveva fondarsi sulla competenza nel settore, alla luce della distinzione analitica appena vista non è difficile ravvisare un paradosso⁷. Gli accademici non sono solo intellettuali, ma anche esperti; non sono solo produttori di quadri cognitivo-normativi, ma anche portatori di conoscenze tecnico-specialistiche. Come si può spiegare un simile cortocircuito? Ritengo che vi siano due fondamentali ragioni che spiegano questa coincidenza, una di carattere generale, l'altra più specifica al settore della politica universitaria.

La prima ragione ci porta a considerare il fatto che nella politica italiana, il ruolo di esperti nei diversi settori è sostanzialmente attribuito agli accademici, i quali godono, di fatto, di un vero e proprio monopolio non solo nella definizione dei problemi e nell'elaborazione di idee, ma anche nell'elaborazione di nuovi progetti e nuove politiche, vale a dire, nella definizione delle soluzioni (Jobert 1995; Lizzi 1996; Regonini 1995). Questa presenza degli accademici, nella doppia veste di intellettuali e di esperti, costituisce ormai una caratteristica istituzionalizzata nell'ambito del *policy-making* italiano. Inoltre e in prospettiva più generale, come ha argomentato Haas riguardo alle cosiddette *comunità epistemiche* [1992]⁸, esse sono composte spesso da intellettuali che operano come esperti, per cui essi non definiscono solo i

⁷ Questo paradosso è stato anche sottolineato, non senza una vena di sarcasmo, da Sabino Cassese: «Molti professori non scriverebbero una riga nelle loro discipline senza aver fatto mille ricerche [...], ma, per il solo fatto di essere all'università, ritengono di esprimersi da esperti sull'università stessa» [1991, p. 112; corsivo mio].

⁸ «Una comunità epistemica è una rete di professionisti con conoscenze specialistiche (*expertise*) e competenza riconosciute in un particolare ambito e con un titolo autorevole nella conoscenza rilevante per la politica in relazione a un ambito o un'area tematica» [Haas, 1992, p. 3].

problemi, ma anche le loro soluzioni. In questa ottica, il confine concettuale e analitico tra intellettuali ed esperti più sopra visto, tende a sfumare e a perdere forza.

La seconda ragione la si ottiene rispondendo alla domanda: chi sono gli esperti nel settore delle politiche universitarie? Di certo non i politici di professione che, come sappiamo, non hanno mai attribuito grande rilevanza ai problemi universitari. Ma il fatto fondamentale è che non ci sono nemmeno esperti al di fuori della politica e dell'università. Inoltre, non si può nemmeno dire che vi siano molti esperti in senso stretto neanche in ambito accademico, giacché in Italia non esiste una tradizione accademica di ricerca sui temi dell'istruzione superiore come in diversi paesi europei e negli Stati Uniti. Non restano che gli accademici nel loro doppio ed ambiguo ruolo di intellettuali ed esperti. Ma, allora, la competenza? Se non vi sono veri e propri esperti nemmeno tra i docenti universitari, su quale base si può dire che uno è più competente di un altro?

In realtà un indicatore di competenza con cui scegliere era disponibile ed è stato impiegato da Guerzoni per formare il gruppo di lavoro ministeriale [Fonte: mie interviste]. Il criterio seguito è stato quello di fare un censimento dei docenti universitari che si sono occupati in modo sufficientemente continuativo di istruzione superiore in generale e dei problemi dell'università italiana, in particolare. A questo indicatore si doveva aggiungere, possibilmente, quello relativo all'esperienza personale dei modi di funzionamento delle università straniere. Certamente, questo modo di valutare l'*expertise* e conseguentemente di scegliere, si espone facilmente alle critiche e alle accuse di scarsa «oggettività». Ma, a questa critica, è altrettanto facile controbattere sulla base di due argomenti. Primo: non è che mancassero, o non si volessero impiegare, criteri più «oggettivi»; piuttosto, mancavano i soggetti a cui applicare quei criteri. Secondo: a fronte dell'impraticabilità del criterio di rappresentatività e in mancanza di esperti in senso stretto, quale altro metodo di valutazione della competenza, oppure quale altro criterio alternativo ad essa, si poteva adottare? Date queste condizioni, credo che non sia azzardato affermare che il metodo adottato sia stato quanto di meglio si aveva a disposizione per fare una scelta almeno sufficientemente oculata e rispondente agli obiettivi che ci si poneva.

Gli elementi con cui valutare il grado di interesse e di impegno nel campo dei problemi universitari sono stati diversi: dalla partecipazione ai convegni e ai dibattiti sull'università italiana (per alcuni, la partecipazione ai convegni di Siena è stata probabilmente decisiva per la loro scelta), all'aver condiviso esperienze di elaborazione politica sui temi universitari in strutture di partito; dagli interessi disciplinari e scientifici (come nel caso dei sociologi presenti nel gruppo), all'aver prodotto riflessioni sull'università. A tutto ciò è presumibile che si siano aggiunte considerazioni relative alla simpateticità dei cooptati per il progetto riformista che si intendeva perseguire, o detto nei

termini di Bourdieu, in base all'affinità degli *habitus* riformisti. Probabilmente, tali considerazioni erano implicite, ma il buon senso suggerisce che esse non erano assenti. Si tratta, insomma, di una combinazione di elementi e di percorsi disciplinari, intellettuali, biografici e culturali ricostruiti sulla base del criterio di competenza, in una configurazione tale da assumere l'aspetto di indicatori sufficientemente credibili e plausibili su cui fondare la scelta, ma anche con cui garantire una certa affinità di disposizioni e di intenti tra i membri del gruppo.

Su queste basi è stato costituito il gruppo di lavoro (noto come Gruppo o Commissione Martinotti), incaricato di redigere il progetto e le proposte su cui fondare il nuovo processo di riforma, composto da undici docenti universitari (a cui, a partire dal 1 aprile 1997, se ne aggiunsero altri quattro⁹), più due membri esterni al mondo universitario (Ute Lindner, consulente ISTAT e Antonio Rodinò di Miglione Consigliere del Senato della Repubblica). Vale la pena notare che la composizione dei membri del gruppo riusciva anche a riflettere una certa, seppur limitata, rappresentatività disciplinare, dato che erano presenti docenti di materie scientifiche, giuridiche, economiche sociali e umanistiche.

Prima di concludere, vi è ancora un aspetto, strettamente connesso al tema della competenza, su cui vale la pena soffermarsi brevemente: la presenza di ben cinque sociologi nel gruppo di lavoro (Laura Balbo, Luciano Benadusi, Stefano Boffo, Guido Martinotti e Roberto Moscati). Vi sono essenzialmente due ragioni che giustificano questa rilevante presenza (peraltro non propriamente gradita da alcuni settori e membri della comunità accademica. A tal proposito, si veda Martinotti, 1998, pp. 111; 134-135). Come ha sottolineato Martinotti [*ibidem*], essa non è casuale; in primo luogo, perché «per ragioni generazionali e disciplinari, i sociologi italiani, più dei cultori di altre discipline, hanno dovuto affrontare in prima persona i problemi delle disfunzioni dell'università» [p. 111], dato che «come sovente avviene, chi arriva per ultimo o è marginale in un'istituzione (e la sociologia ha una breve storia accademica), è portato ad interrogarsi sul suo funzionamento con maggiore incisività di chi vi è più stabilmente integrato» [p. 135]. In secondo luogo, perché i sociologi

⁹ I membri accademici del gruppo di lavoro sono: Laura Balbo, Luciano Benadusi, Stefano Boffo, Biancamaria Bosco Tedeschini Lalli, Matilde Callari Galli, Giugno Luzzatto, Guido Martinotti, Andrea Messeri, Roberto Moscati, Vito Svelto, Rodolfo Zich. A questi si aggiungeranno: Gabriele Anzellotti, Sergio Lariccia, Romilda Rizzo e Nicola Tranfaglia. Da quanto emerge dalle interviste, sembra che l'aggiunta di questi altri quattro rappresentanti del mondo accademico risponda a tre esigenze che già nelle prime riunioni del gruppo di lavoro erano state fatte presenti: l'opportunità di dare una più evidente rappresentatività ad alcune aree disciplinari sotto-rappresentate, o assenti (in particolare le materie umanistiche); l'opportunità di rafforzare la presenza di docenti donne (da tre a quattro); infine, l'opportunità di rappresentare adeguatamente l'area universitaria del mezzogiorno, scarsamente presente. Tutto ciò, fermo restando il criterio della competenza così come è stato definito.

del gruppo hanno una competenza specifica nel campo. Moscati e Benadusi insegnano sociologia dell'educazione, nel cui ambito si sono occupati in modo estensivo di sistemi di istruzione superiore; anche Boffo ha insegnato la stessa materia, a cui si aggiunge una rilevante esperienza nello studio e nell'elaborazione di programmi di innovazione nel campo dell'istruzione superiore; la Balbo è stata membro del Comitato scientifico dell'Institut d'Education della European Cultural Foundation di Parigi; Martinotti ha un retroterra scientifico nella sociologia dell'educazione che si è riflesso in diversi impegni professionali attinenti al mondo e alla politica universitari (membro dell'Institut d'Education prima di Laura Balbo, membro del gruppo di lavoro ministeriale per il Piano triennale 1991-1993 con Ruberti e per il Piano successivo, 1994-1996, con Emilio Colombo) [Martinotti, 1998].

Alla luce di queste considerazioni, possiamo affermare che la partecipazione dei sociologi al gruppo di lavoro ha un doppio fondamento di legittimazione che ne costituisce la ragion d'essere: non solo sono rappresentati come esperti, al pari degli altri colleghi del gruppo, ma anche come *più* esperti in virtù di quelle conoscenze specifiche relative al mondo universitario, derivate dalle loro esperienze professionali e biografiche nel campo. Dunque, è nella presenza dei sociologi nel gruppo che il criterio della competenza trova degli indicatori di *expertise* più «oggettivamente» fondati, che contribuiscono in qualche misura a rafforzare e a legittimare il livello di competenza del gruppo nel suo insieme e, quindi, anche lo stesso criterio di reclutamento dei suoi membri.

Per concludere: sulla base delle cose fin qui dette si può definire il Gruppo Martinotti come una arena che dà luogo ad un'opportunità di scelta strutturata sul modello della partecipazione specializzata [Cohen, March e Olsen 1972] che assume i caratteri e le funzioni di una comunità epistemica, con il fine di fornire conoscenze e legittimazione tecnicamente fondate al processo di riforma.

3.3.2. *La strategia di riforma: l'approccio «a mosaico»*

Prima di intraprendere concretamente il percorso di riforma, vi era ancora un nodo problematico da sciogliere, vale a dire quale tipo di strategia riformista adottare¹⁰. Anche in questo caso, si presentavano due possibili alternative: procedere con una riforma ordinamentale; oppure «spezzettare» il processo,

¹⁰ I contenuti di questa ricostruzione sono derivati, oltre che dalle interviste, anche da un documento elaborato da Guerzoni presentato nell'aprile 1997 (*L'azione del Governo per la riforma dell'università: sintesi delle linee-guida* (Giugno 1996-Marzo 1997) e dalle prime pagine del Rapporto Finale del Gruppo Martinotti. Entrambi i documenti sono stati tratti dal sito internet del MURST.

individuando obiettivi circoscritti e ben definiti, ai quali metter mano di volta in volta, pur rispettando l'obiettivo generale di riforma complessiva.

Seguire una strategia di riforma di tipo ordinamentale significa seguire un *iter* alquanto macchinoso, mascherato solo in parte dall'apparente linearità con cui si rappresenta il processo che ne sta alla base. Una riforma ordinamentale comporta mettere a punto un imponente e complesso modello con cui ridisegnare tutta la struttura del sistema universitario in ogni suo aspetto rilevante. Una volta messo a punto questo modello, lo si deve tradurre in un disegno di legge, non meno «monumentale», da sottoporre al vaglio e all'approvazione del Parlamento, e emanarne i decreti attuativi, con i tempi, i problemi e le incertezze di ordine politico che ciò implica.

Sebbene una strategia di questo tipo non sia in via di principio improponibile, essa trova non pochi argomenti a suo sfavore, se si considerano alcuni aspetti critici legati a questo tipo di percorso e alle lezioni che si traggono dalla storia delle riforme universitarie (ma si potrebbe dire delle grandi riforme in generale) in Italia.

Come si ricorderà, i tentavi di riforma ordinamentale dell'università sono andati sistematicamente incontro al fallimento, o ad esiti assai deludenti. Vuoi a causa delle dinamiche politico-parlamentari che hanno di fatto impedito l'attuazione delle riforme (emblematico, a tal proposito, è il progetto Gui della seconda metà degli anni '60), vuoi per la necessità di attuare compromessi corporativi con gli interessi in campo, vuoi per le resistenze che si sviluppavano, in base a quegli interessi, verso qualsiasi innovazione imposta, o proposta, dal centro del sistema in maniera centralistica, o percepita e interpretata in quanto tale (e questo è il caso della Ruberti, sebbene non fosse una riforma ordinamentale in senso stretto), le riforme organiche dell'università non sono mai riuscite ad avere successo.

Queste considerazioni erano ben presenti a Berlinguer e ciò lo ha indotto a giudicare inattuabile la via ordinamentale, in favore di una diversa strategia, meno organica, ma più flessibile e ritenuta in grado di raggiungere l'obiettivo di fondo: realizzare definitivamente e concretamente l'autonomia come strumento per conseguire, a sua volta, la trasformazione del sistema universitario italiano e della sua struttura di governo in un sistema e in una struttura più efficienti, flessibili ed adeguati ai cambiamenti sociali complessivi. Questa strategia ha trovato una fortunata definizione nella metafora del *mosaico*, impiegata dallo stesso Berlinguer come concetto con cui caratterizzare l'orientamento del percorso riformista e con cui indicarne le linee generali di strutturazione e organizzazione.

Prima di vedere più in dettaglio quale significato e senso assuma il concetto di «strategia a mosaico», ritengo opportuno fare alcune precisazioni in merito a questo termine. Durante gli anni '70, il concetto di mosaico è più volte apparso nel dibattito politico sulla riforma universitaria, ma con una valenza del tutto diversa [Miozzi, 1993]. Infatti, esso veniva impiegato come

concetto negativo, per sottolineare la mancanza di organicità, la sporadicità e la limitatezza dei provvedimenti normativi intrapresi dalla fine degli anni '60 per mettere mano ai problemi che investivano il sistema universitario. Si era ancora in un periodo in cui la riforma organica era considerata come il percorso più appropriato per risolvere quei problemi, anche perché il processo di complessificazione del sistema era ancora all' inizio, sebbene le sue linee di tendenza fossero già piuttosto chiare.

La metafora del mosaico impiegata da Berlinguer non ha nulla a che vedere con il significato che essa aveva assunto una trentina di anni prima. Piuttosto, questa metafora mostra una certa analogia con un'altra metafora presente nel dibattito di quegli anni: quella dell'*armadio*. Essa prese corpo nei dibattiti sulla riforma universitaria che si tennero in seno all'Ufficio Scuola del Psi e traeva origine dalla constatazione che difficilmente un approccio ordinamentale alla riforma sarebbe riuscito a vedere la luce e, soprattutto, a conseguire l'obiettivo. Seguendo la metafora, il ragionamento sul processo e la strategia di riforma era il seguente: se si vuole far entrare un armadio (la riforma) in una stanza (il sistema universitario), non lo si può far passare già montato (riforma ordinamentale) per la porta, ma lo si deve *smontare*, trasportarlo pezzo a pezzo dentro e rimontarlo.

Come si vede, il ragionamento non è molto diverso da quello sottostante alla metafora del mosaico. Sebbene non si possa affermare che tra le due metafore vi sia qualcosa di più di un'analogia (ad esempio, una continuità difficilmente dimostrabile), nondimeno ciò mostra come, già più di vent'anni prima, fosse presente nel dibattito riformista l'idea secondo cui procedere «per pezzi», anziché per grandi e complesse costruzioni organiche, fosse il modo più efficace di realizzare la riforma universitaria. E anche la riforma Ruberti in qualche misura si ispirava a questo approccio, essendo stata definita «quadri-foglio» (istituzione MURST, legge sull'autonomia, differenziazione dell'offerta formativa e diritto allo studio), sebbene poi sia diventata un «trifoglio».

Dunque, strategia a mosaico significa seguire un percorso riformista in-cardinato sul perseguimento di obiettivi circoscritti e determinati, attraverso una pluralità di interventi e strumenti contestuali e funzionali ai diversi obiettivi, riconducibili ad un disegno generale di riforma, costituito dall'assumere l'ordinamento autonomistico e il suo completamento come fondamento del processo. Ciò implica, a sua volta, un confronto politico-parlamentare non per grandi modelli, che generalmente scatena altrettanto grandi battaglie ideologiche, ma su obiettivi definiti e sull'adeguatezza degli strumenti adottati per realizzarli.

Si tratta, quindi, di un percorso processuale e incrementale, strutturato sulla realizzazione di un insieme di obiettivi limitati attraverso strumenti *ad hoc*, ma proprio per questo più facilmente ed efficacemente perseguibili, strettamente connessi tra loro e tutti saldamente legati ad un disegno generale. A ciò si aggiunge un non meno importante elemento per il confronto politico

(con le componenti del sistema universitario, con il Parlamento, con le parti sociali) che avviene su questi obiettivi e strumenti e cioè entrando nel metodo e nel merito di essi, rendendone la valutazione più tecnica che ideologica.

In base a questi presupposti, l'azione di riforma è stata strutturata sull'identificazione di una rilevante quantità di aree critiche su cui intervenire, da un lato, attraverso l'azione diretta del Ministro, nella forma della delega legislativa al Governo e nell'uso degli strumenti di delegificazione prospettati nei due disegni di legge Bassanini (che diverranno poi le leggi 59/97 e 127/97) e, dall'altro, attraverso la costituzione di gruppi di lavoro ministeriali per certe problematiche e con il compito di redigere delle proposte e dei progetti specifici (nel documento dell'aprile 1997, Guerzoni individua tredici aree tematiche da affidare ad altrettanti gruppi di lavoro, in buona parte costituiti da docenti universitari).

Di questi gruppi, il primo e principale è quello coordinato da Martinnotti, poiché a esso è stato attribuito il delicato e fondamentale compito di formulare il progetto sul tema dell'autonomia didattica e sull'innovazione dei corsi di studio. L'importanza del gruppo e del progetto di cui è stato incaricato, consiste nel fatto che esso avrebbe dovuto portare all'elaborazione della nuova architettura didattico-curricolare del sistema universitario e della sua organizzazione. Questo, a sua volta, avrebbe costituito il traino di tutto l'impianto riformista, la sua parte più importante, qualificante e innovativa, come lo stesso Guerzoni ha sostenuto in un documento del 1999¹¹.

¹¹ L. Guerzoni: «A che punto siamo? La riforma universitaria: responsabilità, obiettivi e tempi della azione di Governo». Intervento per il seminario sulla riforma universitaria promosso dalla Biblioteca del Mulino nel novembre 1999 (documento tratto dal sito internet de Il Mulino).

4.

DALLA FASE PROGETTUALE ALLA CADUTA DEL GOVERNO PRODI

Although it is one of our oldest social institutions , the university today finds itself in a quite novel position in society. [...] Instead of platitudes and nostalgic glance backward to what it was once, the university needs a rigorous look at the reality of the world it occupies today. [C. Kerr, 1964, p. v]

If it is possible to distinguish the current «crisis» in higher education from crises of earlier times, then that distinction would focus on [...] discontinuous change. Change of this type has to be managed in systematic ways, unlike former times when change was more incremental – more an extension of «what was». [P. Taylor, 1999, p. vii]

4.1. LA FASE PROGETTUALE: IL GRUPPO MARTINOTTI E LA COSTRUZIONE DEL RÉFÉRENTIEL SETTORIALE DELLA RIFORMA

Una volta formalizzata la composizione e la costituzione del gruppo di lavoro incaricato del compito di fornire la prima e fondamentale tessera al mosaico riformista (l'autonomia didattica e innovazione dei curricula universitari e post-universitari), si apre la fase progettuale del processo riformista¹. Essa copre l'arco di tempo che va dal 14 febbraio 1997 (prima seduta del gruppo), al 21 ottobre dello stesso anno (stesura definitiva del Rapporto finale prodotto

¹ Quanto verrà esposto si basa, oltre che sulle interviste, sull'analisi dei verbali delle sedute del gruppo di lavoro e dai documenti preparatori prodotti in seno ad esso.

dal gruppo) e si è sviluppata lungo undici riunioni formali presso il MURST, a cui si deve aggiungere un intenso scambio epistolare tra i partecipanti, attraverso il mezzo della posta elettronica.

Il gruppo non aveva il compito di elaborare una proposta normativa, ma doveva limitarsi a produrre un documento in cui formulare delle proposte rivolte al ministro, in vista della loro trasformazione in un disegno di legge. In altri termini, ciò che il gruppo era chiamato a fare era fornire un'idea di università e un progetto di innovazione dell'organizzazione didattica e curricolare che sarebbe stata impiegata come trampolino di lancio per innovare sequenzialmente la struttura organizzativa e di governo del sistema universitario. Il suo ruolo era quindi quello di costruire il *référéntiel* settoriale che caratterizzerà la politica di riforma.

La responsabilità degli esperti (o di coloro che vengono presentati e rappresentati come tali) nel processo di *policy* è quella di elaborare e produrre dei *référéntiels*, sia con funzioni di definizione dei problemi e delle soluzioni possibili ad essi connessi, sia di legittimazione *ex ante* ed *ex post* delle decisioni *politiche* e dei loro contenuti [Jobert 1995; Muller 1995; Surel 1995; Warin 1995].

4.1.1. *La strutturazione dello spazio dei possibili: principi generali e repertori istituzionali*

Dunque, da un lato, il gruppo deve perseguire un obiettivo preciso e limitato, dall'altro deve tener presente la prospettiva generale in cui tale obiettivo si inserisce ed assume senso. Quest'ultimo rilievo ci conduce a prendere in considerazione i principi generali a cui la riforma nel suo complesso e i vari obiettivi particolari in cui si sostanzia, devono rispondere.

In primo luogo, il principio del completamento e della realizzazione dell'autonomia è fuori discussione, non ammette né alternative, né un'assunzione debole: esso va assunto e portato fino in fondo. Secondo principio, strettamente connesso all'autonomia è quello della radicale delegificazione dell'ordinamento universitario. Non nuove leggi in aggiunta a quelle esistenti, ma semplificazione e innovazione legislativa volta alla produzione di normative di indirizzo, nel cui quadro le università eserciteranno la propria autonomia. In terzo luogo, adeguamento ed armonizzazione del sistema universitario italiano con i sistemi di istruzione superiore europei più avanzati. Questo principio è composto da tre fondamentali obiettivi: accorciamento dei tempi per il conseguimento della laurea; istituzione di corsi di specializzazione post-laurea diversi dal dottorato, maggiormente volti a fornire competenze professionali e conoscenze di elevato livello; qualificazione degli studi universitari, cioè ridurre radicalmente il fenomeno degli abbandoni, elevare la qualità degli studi universitari, rendere fruibili i corsi universitari nella pro-

spettiva della formazione ricorrente e continua, infine, rendere effettivamente spendibili sul mercato del lavoro i diversi titoli e le conoscenze acquisiti.

Fin qui i fattori rilevanti per la strutturazione/organizzazione dell'attività decisionale del gruppo. L'altra importante dimensione della struttura dello spazio dei possibili è quella cognitiva, ovvero quella riguardante i repertori istituzionali a disposizione degli attori mediante cui definire la situazione, i problemi e selezionare le soluzioni ritenute possibili, legittime e applicabili ai problemi identificati. L'insieme di questi repertori istituzionali, costituiscono un *frame* cognitivo in larga parte dato per scontato dai membri del gruppo, tanto che lungo il processo di elaborazione, i suoi elementi e i suoi contenuti, non sono mai stati messi in discussione. Al riguardo, si potrebbe affermare che essi costituiscano una sorta di paradigma [Brown 1978; P.A. Hall 1993] impiegato dai membri del gruppo per leggere la realtà e avanzare le loro proposte di intervento che caratterizzeranno il progetto che ne conseguirà.

Questi repertori istituzionali sono sostanzialmente composti dai costrutti interpretativi di carattere piuttosto generale che abbiamo visto nel paragrafo 4 del secondo capitolo. Questi costrutti possono essere considerati come altrettanti livelli della cornice della proposta in fase di elaborazione che vanno da quello più generale, a quello più specifico, attinente all'università e ai suoi problemi.

Le narrazioni e le rappresentazioni che definiscono i contorni e l'orientamento dei cambiamenti sociali di più ampia portata degli ultimi vent'anni costituiscono il bordo più esterno della cornice, la struttura portante. Si tratta di quelle retoriche egemoniche che hanno dato luogo ai *référentiels* globali che definiscono la natura del cambiamento e le modalità con cui rispondervi. È su questa base che i mutamenti intervenuti nel contesto sociale in cui è radicato ed opera il sistema universitario vengono concettualizzati in quanto tali, assumono una certa fisionomia ed un certo orientamento, permettono l'identificazione e la definizione di certi fenomeni come problemi su cui è necessario intervenire.

Ciò ci introduce al secondo livello della cornice, le trasformazioni rappresentate come quelle che più direttamente hanno interessato il sistema universitario italiano. Come sappiamo, esse sono sia rintracciabili nel passato, sia di recente identificazione. Le prime riguardano soprattutto gli aspetti di espansione quantitativa del sistema e della sua complessificazione, a cui non sono seguiti adattamenti adeguati. Le seconde riguardano invece, le nuove domande sociali e i nuovi compiti istituzionali a cui le università sono chiamate a rispondere e che richiedono nuove modalità di intervento con cui farvi fronte.

Queste trasformazioni, e con ciò veniamo al terzo livello, implicano un ripensamento e una ricostruzione su basi nuove dei rapporti tra università, i suoi utenti e gli attori istituzionali che strutturano il contesto sociale sovranazionale, nazionale e locale, in cui le università operano. Un rapporto che non

può più essere improntato alla chiusura e all'autoreferenzialità, ma aperto, dinamico e in grado di accogliere e soddisfare le nuove e diversificate domande.

Tutto ciò ci porta a considerare il quarto livello, imperniato sui principi di efficacia, efficienza, qualità e competitività. Le università non possono più permettersi di operare come organizzazioni burocratiche che erogano un servizio standardizzato, ma devono comportarsi come quasi-imprese, quindi essere flessibili, capaci di introdurre innovazioni, badare alla qualità dei loro «prodotti» e così via, nella prospettiva di giungere ad una differenziazione competitiva della loro offerta formativa e dei servizi che sono in grado di erogare. Questo implica anche capacità di attrarre risorse finanziarie a compensazione della riduzione dei finanziamenti pubblici derivanti, sia dalla crisi fiscale dello stato, sia dalle disposizioni contenute nell'art. 5 della legge 537/1993, con cui si è rivoluzionato il sistema di finanziamento pubblico delle università.

Quinto livello, non può che essere che quello dell'assunzione del principio dell'autonomia, vera e propria pietra angolare che regge e dà senso a tutto il resto. Infine, sesto livello riguarda la ricostruzione dei rapporti tra stato e università autonome, nel quadro del mantenimento di un sistema di istruzione superiore di tipo pubblico. Tali rapporti si configurano in base ai principi di guida a distanza (in luogo della gestione centralizzata) e di valutazione della *performance* degli atenei sulla cui base allocare le risorse finanziarie.

Vale la pena fare alcune considerazioni circa il ruolo che la struttura dello spazio dei possibili svolge nel mettere a disposizione dei decisori un quadro che fornisce un orientamento, una prospettiva di lettura e di interpretazione della realtà, certi strumenti e percorsi di azione, mediante cui strutturare il processo decisionale. In primo luogo, i principi e i repertori istituzionali individuati costituiscono il «coperchio del bidone dei rifiuti»², che limita la gamma dei problemi, delle soluzioni e delle opportunità di scelta [Levitt e Nass 1989], ma che permette anche di accoppiarli in una configurazione sufficientemente stabile e strutturata [Mucciaroni 1992]. Ciò consente ai decisori di fare delle «economie cognitive» [Lanzara 1995] che riducono in modo rilevante i loro sforzi tesi alla definizione della situazione e alla ricerca di percorsi e strumenti di azione adeguati. In secondo luogo, questi elementi formano «la topografia, gli argini e l'alveo che incanala il, e dà forma al, comportamento dei partecipanti» [Mucciaroni 1992, p. 466]. Oltre alle economie cognitive, dunque, questi elementi contribuiscono alla stabilizzazione del processo decisionale, rendendolo meno capriccioso ed aleatorio e

² L'espressione è il titolo del saggio di Levitt e Nass *The Lid on the Garbage-Can*, con cui i due autori vogliono indicare come i repertori istituzionali a disposizione dei decisori in un dato momento e contesto non solo limitano le scelte ma le ordinano e le orientano riducendo l'aleatorietà e la capricciosità del processo decisionale a *garbage-can* [Cohen, March e Olsen 1972; per una discussione sugli approcci al *decision making* si veda Vaira 2009]

meno soggetto ai rischi di decisioni contraddittorie. In terzo luogo, principi e repertori istituzionali costituiscono la cornice e il materiale entro cui e con cui i decisori reperiscono e costruiscono delle storie causali [Stone 1989], che fondano, orientano ed organizzano praticamente i loro programmi e corsi di azione, mediante cui pervenire alla costruzione del *référentiel* [Jobert 1995; Mariaux 1995; O'Connor 1997; Warin 1995].

4.1.2. I lavori del gruppo Martinotti:

La costruzione della proposta come processo di ingegneria istituzionale

Nella prima riunione del 14 febbraio, Guerzoni illustra le principali direttrici alle quali il gruppo di lavoro dovrà attenersi per svolgere il suo compito, i cui contenuti sono in larga parte costituiti da quegli aspetti trattati più sopra.

Sulla scorta delle indicazioni fornite da Guerzoni, i membri del gruppo giungono a concordare un programma di lavoro basato sull'individuazione di alcune aree tematiche, il cui studio e sviluppo viene affidato ai membri. Questa scelta riflette isomorficamente la più generale strategia a mosaico della riforma, cioè la ripropone su scala ridotta nell'ambito del gruppo.

In questo modo, dunque, la prima tessera del mosaico riformista viene scomposta in tessere più piccole, la cui elaborazione e trama devono avere come riferimento tanto il disegno generale di riforma, quanto quello particolare del compito assegnato al gruppo. Le porzioni della tessera sono costituite da sette temi, così individuati e assegnati a diversi membri del gruppo:

- vincoli di garanzia in considerazione della realizzazione dell'autonomia (Luzzatto);
- coordinamento territoriale (Tedeschini Lalli, Moscati, Boffo);
- tipologia delle diverse domande formative (Balbo, Benadusi);
- vincoli derivanti dagli ordini professionali (Zich);
- vincoli europei (Lindner)
- crediti (Callari Galli);
- orientamento e tutorato (Messeri).

A queste sette tematiche, si aggiungerà quella riguardante i diplomi universitari, affidata a Tranfaglia nella riunione del 1 aprile, a seguito dell'accennato allargamento dei membri del gruppo di lavoro.

L'elaborazione di questi temi, dunque, è volta a fissare le coordinate e gli aspetti fondamentali su cui, poi, si articolerà la costruzione della proposta che sfocerà nel Rapporto finale. Questa prima operazione assume la valenza cognitiva e pragmatica di un'indagine esplorativa in base alla quale pervenire ad una certa definizione della situazione su cui avanzare le prime proposte di innovazione.

Conclusa questa prima fase, l'attività del gruppo si concentra sul problema di come utilizzare ed assemblare gli elementi emersi da essa in una

configurazione tale da poter essere presentata come una proposta di riforma completa e coerente. Questa parte del processo decisionale, occupa il gruppo per sei riunioni, dal 6 maggio al 15 settembre e si caratterizza per la valenza più «ingegneristica» del processo di costruzione della proposta di riforma, rispetto alla fase precedente.

L'avvio di questa nuova fase è segnato da una breve relazione di Guerzoni, in cui vengono delineati i principali obiettivi che dovrebbero caratterizzare il progetto di innovazione della struttura curricolare universitaria. Pur mantenendo l'articolazione curricolare su tre livelli, previsti dalla 341/90 e riconfermati dalla legge 127/97, Guerzoni suggerisce di introdurre al suo interno alcuni elementi innovativi. Il primo è costituito dalla previsione di un biennio comune per grandi aree disciplinari tanto nel diploma quanto nella laurea. Il secondo concerne invece il livello del post-laurea i cui percorsi non dovrebbero essere limitati al dottorato e alla Scuola di Specializzazione (prevista dalla legge solo per certe discipline), ma considerare anche l'opportunità di introdurre un livello formativo ad elevato contenuto professionalizzante, sul modello del master. A questi obiettivi specifici, si aggiunge quello generale, ma di cruciale importanza, riguardante la definizione dei criteri generali di indirizzo per l'attuazione dell'autonomia didattica nel sistema universitario.

I temi individuati da Guerzoni, vengono condensati in una relazione presentata da Luzzatto nella riunione del 9 giugno. La relazione propone alcune ipotesi con cui pervenire alla definizione dei criteri generali e a delineare alcune proposte di innovazione della struttura curricolare. Su questa base il gruppo avvia un dibattito con cui giunge a stabilire una prima e provvisoria articolazione dei percorsi curricolari che costituisce l'intelaiatura della proposta più organica che sarà presentata il mese successivo.

Questa articolazione prevede come primo livello il diploma universitario a tendenziale contenuto professionalizzante, posto in serie o nettamente separato dalla laurea, la quale costituisce il secondo livello a carattere più generale e non eccessivamente specialistico. Il terzo livello riguarda le specializzazioni post-laurea rivolte alle professioni di livello superiore. Viene avanzata l'idea di ridurre il biennio comune indicato da Guerzoni, al solo anno iniziale. Ciò perché si ravvisa che un biennio di quel tipo si configurerebbe come un primo livello di istruzione superiore sul modello del DEUG³ francese (in luogo del diploma) e non come semplice biennio propedeutico e di orientamento. Al contrario, il primo anno comune permette sia di introdurre il fondamentale momento di orientamento per lo studente, sia di mantenere il diploma come primo livello di istruzione superiore. Tuttavia, tanto l'introduzione dell'anno

³ Il DEUG (Diplôme d'études universitaires générales) era un titolo terziario che certificava l'acquisizione di un livello base di istruzione superiore conseguibile in due anni, nell'ambito dei diversi settori disciplinari universitari (Arti, Lettere, Scienze sociali, Economia, Scienze tecnologiche, Scienze sportive, Teologia).

comune, quanto la riduzione del biennio propedeutico ad un anno, non trovano un consenso unanime. Come vedremo, l'idea di un biennio sul modello DEUG, verrà reintrodotta non come biennio propedeutico, ma configurato come eventuale prima tappa dei percorsi di studio che conferisce non un titolo, ma un certificato attestante il completamento di un ciclo biennale di istruzione superiore.

Ultimi due punti degni di nota, sono costituiti dalla necessità di inserire il dottorato di ricerca nel terzo livello del post-laurea e dal rapporto dei crediti con il concetto di annualità mantenuto nella 127/97. Il gruppo è concorde sull'opportunità di insistere sul sistema dei crediti soprattutto per quel che riguarda la definizione dell'organizzazione didattico-curricolare nel quadro dell'autonomia didattica da conferire agli atenei.

Sulla base di questo dibattito, viene affidato a Luzzatto e a Zich il compito di presentare una proposta organica su questi temi, la quale si configurerà come il prodotto di un processo di «ingegnerizzazione» che combina quanto emerso nella fase precedente, gli obiettivi che caratterizzano la nuova fase dei lavori, le suggestioni provenienti da questo dibattito e i vincoli posti in essere dalla normativa in vigore.

La relazione si apre con la riproposizione della struttura curricolare su tre livelli, su cui le università godono di ampi spazi di autonomia per quanto concerne la definizione e la disciplina del loro ordinamento didattico e del loro assetto organizzativo, come previsto dalla legge 127/97. La durata legale dei corsi è definita invece dalla legge 341/90, nella parte non abrogata dalla 127/97, per cui i diplomi hanno durata compresa tra due e tre anni, la laurea tra quattro e sei e la Scuola di Specializzazione non meno di due.

Accanto al tradizionale concetto di annualità, viene introdotta l'innovazione dei crediti didattici sul modello ECTS (*European Credit Transfer System*), quale criterio di misura non solo del carico didattico, ma della stessa durata dei corsi, per cui ad ogni annualità vengono associati 60 crediti. L'introduzione dei crediti accanto all'annualità costituisce un compromesso tra quanto il gruppo aveva elaborato e pensato di fare fin qui e quanto stabilito dalla legge 127/97.

L'idea che era maturata in seno al gruppo era quella di sostituire il concetto di annualità con i crediti, per cui la durata dei corsi avrebbe dovuto essere determinata dalla quantità di crediti richiesti per il suo completamento e non più in termini di durata annuale stabilita con legge. La riproposizione del concetto di annualità nella legge, implicava la sua non eludibilità ma anche, apparentemente, la sua non conciliabilità con il sistema dei crediti. D'altra parte la convinzione circa la bontà del sistema dei crediti (per non dire della necessità, visto che tale sistema era previsto come strumento per la mobilità e il riconoscimento dei titoli di studio a livello europeo) era forte e radicata nel gruppo e ad esso non vi si voleva rinunciare. Il punto di equilibrio tra queste due diverse impostazioni è stato trovato attraverso un'interpretazione

debole della legge e, specularmente, un'interpretazione forte del principio di autonomia⁴.

I temi della struttura generale del sistema curricolare e della diversificazione dell'offerta formativa, vengono affrontati sulla scorta di tre tematiche: il problema dei *drop-out*; il problema dell'allungamento della durata reale degli percorsi di studio rispetto a quella legale; la differenziazione della domanda di formazione superiore, anche riguardo alla formazione ricorrente, permanente e a quella non indirizzata all'acquisizione di un titolo di studio.

Per i cicli più lunghi, viene posta l'esigenza di prevedere per coloro che non li concludono, l'utilizzabilità di tutto il percorso compiuto positivamente, o quantomeno di una sua larga parte, per acquisire un titolo almeno in un percorso breve. Questa possibilità è operativamente perseguibile impiegando il sistema dei crediti con cui lo studente può muoversi da un percorso all'altro vedendosi riconosciuti i crediti accumulati in un dato percorso. Oltre a questo aspetto, viene suggerito di privilegiare una struttura curricolare organizzata su una pluralità di livelli successivi (diploma, laurea, post-laurea), ad ognuno dei quali corrisponde una durata aggiuntiva di due o tre anni (o 120-180 crediti). Anche in questo caso, il passaggio da un percorso all'altro si ha in base al sistema dei crediti. Appare evidente come questa proposta sia pensata in riferimento all'abbattimento del tasso di abbandoni che affligge l'università italiana.

Un secondo punto importante riguarda l'articolazione dei piani di studio che devono essere costruiti in modo tale da consentire allo studente di ottenere il titolo di studio relativo al percorso scelto, entro i tempi stabiliti dalla durata del percorso, in modo da ridurre il fenomeno dell'allungamento della durata reale degli studi. Questo implica sfrondare i piani di studio da materie troppo specialistiche e abbandonare la pretesa, soprattutto nei corsi di laurea, di formare dei ricercatori. Ciò a cui si deve puntare è offrire una solida preparazione di base sia teorica sia applicata, in una prospettiva che vede le specializzazioni e la formazione orientata alla ricerca in percorsi differenti e successivi.

Infine, accanto ai percorsi che conducono all'acquisizione di un titolo di istruzione superiore, le università possono attivare in totale autonomia corsi non finalizzati in tal senso, soprattutto nell'ambito della formazione ricorrente, permanente e manageriale. Sulla base di queste indicazioni, l'architettura del sistema curricolare verrebbe ad essere così strutturata:

1. Primo anno totalmente, o in larga misura, comune per un'intera area

⁴ Questa doppia interpretazione deve molto al lavoro di mediazione di Guerzoni, il quale già nella riunione del 6 maggio, a fronte delle perplessità e dei timori che serpeggiavano nel gruppo, ha sottolineato che «le norme vanno interpretate e si darà un'interpretazione molto aperta che comunque porterà all'obiettivo che si vuole perseguire: l'autonomia» (dal verbale di riunione del 6/5/1997).

scientifico, dando luogo ad un numero limitato di grandi blocchi curriculari accorpati. In altre parole, questo anno deve essere caratterizzato da una coincidenza (almeno tendenziale) per una pluralità di diplomi e lauree afferenti ad una certa area scientifica. Ciò assume una valenza di orientamento per lo studente che potrà scegliere il percorso al termine di questo anno. I corsi si diversificano, dopo questo anno comune, secondo diverse possibilità, di seguito indicate.

2. Corso di diploma autonomo a spiccato contenuto professionalizzante, che però consenta, tramite l'utilizzazione dei crediti, di poter accedere verso un corso di laurea affine.
3. Corso di laurea, al cui interno possono essere previsti dei traguardi intermedi, costituiti da un diploma collocato in serie, o da una certificazione a valore culturale e non professionale che attesti il completamento di un ciclo biennale (denominato certificato universitario, o certificato universitario di base [CUB]), i cui crediti acquisiti possano anche essere parzialmente impiegati per accedere ad un certo numero di corsi di laurea o di diploma. Le lauree quadriennali possono anche non prevedere né il certificato di base, né il diploma. Per le lauree oltre i quattro anni si deve invece prevedere la possibilità di uno sbocco breve che valorizzi il percorso compiuto anche se non completo. Pertanto queste lauree o prevedono un diploma in serie, oppure permettono di rendere spendibile il certificato di base in un altro corso di laurea affine di durata quadriennale.

Dal modo in cui è stata costruita la proposta di innovazione curricolare emerge come essa sia frutto di un notevole sforzo di «ingegneria istituzionale»⁵, volto a combinare insieme in un modello sufficientemente coerente una pluralità di principi e repertori istituzionali relativamente eterogenei. Di particolare peso in questo processo costruttivo, sono stati proprio i vincoli legali. La 127/97 non avendo abrogato la parte della 341/90 relativa alla definizione della durata legale dei corsi in termini di annualità, ha costituito una condizione notevolmente restrittiva alle possibilità di innovazione che il gruppo si proponeva di perseguire. Ciò è particolarmente evidente non solo in rapporto ai crediti, che in qualche modo sono stati rimessi in gioco (non senza qualche forzatura e limitazione della loro portata innovativa), ma soprattutto per la costruzione dell'architettura curricolare. Costretta tra il martello delle inno-

⁵ Il termine «ingegneria istituzionale» è derivato dal concetto di «ingegneria dell'eterogeneo» impiegato da Law [1987] nella sua analisi dei sistemi tecnici. Con questo concetto, Law vuole sottolineare come i sistemi tecnici siano costruiti sociali prodotti dalla relazione e combinazione di una pluralità di materiali eterogenei: persone, teorie scientifiche, competenze, progetti, strumenti, macchine, ecc. che, a loro volta, producono un certo artefatto, o un certo effetto [si veda anche Cooper e Law 1995]. Tuttavia, ho preferito il termine «ingegneria istituzionale» per evidenziare come la proposta sia prodotta sulla base dell'impiego e della combinazione di elementi sì eterogenei (o relativamente tali), ma con un tratto in comune: essere costituiti da repertori istituzionali.

vazioni da introdurre (definite dalle istanze di riforma e da quanto era emerso nella precedente fase dei lavori) e l'incudine dei vincoli di legge che restringevano di non poco lo spazio di manovra, la proposta ha dato luogo ad una struttura curricolare piuttosto complessa e non immediatamente chiara, riflesso del difficile *trade-off* tra logica dell'innovazione e logica tendenzialmente conservativa della legge. Tuttavia, non si può non riconoscerle il merito di essere riuscita a tenere unite componenti così eterogenee quanto a contenuti e ad implicazioni che producevano sul piano pratico. Un'unione che non è una semplice giustapposizione, o un *patchwork*, di elementi innovativi e di elementi tesi a limitare la stessa innovazione, ma frutto di un autentico processo di ingegnerizzazione di questi elementi che ha dato luogo ad un prodotto sufficientemente organico e coerente con gli obiettivi di fondo.

4.1.3. *Il dibattito sulla struttura curricolare*

La presentazione della proposta di struttura curricolare avviene nella riunione del 7 luglio. Il dibattito che innesca, e che si prolungherà in parte anche nella successiva riunione del 15 settembre, dà luogo alla formazione di due «fronti» il cui terreno di disaccordo è il primo anno comune e il CUB. Non sorprende che proprio su questi due temi si sia aperta una divaricazione nel gruppo, sebbene non così radicale da impedire il dialogo costruttivo e volto alla mediazione delle posizioni. Infatti, questi due elementi costituiscono due autentiche novità nel modo di strutturare i percorsi didattici.

Questi aspetti della proposta hanno costituito l'unico momento in cui due «culture», o visioni del modo di intendere la riforma in corso hanno avuto modo di manifestarsi e di «scontrarsi» all'interno del gruppo. Credo che la definizione sintetica che meglio riesce a cogliere le caratteristiche di queste due posizioni culturali sia quella espressa dalla suddivisione tra «riformatori pragmatici» e «ingegneri della riforma»⁶. Il primo gruppo, come suggerisce la definizione, è improntato a un pragmatismo teso a considerare e a introdurre quelle innovazioni che sono realisticamente e operativamente perseguibili dalle università. Alla base di questo modo di concepire l'azione riformista, vi è il presupposto secondo cui le innovazioni devono avere un contenuto operativo, una ricaduta pratica sull'organizzazione e sul *modus operandi* delle università, tenendo in conto di come fino ad oggi l'università italiana ha operato ed è stata organizzata. Il secondo gruppo, di certo non caratterizzato da utopismo, o velleitarismo, concepisce l'azione riformista in un senso più «radicale», cioè tesa ad introdurre delle innovazioni nella prospettiva di met-

⁶ Sulla scorta dei verbali di riunione è possibile identificare i membri che compongono i due diversi gruppi: il gruppo dei «pragmatici» è costituito da Lariccia, Tedeschini Lalli, Cal-lari Galli, Zich e Rizzo; quello degli «ingegneri» dai sociologi e da Luzzatto.

tere seriamente mano ai problemi che investono il sistema universitario. La preminenza è qui data alla necessità di offrire una terapia adeguata ai problemi e non tanto e solo al contesto organizzativo su cui si vuol intervenire. L'approccio è ingegneristico poiché tende ad assumere il punto di vista di ciò che si deve fare a fronte dell'identificazione di certi problemi, anche se ciò implica introdurre innovazioni apparentemente difficili da perseguire, o rappresentate come prive di una valenza operativa immediata.

Definiti in questo modo i due diversi punti di vista, vediamo gli argomenti che ne sono alla base in riferimento alle due innovazioni dell'anno iniziale in comune e del CUB.

Per quel che concerne l'anno iniziale in comune per grandi aree, viene ravvisato dai «pragmatici» il rischio che tale introduzione potrebbe creare non pochi problemi di implementazione. In primo luogo perché non è un'innovazione immediatamente attivabile (si dovrebbero prima definire le grandi aree) e comunque necessita di tempi relativamente lunghi prima di essere «metabolizzata» dalle università. In secondo luogo, pare molto più facilmente perseguibile nelle piccole università con poche facoltà che nelle grandi caratterizzate da molte facoltà con un notevole numero di corsi di laurea e di discipline al loro interno. Pertanto il suo inserimento nella proposta finale appare quantomeno opinabile. A queste obiezioni, gli «ingegneri» rispondono che questo anno iniziale di orientamento assume una valenza decisiva sia per abbattere il tasso di abbandoni, sia per ridurre la frammentazione dei corsi di base e dare così maggiore coerenza ai curricula afferenti ad una pluralità di aree. Ciò permetterebbe allo studente di poter effettivamente scegliere il percorso avendo davanti a sé un ventaglio sufficientemente ampio di alternative perseguibili.

La mediazione tra queste due posizioni sarà trovata, in un primo tempo, decidendo di inserire l'anno iniziale nelle premesse introduttive nel documento finale usando la definizione «anno iniziale comune a livello di *sperimentazione*». Successivamente, durante la redazione definitiva del Rapporto finale esso, pur mantenendo quella definizione e presentandolo come una «opportunità», verrà inserito nella sezione dedicata alle principali linee di intervento riguardo alla struttura dell'ordinamento didattico. La prima collocazione, associata alla definizione che ne faceva una sperimentazione, evidentemente doveva essere apparsa come un eccessivo indebolimento di questa innovazione cui non pochi tenevano e, soprattutto, avrebbe potuto passare del tutto inosservata, essendo posta tra le premesse. La seconda collocazione, in una delle sezioni centrali del Rapporto, invece, poteva dare maggior visibilità a questa «sperimentazione opportuna» senza che però assumesse una valenza superiore, o più forte, rispetto alla definizione che ne è stata data.

Come detto, il CUB costituisce l'altro terreno su cui trova espressione la divergenza di vedute. Il fronte pragmatista ritiene l'introduzione del CUB, per la sua stessa natura di certificato a valore culturale e non professionale, sia non priva di ambiguità. In particolare non si vede l'utilità di un titolo

aggiuntivo che non ha alcuna spendibilità sul mercato del lavoro, non solo per la sua valenza di semplice certificazione culturale, ma anche in considerazione del fatto che circa il 40% dei laureati nel sistema occupazionale italiano è sotto-occupato. Ciò lo rende un titolo del tutto astratto e privo di qualsiasi utilità concreta. Inoltre, viene anche evidenziato che un titolo con quelle caratteristiche è del tutto superfluo, poiché un analogo significato di certificazione culturale lo hanno i crediti acquisiti. La risposta del fronte degli ingegneri è che si deve tenere in considerazione che nelle università esistono studenti «part-time», molti dei quali entrano ed escono dall'università in base all'alternanza di periodi di lavoro e periodi di inattività. Il CUB, in questa prospettiva, può avere un'utilità al fine di non far cadere in prescrizione gli esami sostenuti fino ad un certo punto del percorso e quindi riprenderlo da dove lo si è interrotto. Martinotti, in particolare, spinge nella direzione di accettare l'introduzione di questo titolo, poiché esso comunque rappresenta un traguardo per lo studente che arriva fino ad un certo punto e che ha interesse che quel percorso venga certificato. In altre parole, sebbene il CUB non sia propriamente una credenziale formale in senso tradizionale [Collins, 1979], esso ha il ruolo di rendere simbolicamente visibile l'acquisizione di un minimo di istruzione superiore.

La posizione degli ingegneri sarà alla fine quella che riuscirà ad imporsi, cosicché il CUB viene inserito nel Rapporto finale nella parte dedicata all'ordinamento didattico. Su questa decisione ha in qualche misura pesato il suggerimento iniziale di Guerzoni volto a prevedere un biennio comune⁷.

Ultimo punto degno di nota di questo dibattito, sebbene non più in una chiave di divergenze, ma di dibattito propositivo, ha riguardato il livello del post-laurea. Guerzoni aveva posto l'esigenza di inserire un titolo diverso dal dottorato e dalla Scuola di Specializzazione, volto alla formazione di competenze professionali di elevato livello. Questo significava pensare all'introduzione di un titolo post-laurea che non fosse prevalentemente orientato alla ricerca e che non fosse limitato alle sole specializzazioni previste dalla legge, ma che si configurasse come possibile ed ulteriore percorso che le università

⁷ Che la previsione del biennio abbia in qualche modo influito sulla decisione di mantenere ed inserire il CUB nel Rapporto finale, mi pare trovi una conferma nell'affermazione di Luzzatto, secondo cui «il certificato è venuto fuori dal documento di Guerzoni come parte iniziale del curriculum ed è ininfluenza che venga considerato o no nel mondo del lavoro» (Verbale del 7/7/1997) [in realtà Guerzoni non ha parlato di «certificato», ma di biennio iniziale in comune per grandi aree]. Questa affermazione mi sembra che sottolinei anche un altro fatto connesso al destino del CUB: il suggerimento di questo biennio non veniva da un membro del gruppo dei pari, ma dal sottosegretario al MURST con delega per l'Università. È plausibile pensare che quel suggerimento sia stato interpretato come una posizione di Berlinguer sostenuta da Guerzoni, cioè una posizione caldeggiata dai vertici del Ministero. Tuttavia nell'intervista che ho svolto con Guerzoni egli ha negato che lui e Berlinguer avessero una posizione del genere, anche se lui personalmente non vedeva male questa maggior formalizzazione del biennio, perché lo rafforzava, sia sul lato degli studenti, sia su quello delle università.

possono inserire nella loro offerta formativa. Sebbene tra i membri del gruppo vi fosse sostanzialmente consenso su questo percorso, le perplessità riguardavano come nominare questo titolo. Martinotti propone la denominazione di *master*, anche per allinearsi agli altri sistemi europei e all'uso ormai invalso di questo termine. Su questa denominazione emergono diverse perplessità (per lo più giustificate sul fatto che inserire un percorso definito *master* nell'ordinamento didattico universitario potrebbe generare confusioni) tese a individuare una definizione diversa. Nel gruppo c'era chi pensava che questa denominazione creasse confusioni con i *master* offerti da università private come la Bocconi e/o con quelli organizzati da imprese. Qualcun altro invece vedeva nella denominazione il rischio di essere accusati di esterofilia.

Alla fine si decide per la definizione proposta di Tedeschini Lalli, secondo cui si prevede «l'esistenza di ulteriori livelli post-laurea e post-diploma con un impegno di 60 crediti, corsi denominati *master* nella terminologia nord-americana». Questo dibattito e la definizione del titolo post-laurea (e post-diploma) a cui dà luogo, mi sembrano interessanti. Infatti, mi pare che siano espressione di una vecchia deriva culturale che guarda con sospetto ciò che può apparire troppo «americano». Ciò che voglio dire è che, molto probabilmente, questa deriva non era presente nei membri del gruppo, ma che essa è stata rappresentata come presente nell'università e in una certa quota degli studenti, per cui era necessario prendere preventivamente le distanze da un termine come *master*, per non ingenerare equivoci di tendenze «americanizzanti» presenti nella proposta di riforma. Questo rilievo trova una chiara conferma nelle parole di Martinotti [1998, p.115]: «[...] sapevamo benissimo nel corso dei lavori della Commissione che saremmo stati accusati di «americanate», cosa che si è verificata con straordinaria e quasi stucchevole puntualità».

Ad ogni modo, questo ulteriore livello di istruzione superiore viene inserito nella proposta finale del gruppo con questa lunga perifrasi che riecheggia quella avanzata da Tedeschini Lalli: «livello post-diploma o post-laurea con impegno corrispondente a 60 crediti, costituiti in parte da attività di *stage* o comunque professionalizzante; esso può assumere una denominazione quale *master* (se si segue la terminologia anglosassone) o diploma di studi superiori specialistici (terminologia francese) o altra analoga».

Gli elementi emersi da questo dibattito e dalle due precedenti fasi del processo decisionale fin qui ricostruito, andranno a costituire la struttura e i contenuti del Rapporto finale redatto in forma definitiva nella riunione del 21 ottobre. Nel paragrafo che seguirà, pertanto, non prenderò in esame i contenuti della proposta così maturata, poiché non vi sono differenze apprezzabili tra quanto fin qui visto e il testo definitivo. Mi concentrerò invece sulle prime tre parti del documento finale (*presentazione, filosofia di intervento e principi organizzativi generali*), le quali si configurano come il *réfèrentiel* settoriale della riforma universitaria, oltre che dell'autonomia didattica, frutto dei processi costruttivi fin qui esaminati.

4.2. IL RAPPORTO FINALE, OVVERO IL RÉFÉRENTIEL SETTORIALE DELLA RIFORMA UNIVERSITARIA

L'ultimo atto della fase progettuale del processo riformistico è costituito dalla redazione del Rapporto finale e dalla sua pubblicazione su internet nel sito del MURST.

Prima di passare a esaminare i contenuti delle prime tre parti del documento, vorrei dire alcune cose riguardo la decisione di renderlo pubblico. Essa è stata presa nella riunione del 24 giugno e risponde all'esigenza, unanimemente sentita dai membri del gruppo, di informare i principali destinatari della proposta (le università e gli studenti) di quanto il gruppo aveva elaborato, per ragioni di trasparenza e correttezza nei loro confronti.

Alla base di questa esigenza vi era la consapevolezza che il gruppo stava assumendo decisioni per conto di altri, per cui si avvertiva la responsabilità di informarli al riguardo. Questa decisione assume un senso in relazione a due argomenti connessi. Da un lato, come abbiamo visto, le proposte del gruppo sono sostanzialmente tutte orientate ad abbattere (o almeno a limitare il più possibile) le logiche autoreferenziali che hanno contraddistinto il sistema universitario nel suo complesso. Isolare la proposta dal contesto sociale verso cui è indirizzata, sarebbe entrato in palese contraddizione con quell'orientamento di fondo. Detto in parole semplici, il gruppo era consapevole che non si poteva «predicare bene e razzolare male». Dall'altro, l'esperienza delle precedenti riforme universitarie mostrava chiaramente come una logica di chiusura della politica riformista verso il mondo universitario produceva l'effetto di far abortire la riforma, o quantomeno di renderne inefficaci gran parte degli obiettivi che essa si proponeva.

Ma alla base di questa decisione vi è ancora un argomento attinente all'identità dei membri del gruppo. Essi, non si percepivano e rappresentavano come intellettuali impegnati in un esercizio puramente teorico, né come politici che discutono «ideologicamente» sul dover essere, ma come esperti⁸ incaricati del compito, estremamente pratico e volto a produrre conseguenze pratiche, di redigere le linee-guida di una politica pubblica volta a perseguire una riforma. La decisione in questione, quindi, appare il riflesso di quella che March e Olsen [March 1994; March e Olsen 1984; 1989] definiscono *logica dell'appropriatezza*, sulla cui base gli attori definiscono il loro contesto di azione, la loro identità e le aspettative connesse al ruolo ricoperto. Nel caso dei membri del gruppo, la logica dell'appropriatezza investiva due sfere distinte ma connesse: quella della politica e quella dell'università – a cui peraltro appartenevano – per cui non potevano non considerare *responsabilmente* anche quel contesto da cui provenivano e che costituiva l'oggetto della loro proposta di intervento.

⁸ È lo stesso mandato e contesto di azione dei membri del gruppo che li ha definiti e rappresentati come esperti incaricati di un compito preciso con conseguenze pratiche.

Chiarito questo aspetto, torniamo al Rapporto finale ed in particolare a quelle tre parti che ritengo rappresentino il *réfèrentiel* settoriale della riforma. I contenuti e la redazione di queste parti sono stati elaborati da Martinotti e presentati al gruppo nella riunione del 7 luglio. Sulla scorta delle osservazioni ricevute, la prima bozza è stata rivista e ridiscussa nelle ultime riunioni (15 settembre e 21 ottobre) prevalentemente dedicate alla discussione di come strutturare editorialmente il documento finale. Vediamone, quindi, brevemente i contenuti.

Nella *Presentazione* vengono sintetizzati i principali punti caratterizzanti la proposta costituiti da tre temi:

1. La filosofia generale della proposta, la cui pietra angolare è costituita dal principio dell'autonomia, definita non solo come fine in sé, ma anche e soprattutto come strumento per perseguire il cambiamento nel sistema universitario.
2. I principi organizzativi che discendono dal principio dell'autonomia, dei quali il principale – e fortemente innovativo – è il principio di *contrattualità* tra atenei e studenti. Questo principio costituisce il cardine su cui ruota buona parte delle proposte di innovazione organizzativa avanzate nel documento.
3. Le proposte specifiche, che riguardano «una serie di innovazioni da considerarsi come parti complementari di un disegno complessivo di riforma» [Rapporto, p. 2]. Queste innovazioni riguardano l'introduzione operativa del sistema dei crediti, l'architettura dei curricula universitari, l'orientamento, la valutazione del sistema universitario, il coordinamento territoriale, il collegamento con i sistemi di istruzione europei e le conoscenze per il governo del sistema.

La sezione dedicata alla filosofia dell'intervento, si configura come una *storia causale* [Stone 1989] volta a giustificare e a rendere conto delle ragioni alla base della necessità di una nuova riforma universitaria. Il punto di partenza è costituito dal riconoscimento della situazione dell'università italiana come un sistema che denuncia un forte ritardo nell'adeguamento della sua forma istituzionale ai cambiamenti socio-economici che si sono prodotti nel più ampio ambiente sociale a partire dagli anni sessanta. I cambiamenti, che pure sono stati introdotti in diversi momenti, si caratterizzano per la parzialità, il ritardo, la logica meramente reattiva che nel complesso hanno peggiorato la situazione anziché sanarla. La stessa riforma Ruberti, a cui viene riconosciuto il merito di aver intaccato per la prima volta le logiche e il sistema che hanno portato a questa situazione, non ha prodotto effetti significativi circa il *modus operandi* del sistema universitario nel suo complesso.

Alla diagnosi, segue la descrizione della terapia, individuata nella strategia di riforma a mosaico e nell'evitare di proporre modelli astrattamente universalistici, ma difficilmente perseguibili operativamente. Infine, vengono evidenziati gli strumenti di questa terapia: l'autonomia universitaria, come fi-

ne e strumento, che si esplica nel quadro di un sistema di istruzione superiore pubblico (come previsto dall'art. 17 della legge 127/97). Ciò significa che le università devono soddisfare dei requisiti minimi definiti a livello centrale, dopo di che sono libere di operare e di innovare negli ampi spazi di autonomia loro concessi, in una logica di azione che vede il cambiamento stimolato dal basso e non più dall'alto (cioè dal centro del sistema). Questi strumenti terapeutici vengono poi legittimati sottolineando che essi «sembrano perfettamente in linea con gli orientamenti generali a livello europeo» [Rapporto, p. 6].

In questa parte del documento, ritroviamo sostanzialmente gli argomenti che sono emersi nei dibattiti accademici visti nel secondo capitolo, il cui insieme ha dato luogo ad un primo embrione di *référentiel* settoriale della politica universitaria. I contenuti di questo primo abbozzo di *référentiel* settoriale, sono stati ulteriormente combinati con quelli dei *référentiel* globali, dando luogo ad un *référentiel* settoriale relativamente stabile. Vediamo allora in che cosa esso consista, spostando lo sguardo alla terza parte del documento dedicato ai principi organizzativi generali.

Questa parte è caratterizzata da una specie di «decalogo della riforma», composto da dieci principi che costituiscono la struttura portante della proposta di riforma e che danno senso alle linee di intervento avanzate nell'ultima parte del documento. Questi principi sono i seguenti:

1. *Contrattualità del rapporto studenti-ateneo*. Questo principio dovrebbe sostituire quello tradizionale di natura quasi-fiscale della passiva iscrizione dello studente all'università. In base a questo principio, gli studenti definiscono *contrattualmente* con il singolo ateneo le condizioni di svolgimento degli studi (tempo pieno, tempo parziale, frequentante, non frequentante ecc.). L'ateneo deve impegnarsi a rendere un servizio efficiente e di qualità, nell'ottica della *customer satisfaction*. Alla base del principio di contrattualità vi è, da un lato, la rivalutazione del ruolo degli studenti come soggetti *attivi*, dall'altro la responsabilizzazione degli atenei riguardo alla trasparenza e alla qualità della loro offerta formativa. In altri termini il rapporto studenti-università viene riconfigurato come un rapporto, o meglio, una transazione, cliente-fornitore.
2. *Diversificazione competitiva* tra gli atenei. Questo principio vuol sottolineare l'importanza di accettare, incentivare, valorizzare e rendere trasparenti le differenze tra i diversi atenei, in modo da incoraggiare la differenziazione dell'offerta formativa e quindi la scelta della sede da parte degli studenti, in base a specifiche esigenze formative. Ciò permetterebbe di mettere in moto la mobilità interateneo degli studenti che finora è mancata.
3. *Pluralità dell'offerta formativa*, con cui venire incontro alla variegata domanda di istruzione superiore (tempo pieno, tempo parziale, studenti lavoratori, formazione ricorrente e continua ecc.).
4. *Flessibilità curricolare*. Questo principio è strettamente connesso al precedente, in quanto la flessibilità curricolare facilita l'adeguamento dell'of-

- ferta formativa alla domanda. Questo principio trova la sua espressione operativa nell'autonoma capacità di introdurre innovazioni didattiche, disciplinari e curricolari delle università.
5. *Flessibilità delle risorse umane.* La possibilità di aprire e chiudere corsi di studio, in base alla flessibilità curricolare, implica l'eliminazione della rigida corrispondenza tra docente e cattedra/materia. I docenti possono essere utilizzati per insegnare più materie e muoversi da una cattedra all'altra. È anche necessario stimolare la mobilità interateneo dei docenti sebbene per limitati periodi di tempo.
 6. *Accreditamento del titolo di studio.* Ciò a cui mira questo principio è giungere gradualmente alla sostituzione del valore legale con il *valore culturale* del titolo di studio, valutato sulla base di certificazioni a posteriori, o accreditamenti, in base alla sua rispondenza alle esigenze economiche e sociali. Tale accreditamento dovrà essere di pertinenza di un ente nazionale, data la natura pubblica dell'istruzione superiore, che assuma anche il ruolo di garante della qualità dell'offerta formativa. In questa prospettiva è indispensabile che le università soddisfino dei requisiti comuni fissati a livello nazionale, ma essi devono riguardare il minimo indispensabile, sia per non entrare in contraddizione con l'autonomia universitaria, sia per non inibire e bloccare l'autonoma capacità innovativa delle singole università.
 7. *Sistema dei crediti.* Di questo si è già detto nei paragrafi precedenti.
 8. *Principio del bottom-up.* Questo principio è teso, da un lato, a trasformare il sistema universitario italiano da sistema governato dall'alto, a sistema governato dal basso, cioè dalle singole università. In altri termini, si tratta di incentivare l'iniziativa innovativa delle singole università come processo che ha origine da esse e non dalle leggi emanate dal centro, in base al principio che si può fare tutto ciò che non è espressamente vietato. Il ruolo del centro dovrebbe essere quello di orientare le innovazioni, soprattutto attraverso la diffusione dei modelli di *best practice*. Sempre conformemente a questo principio, le università possono istituire corsi non finalizzati all'acquisizione di un titolo, in totale autonomia e con la possibilità di inserire tali iniziative nel sistema dei crediti.
 9. *Valutazione.* Questi principi fin qui descritti, non possono non contemplare la valutazione, intesa come strumento di regolazione del sistema nel suo complesso. Questa attività di valutazione è già parzialmente avviata, ma è necessario conferire ad essa maggiore capacità di intervento e migliori strumenti operativi, poiché tanto più ampia è l'autonomia, tanto più stringente deve essere l'obbligo da parte dei soggetti di confrontarsi con una valutazione interna ed esterna del proprio funzionamento.
 10. *Rafforzamento della funzione di governo.* Con funzione di governo si vuol indicare la capacità di conoscenza, di indirizzo, di coordinamento e di verifica dei risultati. Questa funzione non può esaurirsi in quella svolta

dall'Osservatorio del Sistema Universitario (raccolta dei dati del sistema), ma deve contemplare anche un osservatorio della domanda, per conoscerne le dinamiche e gli scenari a cui esse danno luogo.

Al termine di questa elencazione, vale la pena fare alcune brevi considerazioni in merito ai contenuti di questa proposta.

Innanzitutto, mi sembra evidente che molti degli aspetti trattati non si riferiscano solo all'autonomia didattica, ma al sistema universitario nel suo complesso. Ad esempio i principi di differenziazione competitiva, della mobilità dei docenti, dell'accreditamento dei titoli di studio, dell'adozione di sistemi di valutazione e di governo del sistema. Questi sono tutti aspetti che hanno una portata più ampia e generale, rispetto a quella della sola autonomia didattica e ciò costituisce la prova che quanto proposto nel documento finale del gruppo si configura come un vero e proprio *référentiel* settoriale della politica di riforma dell'università.

In secondo luogo, i principi generali esposti incorporano gran parte dei temi dibattuti nel gruppo di lavoro. Ma alcuni di essi hanno subito un ulteriore rielaborazione e ricombinazione alla luce dell'introduzione del principio di contrattualità, che si delinea come fondamento di alcuni aspetti della proposta. Così, il principio di differenziazione competitiva implica un'estensione della contrattualità riguardo alla trasparenza dell'offerta formativa dei diversi atenei nei confronti della domanda. Lo stesso dicasi per i connessi principi della pluralità dell'offerta formativa e della flessibilità curricolare. Ma il principio di contrattualità si estende anche al principio della logica dell'innovazione dal basso, non più nei confronti dell'utenza, bensì come principio alla base dei rapporti tra il singolo ateneo e i soggetti che concorrono al suo finanziamento, primo fra tutti lo stato. In questo senso l'innovazione diventa una pratica responsabile e trasparente quanto alle ragioni che ne stanno alla base, riducendo i rischi di innovazione «opportunistica» e fondata su logiche di tipo autoreferenziale.

In terzo luogo, i diversi principi nel loro insieme costituiscono un sistema coerente per far fronte a quelli che sono rappresentati come i due principali problemi dell'università italiana: l'eccessiva autoreferenzialità e la bassa produttività delle istituzioni universitarie (elevato tasso di abbandoni, rilevante numero di fuori-corso e il connesso basso numero di laureati). Anche per questo riguardo, le proposte contenute nel documento vanno al di là della loro applicabilità al ristretto ambito della riforma didattica, per presentarsi come elementi costitutivi della riforma universitaria nel suo complesso e, dunque, come *référentiel* settoriale, fondato sul principio/strumento dell'autonomia. L'autonomia come principio si esprime attraverso l'attribuzione alle università di più ampi margini di libertà nei confronti del centro che però non può trasformarsi in libertà assoluta. Il contrappeso ai più ampi spazi di autonomia è costituito dalla necessità di attivare e consolidare un più organico rapporto università-contesto sociale (locale, nazionale e internazionale),

in cui le istituzioni extra-accademiche esercitino funzioni di controllo, di stimolo e di influenza sulle università. In questo senso, il concetto di *autonomia condizionata* pare utile per definire il tipo di autonomia che emerge dal Rapporto finale. Per quel che riguarda l'autonomia come strumento, essa trova espressione nella capacità di innovare e rendere flessibile l'offerta formativa e nel realizzare un sistema universitario che operi in maniera più efficace ed efficiente.

Infine, va sottolineato ancora una volta come questi principi e i loro contenuti riflettano vistosamente l'incorporazione e la traslazione delle retoriche egemoniche (o *référentiels* globali) circolanti nell'ambiente istituzionale e che sono penetrate in profondità anche nel più ampio dibattito sulla trasformazione dei sistemi di istruzione superiore. In particolare, qui possiamo saggiare quanto la retorica dell'impresa e della qualità abbiano intriso di sé i principi organizzativi presentati, primo fra tutti il principio della contrattualità. Non è difficile ravvisare in esso e nei contenuti che lo sottendono tutti gli elementi di queste retoriche: le università come organizzazioni che forniscono «beni» badando alla loro qualità in una prospettiva di *customer satisfaction*; studenti che possono essere, senza tante forzature, ridefiniti come clienti con bisogni particolari a cui le università devono rispondere efficacemente ed efficientemente; riconfigurazione dei rapporti università-studenti come transazioni cliente-fornitore. Ma anche gli altri principi mostrano chiaramente l'influenza di queste retoriche. Giusto per fare qualche esempio si possono citare i principi della differenziazione competitiva, la flessibilità curricolare (isomorfa al principio di flessibilità nei processi produttivi), la flessibilità dei docenti (del tutto omologa alla retorica della flessibilità delle mansioni e del lavoro), la valutazione (combinazione dei principi della qualità totale e del ruolo del centro come guida a distanza in un sistema centrato sull'autonomia), l'innovazione dal basso (derivata dal principio del miglioramento continuo di prodotti e processi).

Questi esempi dimostrano come la costruzione di un *référentiel* settoriale di una politica passi attraverso un processo di traslazione che incorpora e combina con i repertori istituzionali tipici del settore della politica stessa (nel nostro caso, la politica universitaria e l'autonomia), i repertori istituzionali più generali che costituiscono e caratterizzano i *référentiels* globali.

Conclusa la fase progettuale, il processo di riforma entra in una nuova fase. Le dinamiche e le logiche di azione che la caratterizzano si fanno più «politiche» cioè volte a costruire più solide basi di legittimazione politica e sociale del progetto con cui pervenire alla sua definitiva ratificazione normativa. Il processo in questa fase sarà tutt'altro che piano, ma conoscerà momenti sussultori, alcuni dei quali porteranno ad una parziale ridefinizione di alcune parti del progetto; altri avrebbero potuto costituire le premesse di un nuovo fallimento, non solo del progetto, ma di tutto il processo di riforma.

4.3. DOPO IL RAPPORTO FINALE:

IL PROCESSO DI LEGITTIMAZIONE DELLA PROPOSTA RIFORMISTA

Con la pubblicazione in internet del Rapporto finale nell'ottobre 1997, si apre una nuova tappa del processo di riforma, tesa a costruire attorno alla proposta di innovazione del gruppo e all'intero processo di riforma una più ampia e solida base di legittimazione sociale. La pubblicazione del Rapporto non segna solo l'avvio di questa nuova fase, ma ne è sua parte, poiché il MURST apre un sito internet dove chiunque può esprimere opinioni, osservazioni e critiche sul Rapporto finale e gli obiettivi generali della riforma. Si innesca così un dibattito di ben sei mesi (dall'ottobre '97, all'aprile '98), che vede coinvolti rettori, presidi, docenti, università, dipartimenti e studenti e che produce una non indifferente mole di documenti che raccolgono un'ampia gamma di giudizi e posizioni in merito al percorso fin qui seguito.

Prendere in considerazione le varie posizioni emerse da questo dibattito è un compito che va oltre i fini di questo libro. Ciò che qui preme rilevare è come quel dibattito abbia costituito uno strumento strategico con cui saggiare il terreno su cui la riforma avrebbe dovuto essere edificata. In altre parole, si è trattato di una vera e propria raccolta del consenso, inteso non solo nell'accezione di adesione alla proposta, ma anche di valutazione politica delle sue diverse gradazioni e sfaccettature. Ma l'aver aperto il processo di riforma a una consultazione di questo tipo, risponde anche ad altre due finalità strategiche di tipo politico-simbolico, di cui una piuttosto palese e l'altra più latente.

La prima è riconducibile alla logica di azione di Berlinguer volta a non chiudere ed isolare il processo riformista dal contesto in cui si vuol intervenire, ma ad aprirlo al coinvolgimento di, e confronto con, tutte le componenti rilevanti. Anche in questo caso, è la lezione tratta dagli esiti delle precedenti riforme, Ruberti inclusa, che ha fatto propendere per una strategia volta a valorizzare la partecipazione e ad evitare quanto più possibile che la riforma potesse essere nuovamente percepita come un diktat imposto burocraticamente dal centro.

La seconda strategia ha una valenza più simbolica il cui significato non è immediatamente individuabile. Se si guarda al modo in cui le reazioni al Rapporto sono state raccolte e presentate sul sito del MURST, non sfugge che esse sono state collezionate in base al semplice criterio della provenienza (la tal Università, o il tal dipartimento, ecc.) e sottoposte ad una elaborazione minima in termini di sintesi dei contenuti. Il fatto che queste reazioni non siano state sottoposte ad una rielaborazione più strutturata, in vista di un più accurato bilancio del consenso (ad esempio, suddividere i contributi fortemente critici e/o contrari alla riforma da quelli più positivi; costruire delle «classi» che aggregino le critiche su certi aspetti del progetto e della riforma, e così via), può essere ricondotto ad una logica della raccolta delle informazioni come segnale e simbolo [Feldman e March 1981]. Feldman e March sotto-

lineano come la raccolta di informazioni ridondanti, specie se poco costosa, è una efficace strategia simbolica con cui rendere appariscente la raccolta stessa e con cui legittimare le decisioni che verranno prese.

Mi sembra che questi rilievi si adattino bene alla situazione in esame. La raccolta delle reazioni al Rapporto è un'attività relativamente poco costosa grazie alla tecnologia di internet, la quale, inoltre, permette di renderne vistosa la raccolta (alle reazioni è stato dedicato un *link* che le raccoglieva e le presentava nella loro completezza). Ma questa attività costituisce anche un segnale con cui il Ministero vuol comunicare che tiene in considerazione i pareri e le critiche provenienti dall'esterno. Questa pratica, come notano Feldman e March, aumenta la legittimità delle decisioni, al di là del fatto che le informazioni vengano o non vengano utilizzate nel processo decisionale. Ciò che importa, sostengono i due autori, è segnalare all'esterno che l'organizzazione ha preso, o prenderà, certe decisioni sulla scorta di una consistente disponibilità di informazioni. Ma vi è ancora un aspetto legato a questo tema. L'attività di raccolta delle informazioni costituisce un cerimoniale organizzativo istituzionalizzato volto a segnalare la razionalità delle decisioni prese, la quale è uno dei principali fondamenti legittimanti dell'azione organizzativa [Meyer e Rowan 1977]. Il ricorso ad un tale cerimoniale è tanto più necessario in una situazione come questa, dove la realizzazione della riforma dipende in larga misura dalla legittimazione sociale che essa e i suoi contenuti riescono ad ottenere. Nel suo complesso, possiamo dire che la raccolta delle reazioni al Rapporto finale, si configura come un'attività volta ad estendere e a rafforzare la base di legittimità necessaria a portare avanti il processo di riforma e quindi ad essere utilizzata come valutazione politica e non tecnica.

Questa attività non si è però fermata qui. Essa si è sviluppata in base ad una logica tesa a diffondere il più possibile i contenuti del rapporto e dell'orientamento generale di riforma in cui esso si inserisce. Il principale canale di diffusione è costituito dai convegni. A meno di due mesi dalla pubblicazione del Rapporto, il MURST organizza un convegno a Roma presso il CNR⁹ dove intervengono Berlinguer, Guerzoni e Martinotti. Nell'aprile del '98, vengono organizzati altri due convegni, uno promosso dalla CRUI e l'altro da Confindustria. A queste iniziative segue una serie di dibattiti organizzati da un certo numero di atenei in cui sono intervenuti alcuni dei membri del gruppo di lavoro per presentare e discutere le proposte contenute nel Rapporto.

Tuttavia, l'iniziativa delle università è ancora piuttosto debole. Come nota un membro del gruppo intervistato, degli allora 75 atenei nazionali solo 15 hanno organizzato questi dibattiti. Questo semplice dato segnala come in questa fase una consistente parte delle università non percepisse le novità

⁹ Il convegno si è tenuto il 9 dicembre 1997, il cui titolo era «Università: una riforma per l'Europa. Presentazione del rapporto finale del gruppo di lavoro sull'autonomia didattica».

che si stavano profilando nel loro campo di attività, o forse non credevano che quelle novità potessero realmente realizzarsi in una legge di riforma davvero incisiva e in tempi brevi. In una certa misura è anche comprensibile un simile atteggiamento di disinteresse, o meglio, di attendismo. La strada delle riforme universitarie in Italia è lastricata di buone intenzioni che spesso non hanno sortito alcun effetto e, quando lo hanno prodotto, la sua portata è stata alquanto limitata. Il rapporto finale non era una legge, ma una proposta (una buona intenzione, nei migliori dei casi) i cui contenuti avrebbero dovuto essere trasformati in legge, il che lasciava molti spazi ai dubbi sulla sua realizzazione normativa e sul come sarebbe stata realizzata. A ciò si deve aggiungere che, con tutta probabilità, diversi atenei non erano propriamente entusiasti di vedere realizzata una riforma, per cui manifestavano la loro contrarietà facendo propria la «politica dello struzzo»¹⁰.

Al di là di questi aspetti, ciò che qui conta è che, laddove il dibattito è stato avviato, esso si è caratterizzato come occasione in cui cercare di ottenere e di rafforzare la legittimazione da parte degli atenei riguardo al processo di riforma in corso, ma anche per accrescerne il grado di conoscenza.

Un secondo canale di diffusione è costituito dai principali quotidiani e periodici nazionali. Berlinguer, Guerzoni e Martinotti si sono impegnati in una massiccia campagna di stampa attraverso interviste e articoli. L'apertura di questo «fronte» di informazione ha risposto all'esigenza di dare maggiore visibilità alla proposta e ai suoi principali contenuti, di darne spiegazioni e chiarimenti e nel contempo di legittimare presso l'opinione pubblica la necessità della riforma in corso. Ma ciò ha avuto anche un altro effetto positivo, sebbene non del tutto previsto: quello di innescare nelle principali testate giornalistiche italiane un rilevante dibattito sulla situazione dell'università italiana e sulla politica di riforma, per quanto esso fosse raramente ben informato e capace di andare oltre a mere opinioni.

Come è stato messo in evidenza dalle analisi politologiche sui processi di *policy making*, la funzione dei mass-media è di fondamentale importanza per portare e mantenere l'attenzione dell'opinione pubblica su determinati problemi politici [Downs 1972; Hillgartner e Bosk 1988]. Ciò ha una ripercussione sul ciclo di vita di una politica, la quale, finché è sostenuta dal dibattito sui mass-media, mantiene una certa salienza che ne legittima la necessità. Per quel che riguarda la politica universitaria, sappiamo come essa sia stata una *issue* a bassa salienza (sociale e politica) proprio a causa di un cronico disinteresse da parte dei mass-media e come ciò abbia contribuito a rafforzare la deriva inerziale che ha contraddistinto il nostro sistema universitario [Ca-

¹⁰ La divaricazione tra atenei attivi e atenei inattivi (attendisti e contrari) non significa che i primi fossero tutti favorevoli alla proposta, ma segnala come una parte delle università italiane si siano aperte al confronto, mostrando quantomeno di avere la sensibilità di percepire le potenzialità del cambiamento che stava prendendo forma.

pano 1998]. L'effetto del dibattito sugli organi di stampa, innescato da quelle prime interviste e da quegli articoli, ha contribuito a mantenere relativamente alta l'attenzione sulla *issue* della riforma, oltre che a offrirle un canale con cui legittimarne la necessità¹¹.

Va inoltre notato che questa attività di intervento sulla stampa dei principali artefici del progetto di riforma, rispondeva a una necessità di chiarimento, o meglio di sgombrò del campo da fraintendimenti prodotti dagli articoli che via, via comparivano su quotidiani e settimanali. I resoconti degli articolisti, infatti, mostravano una scarsa capacità di comprensione dei contenuti del progetto di riforma il che produceva notevoli rischi di incomprendimento nell'opinione pubblica. Berlinguer, Guerzoni, e Martinotti si sono così impegnati in una «campagna» di chiarificazione a fronte delle «analisi» giornalistiche che travisavano orientamento e contenuti della riforma. Tuttavia, va detto per inciso che questi fraintendimenti e travisamenti sono continuati anche successivamente, man mano che la riforma assumeva contorni e contenuti più precisi. Si ricorderanno i titoli di giornali e settimanali del tipo «arriva la laurea a punti», «laurea fai-da-te», o addirittura come i crediti siano stati «interpretati» come sostitutivi dei voti. Tutto ciò la dice lunga sulle conoscenze e le competenze dei giornalisti sui temi dell'istruzione superiore presenti al tempo. Ancor oggi, sebbene la situazione sia migliorata, non è difficile trovare «analisi» e commenti che in buona o cattiva fede travisano, mistificano, confondono, distorcono il dibattito sull'università.

Infine, in questa strategia di legittimazione, si inserisce l'invito di Berlinguer all'inizio del 1998 di un gruppo di osservatori dell'OECD per valutare le politiche di riforma del sistema di istruzione nel suo complesso intraprese fino a quel momento. Le valutazioni degli osservatori, nel loro insieme piuttosto positive, saranno poi pubblicate in un volume [OECD, 1998] e presentate al Forum della Pubblica Amministrazione il 7 maggio 1998.

L'attività che caratterizza questa fase, per quanto intensa, estesa ed impegnativa, da sola molto probabilmente non sarebbe riuscita ad ottenere gli obiettivi che si proponeva, o li avrebbe ottenuti in misura limitata. Il principale fattore di freno che pesava su essa era costituito dall'ancora troppo basso interesse che la riforma suscitava nelle università e tra i docenti. Senza un più consistente appoggio da parte del mondo accademico, tutti gli altri sforzi tesi alla legittimazione sarebbero stati poco più che vani.

Lo scenario che si presenta nei primi giorni del maggio 1998, induce a pensare che quanto fatto fino a questo punto non fosse sufficiente a garantire

¹¹ È degno di nota il fatto che il dibattito sulla stampa in merito alla riforma universitaria non ha avuto un impatto positivo sulla sola politica di riforma, ma anche sulla stessa stampa, la quale ha letteralmente scoperto l'università come campo di inchiesta interessante. (al di là dell'interesse per i periodici scandali concorsuali e per le più o meno clamorose proteste studentesche).

che la riforma potesse attecchire nelle università. Ma la svolta decisiva era dietro l'angolo ed ha avuto modo di realizzarsi inaspettatamente in occasione di una «innocua» celebrazione per i settecentoquaranta anni dell'università della Sorbona. Questa svolta imprime un'accelerazione al processo di riforma, ne ridefinisce in parte le coordinate e, soprattutto, lo dota di una solida base di legittimazione tale da segnare un punto di non ritorno.

4.4. UNA SVOLTA IMPROVVISA E INATTESA: GLI ACCORDI DELLA SORBONA

Il 25 maggio 1998, i Ministri dell'Istruzione di Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia, si incontrano a Parigi per la celebrazione dei settecentoquaranta anni dell'Università della Sorbona. L'incontro costituisce l'occasione per stipulare un primo accordo per l'armonizzazione la struttura dei sistemi di istruzione superiore dei quattro Paesi, nel quadro della realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione superiore. I due principali strumenti in base ai quali dare attuazione a questi obiettivi vengono identificati nell'impiego operativo del sistema dei crediti e nella strutturazione dei curricula di istruzione superiore su due livelli.

Se il primo strumento andava nella direzione di fornire una più robusta base di legittimazione ad una delle principali proposte avanzate dal gruppo (la necessità dei crediti non si imponeva più solo come adeguamento ad un modello europeo, ma veniva sancita in un accordo *politico* con i ministri di tre dei principali partner europei), il secondo implicava un ridefinizione delle coordinate con cui tracciare la rotta dell'innovazione della struttura curricolare del nostro sistema universitario. Il modello delineato dall'accordo era molto diverso rispetto a quanto il Gruppo Martinotti aveva proposto¹² per due fondamentali aspetti.

In primo luogo, l'articolazione della struttura curricolare presentata dal gruppo non si fondava su una così netta distinzione tra due livelli di istruzione superiore, ma presentava un modello più elaborato e complesso rispetto a quello strutturato su due cicli, rispettivamente di 3 e 2 anni. La nuova architettura curricolare cancella tutto questo, semplificando – ma rendendo anche più chiara e intuitiva – la struttura dei percorsi universitari. Secondo: l'architettura che emerge dalla proposta del gruppo si ispirava vistosamente al modello francese, cioè ad un modello di istruzione superiore europeo-continentale a cui storicamente anche il nostro paese appartiene. La struttura a due cicli, invece è più vicina, al modello di istruzione anglo-sassone, tradi-

¹² Va comunque ricordato che le proposte elaborate dal gruppo non erano in alcun modo vincolanti per Berlinguer, il quale era libero di recepirle così come erano, cambiarne alcuni aspetti, ma anche di non recepirle.

zionalmente considerato come più lontano da quello europeo-continentale.

Come si può spiegare questa repentina e inaspettata «inversione a U» operata da Berlinguer rispetto a quanto il gruppo aveva fin qui elaborato che lo stesso ministro aveva approvato? In mancanza di prove certe è possibile fornire solo una risposta in termini di plausibilità¹³ sulla base di alcuni indizi ricavati dalle interviste.

Primo: il 15 settembre durante la penultima riunione del gruppo di lavoro, si erano manifestate alcune perplessità circa alla posizione defilata che Berlinguer assumeva in merito alla prossima pubblicazione del Rapporto. Egli, dopo aver approvato la bozza del documento, fece sapere che avrebbe reso ufficiali le sue osservazioni *solo dopo* che il Rapporto fosse stato reso pubblico e *dopo* gli incontri del gruppo di lavoro con gli atenei. Questa posizione ambigua ha ingenerato il dubbio in alcuni membri del gruppo che Berlinguer non approvasse del tutto la proposta, o che non volesse uscire troppo allo scoperto. In ogni caso, il timore era che il documento venisse percepito dall'esterno come privo della sua principale fonte di legittimazione. A questi dubbi va aggiunto che nel gruppo era presente la preoccupazione che senza una presa di posizione politica di Berlinguer e una sua iniziativa in senso legislativo, il progetto avrebbe potuto correre seri rischi di essere stravolto, o «annacquato» una volta giunto al CUN e alla Commissione Cultura della Camera. Di conseguenza, il gruppo ha cercato di fare pressioni su Berlinguer affinché rendesse in qualche misura operativi i principi elaborati dal gruppo, in modo da cercare di mettere il più possibile al riparo il progetto [Fonte: mie interviste]. Retrospectivamente, si potrebbe dire che il comportamento di Berlinguer pare rispondere ad una strategia prudente per evitare di assumere una posizione troppo definita che avrebbe ristretto i suoi margini di manovra.

Secondo: alcuni membri del gruppo Martinotti intervistati affermano che Berlinguer agì in maniera del tutto autonoma, che non vi era alcun senatore di una tale «sterzata» da parte dei membri del gruppo, i quali si trovarono spiazzati dall'iniziativa del ministro.

Terzo: un altro intervistato non solo ribadisce questo rilievo, ma aggiunge che l'armonizzazione dei curricula in base al nuovo modello fosse stata caldeggiata da Berlinguer durante l'incontro della Sorbona e che gli altri ministri (soprattutto quelli francese e tedesco), a loro volta, abbiano fatto propria questa posizione.

In base a questi indizi, potremmo concludere che, *forse*, quel modello fosse già, prima degli accordi della Sorbona, un'idea di Berlinguer, il suo riferimento con cui riformare la struttura curricolare dell'università italiana. Tuttavia, alcuni altri intervistati, sostengono che la struttura curricolare pre-

¹³ Mi rendo conto che mi sto muovendo nel campo delle congetture che, per quanto plausibili, tali rimangono. Tuttavia, ritengo sia utile fornire una qualche spiegazione ad un evento che ha segnato in modo decisivo il percorso riformista.

vista dagli accordi non fosse un'idea di Berlinguer, ma del ministro francese Claude Allégre [si veda anche Luzzatto, 2001, p. 73, nota 1]. Anche in Francia in quel periodo era in atto un processo di riforma e la Commissione Attali (omologa del Gruppo Martinotti) si era espressa in favore di un modello su due cicli formativi, fatto proprio dal ministro dell'istruzione francese Claude Allégre. Come detto, la proposta del gruppo Martinotti si rifaceva al modello francese, ma ora quel modello stava per essere superato e quindi perdeva senso. Inoltre Berlinguer, avrebbe visto nella proposta francese un fattore strategico con cui semplificare e, allo stesso tempo, legittimare la riforma che stava conducendo. Come nota Luzzatto [2001], pare che lo stesso Berlinguer fosse preoccupato delle reazioni eccessivamente prudenti del mondo accademico rispetto ai rischi di annacquamento dei principi riformisti contenuti nel Rapporto Martinotti. Questa preoccupazione lo avrebbe spinto a cogliere l'occasione che la riforma Allégre gli offriva.

In ogni caso, l'incontro della Sorbona costituì l'occasione favorevole per realizzare quelle idee dotandole di una solida base di legittimazione politica tale da segnare, come sostenuto, un punto di non ritorno. Da quel momento, aderire o rifiutare quel modello faceva tutt'uno con lo star dentro o fuori dall'Europa. Sulla scorta di questa ricostruzione, potremmo dire che anche in questa occasione la logica sottostante l'iniziativa di Berlinguer sia riconducibile a quella dell'azione [Brunsson, 1982; 1985], che ormai si può considerare come un tipico modo di procedere legato al suo dinamismo di imprenditore istituzionale di cui aveva già dato prova come organizzatore dei convegni di Siena e come ministro fin dall'avvio del processo di riforma.

Ma torniamo ai giorni successivi al 25 maggio. Il Gruppo Martinotti era impegnato dal 5 marzo nei lavori volti alla definizione delle macro-aree disciplinari e dei principi per la formulazione dei decreti ad esse connessi, con cui portare a compimento il processo di innovazione della struttura didattico-curricolare dell'università. Nella riunione del 9 giugno, il gruppo dedica buona parte del tempo a discutere del significato e dell'impatto che gli accordi della Sorbona hanno sul complesso della proposta. Molti dei componenti avanzano perplessità circa la coerenza del nuovo modello, poiché vi si ravvisa una cesura rispetto a quanto proposto nel Rapporto. Il senso di cesura e di svolta prodotto dagli accordi della Sorbona sono presenti nelle interviste condotte con i membri del Gruppo Martinotti. Troviamo espressioni come «momento sussultorio del processo di riforma», «decisa sterzata», «fattore di perplessità e tensione nel gruppo» che fanno intuire quanto profondo possa essere stato l'impatto di quella iniziativa inaspettata di Berlinguer sul gruppo.

Tuttavia non mancano interpretazioni di più ampio respiro, volte alla mediazione tra la proposta complessiva del gruppo e la svolta rappresentata dal 3+2. In particolare Zich e, in una certa misura, Martinotti sottolineano che se i principali obiettivi di questa riforma sono la riduzione degli abbandoni, l'accorciamento dei tempi di conseguimento di un titolo di istruzione

superiore e l'aumento della quota di studenti con un titolo di studio superiore, allora la nuova struttura non è incompatibile con quanto il gruppo aveva elaborato [Fonte: verbale di riunione del 9 giugno]. Non solo, ma un altro intervistato sottolinea come Berlinguer approvasse in pieno il modello elaborato dal Gruppo Martinotti: «la Sorbona è stata solo l'occasione per accelerare il processo [...], è stata una decisione strategica». La prova evidente di ciò, secondo l'intervistato starebbe nelle date che scandiscono il dopo-Sorbona. La prima nota di indirizzo (vedi § 5) era sostanzialmente già pronta prima dell'incontro della Sorbona ed è stata emanata solo 10 giorni dopo. In essa, semplicemente, veniva aggiunto il «bollo», la legittimazione europea e il modello su due cicli è solo accennato e non esplicitato. Esso verrà formalizzato nella seconda nota di indirizzo.

Ad ogni modo, gli accordi vengono percepiti e rappresentati come un dato di fatto e un vincolo politico che non può essere eluso, per cui la nuova struttura curricolare costituiva un fatto su cui il gruppo non aveva alcun potere di intervento, per cui fu accettato come tale. Il gruppo continua i suoi lavori per la definizione delle macro-aree disciplinari.

4.5. DALLE DUE NOTE DI INDIRIZZO ALLA CADUTA DEL GOVERNO PRODI

Vi è un altro effetto importante prodotto dalla svolta della Sorbona: il processo riformista subiva un'improvvisa accelerazione che si realizza in due iniziative di carattere politico intraprese dallo stesso Berlinguer a breve distanza l'una dall'altra: l'emanazione di due note di indirizzo. Sebbene queste note non siano veri e propri atti normativi (tecnicamente sono «avvisi preventivi di interpretazione»), esse manifestano inequivocabilmente la presa di posizione di Berlinguer in merito all'orientamento e ai contenuti dell'azione riformista e costituiscono una prima traduzione in chiave politico-normativa dei principi e delle proposte delineate nel Rapporto finale. Con queste due note, Berlinguer recepisce le istanze portate avanti dal gruppo in favore di una sua iniziativa volta a fissare alcuni punti fermi del processo di riforma e dei suoi contenuti, in modo da ridurne i rischi di sovvertimento, o di indebolimento della sua portata innovativa.

Nella prima nota, emanata il 16 giugno 1998, vengono fornite alcune informazioni sintetiche sugli obiettivi della riforma in corso e alcune indicazioni circa le innovazioni immediatamente attivabili dagli atenei. La nota, come esplicitamente dichiara, segna concretamente l'avvio del processo di riforma. Per quel che concerne gli obiettivi, essa incorpora sostanzialmente le indicazioni contenute nel Rapporto finale, tra cui merita di essere menzionato il principio di contrattualità università-studenti, sebbene questo termine venga sostituito dalla perifrasi più neutrale: «trasparenza degli impegni rispet-

tivi degli atenei e degli studenti anche mediante la prefigurazione di percorsi concordati». Le innovazioni subito attivabili riguardano alcuni elementi individuati nel Rapporto, ma già presenti nella legislazione vigente, come il sistema dei crediti (di cui viene data definizione, modalità di determinazione e di introduzione), la possibilità per lo studente di personalizzare il suo piano di studi (sebbene orientato in ciò dalle strutture didattiche) come primo elemento di flessibilizzazione dei percorsi didattici, una più ampia autonomia degli atenei nell'innovazione dei propri regolamenti didattici e una maggiore flessibilità nell'impiego di docenti e ricercatori nelle attività didattiche, come premessa al superamento della rigida corrispondenza docente-cattedra. Infine, nella nota viene prefigurato il passo successivo della riforma della struttura curricolare costituita dalla definizione delle macro-aree disciplinari¹⁴ e dall'emanazione dei connessi decreti d'area che porterà al superamento delle rigidità e del centralismo connessi alle tabelle nazionali.

La seconda nota, emanata il 16 ottobre dello stesso anno, ruota attorno al cardine dell'architettura curricolare che è stata definita in occasione degli accordi della Sorbona. Essa segna l'avvio alla seconda fase del processo che avrebbe dovuto culminare nell'approvazione entro l'anno dei decreti d'area e dei criteri generali con cui definire e completare l'assetto dell'autonomia didattica delle università, in modo che nell'anno accademico 1999-2000 si sarebbe dato il via all'implementazione graduale della riforma da parte degli atenei. Tornando all'argomento principale della nota, in essa viene presentata la struttura su due cicli, dove al triennio corrisponde la laurea di primo livello (al tempo ancora definita diploma universitario) e al biennio il diploma di laurea con cui lo studente ottiene una specializzazione di elevato livello in un dato campo disciplinare, assimilabile al master anglo-sassone. Viene anche prevista l'interconnessione tra i due percorsi in modo tale che sia possibile, per chi lo desidera, accedere a un diploma di laurea dopo il conseguimento della laurea di primo livello. Le modalità di interconnessione sono disciplinate autonomamente dai singoli atenei, nel quadro del sistema dei crediti.

Le note di indirizzo, dunque, imprimono al processo di riforma una notevole accelerazione, alla cui base vi sono gli accordi della Sorbona, da cui sia l'orientamento della riforma che i suoi contenuti ricevono un notevole rafforzamento tanto in termini di legittimazione, quanto in termini di un suo primo momento di concretizzazione politica, che contribuirà a mantenere sufficientemente stabile la rotta lungo cui il processo sarà orientato nei mesi successivi. Tuttavia, questa corsa verso la realizzazione normativa e pratica del percorso riformista si smorzerà a causa di un altro evento di natura politica: il 9 ottobre 1998 cade il governo Prodi.

¹⁴ La nota, in conformità con quanto era maturato su questo tema nel gruppo di lavoro, individua cinque macro-aree: sanitaria; scientifica e scientifico-tecnologica; umanistica; scienze giuridiche, economiche, politiche e sociali; ingegneria e architettura.

La seconda nota di indirizzo costituisce l'ultimo atto di Berlinguer come ministro dell'università, compiuto nel periodo in cui il governo Prodi attendeva la costituzione del nuovo governo. Esso venne costituito il 21 ottobre 1998 da Massimo D'Alema il quale diede luogo ad un rimpasto con cui vennero cambiati alcuni ministri e assegnati nuovi incarichi ad altri già presenti nel governo Prodi. La logica alla base di questo rimpasto risponde alla necessità politica di dare rappresentanza nel governo ai vari partiti che formavano la nuova maggioranza. Berlinguer così andò ad assumere la carica di ministro dell'Istruzione Pubblica a tempo pieno, mentre al MURST venne chiamato Ortensio Zecchino, affiancato da Guerzoni, riconfermato come sottosegretario.

In quel momento il processo di riforma si arresta: il Gruppo Martinotti, a seguito del cambiamento di ministro, rimette il mandato interrompendo così il lavoro fin qui svolto sui decreti d'area. Sull'intero processo grava un'aura di incertezza, legata sia alle intenzioni di Zecchino, sia ai nuovi equilibri politici che si erano creati dopo la caduta del precedente governo. La preoccupazione principale era legata al rischio potenziale che Zecchino potesse procedere su basi diverse rispetto a quelle che erano state fin qui gettate da Berlinguer, Guerzoni e dal Gruppo Martinotti, per sue convinzioni, o per una sua volontà di differenziazione politica rispetto a Berlinguer.

Questo scenario esponeva il processo riformista a non indifferenti rischi di stravolgimento, o di fallimento. Le nuove condizioni politiche si possono ricondurre alle vecchie logiche politico-parlamentari tipiche della «Prima Repubblica» che come abbiamo visto spiegano buona parte dei fallimenti delle precedenti riforme universitarie. L'unico elemento politico di relativa stabilità in questo clima burrascoso era costituito dal fatto che il governo D'Alema continuava ad essere un governo di centro-sinistra che dichiarava di ricollegarsi al programma dell'Ulivo e del precedente governo Prodi, mentre, per quel che concerne l'ambito particolare della politica universitaria, la riconferma di Guerzoni come sottosegretario era un segnale che una certa continuità con quanto fin qui è stato fatto poteva essere preservata.

In estrema sintesi possiamo dire che, sebbene questa situazione politica non abbia intaccato più di tanto la convergenza dei flussi che si era realizzata all'indomani della costituzione del Governo Prodi, sono le condizioni politiche di contorno ad essere mutate, tanto che la relativa stabilità e centralità dell'azione politica del Governo, che ha caratterizzato i precedenti due anni e mezzo, è stata seriamente indebolita¹⁵. Tuttavia, per quel che riguarda la

¹⁵ A dimostrazione di ciò, basti considerare due aspetti: il primo è che il governo D'Alema è entrato a sua volta in crisi per ben due volte, la seconda delle quali ha condotto alla costituzione del governo Amato, che ha dato luogo ad un ulteriore e più marcato rimpasto della compagine governativa; il secondo è che dalla caduta del governo Prodi l'iniziativa e l'azione di riforma su molti altri temi in agenda si è fatta più incerta, o nei migliore dei casi, più cauta. Ciò si manifesta nello spostamento del baricentro dell'iniziativa, del dibattito e dell'azione verso il Parlamento, segnando così un arretramento e un indebolimento dell'azione governativa

riforma universitaria, questo momento di *empasse* verrà superato e il percorso riprenderà, sebbene con ritmi più lenti rispetto a quanto si prefigurava all'indomani degli accordi della Sorbona e delle note di indirizzo.

e un ritorno al modello consociativo di governo e fortemente influenzato dal Parlamento che riacquisisce la centralità decisionale nel *policy-making*.

5.

LA RIFORMA VA AVANTI

Questa forma di cooptazione è tipicamente espressa in termini informali, perché il problema non consiste nel rispondere a uno stato di squilibrio [...]; consiste piuttosto nell'adeguarsi alla pressione di individui o gruppi di interesse specifici in grado di imporre le loro esigenze. [...]. Questo cambiamento comporta conseguenze per il carattere e la funzione dell'organizzazione o del gruppo dirigente.

[P. Selznick, 1949; tr.it. 1974, p. 50]

It is in the realm of policy – including the areas where policy-formation and organization-building meet – that the distinctive quality of institutional leadership is found.

[P. Selznick, 1957, p. 37]

5.1. SI VA AVANTI, IL PERCORSO NON CAMBIA

Composta la nuova compagine di governo, l'*iter* della riforma riprende. Nel volgere di un breve lasso di tempo, Zecchino dissipa le preoccupazioni in merito al destino del processo di riforma affermando che avrebbe continuato nel solco tracciato da Berlinguer [Fonte: mie interviste] e che quindi avrebbe ripreso il lavoro laddove si era interrotto. A conferma di ciò, il 18 dicembre 1998, Zecchino emana un decreto con cui costituisce i gruppi di lavoro per i decreti d'area.

Questo decreto e i suoi contenuti segnalano una certa continuità con quanto fatto durante il periodo in cui Berlinguer era ministro, ma anche alcune discontinuità.

In particolare, le continuità consistono nei seguenti aspetti:

- Nell'aver affidato il compito di elaborare le linee e i contenuti di fondo dei decreti d'area a gruppi di «esperti» reclutati dal mondo accademico (vedi d.m. 18/12/1998).
- Nel richiamarsi alla prima nota di indirizzo con cui venivano definite le cinque macro-aree disciplinari e la necessità di produrre dei decreti per ciascuna di esse, con cui fissare i contenuti minimi comuni a livello nazionale dei vari percorsi di studio.
- Nel mantenimento di alcuni membri del precedente Gruppo Martinotti, sebbene in ciò sia stato determinante il ruolo di Guerzoni il quale ha esercitato pressioni in tal senso sia su Zecchino, sia sui membri reclutati perché accettassero il nuovo incarico, affinché venisse preservata una continuità non solo simbolica, ma sostanziale e di principio con quanto fatto nella fase precedente [Fonte: mie interviste]¹.

Per quel che concerne invece le discontinuità, esse possono essere individuate in questi aspetti:

- Non viene più istituito un gruppo analogo a quello Martinotti (il quale aveva anche l'incarico di elaborare i decreti d'area), ma cinque, uno per ciascuna area, più un sesto con compiti di coordinamento generale² (vedi d.m. 18/12/1998).
- I criteri di reclutamento cambiano, poggiandosi prevalentemente sui criteri della rappresentanza disciplinare per aree e istituzionale (i membri sono soprattutto reclutati dalla Conferenza dei presidi di facoltà, seguiti da alcuni Rettori), in luogo del precedente criterio della competenza così come è stato definito nel terzo capitolo. Inoltre, nella nomina di due membri dei gruppi, la scelta è stata effettuata d'intesa con il CUN e la CRUI (*ibidem*).

Nell'insieme si può dire che la logica sottostante la formazione dei gruppi d'area e il reclutamento dei nuovi membri, sia di tipo più tradizionale, più attenta e rispettosa delle forme e degli equilibri politico-istituzionali dell'Università che, come vedremo, contraddistinguerà lo stile di leadership

¹ I membri del gruppo Martinotti «riconfermati» sono: Anzellotti, Luzzatto, Martinotti, Moscati, Zich.

² Per l'area scientifica e scientifico-tecnologica: Gabriele Anzellotti, Gualtiero Baraldi, Rosario Pietropaolo, Vittorio Rubini, Gian Tommaso Scarascia Mugnozza. Per l'area umanistica: Girolamo Arnaldi, Francesca Bocchi, Giovanni Battista Bogliolo, Umberto Eco, Giovanni Polara, Luigi Rizzo, Alberto Varvaro. Per l'area dell'ingegneria e dell'architettura: Mario Folin, Alfredo Squarzoni, Cesare Stevan, Rodolfo Zich. Per l'area delle scienze giuridiche, economiche, politiche e sociali: Pellegrino Capaldo, Francesco Durante, Emilio Gardina, Renato Guarini, Roberto Moscati, Antonio Padoa Schioppa, Giovanni Statera. Per l'area sanitaria: Angelo Balestrieri, Gaetano Bignardi, Carlo Cipolli, Guido Coggi, Pier Luigi Sapelli, Carlo Tamanini, Riccardo Vigneri. Infine il gruppo di coordinamento è costituito da Luigi Labruna, Junio Luzzatto, Guido Martinotti, Luciano Modica, Francesca Zannotti (Capo di Gabinetto MURST).

di Zecchino rispetto alla leadership più «imprenditoriale» di Berlinguer. Si deve altresì notare che non si tratta di una scelta, per così dire, del tutto «istituzionale», ma anche tecnica e volta all'assicurazione della legittimità, poiché presidi e rettori sono gli attori istituzionali direttamente coinvolti nel processo di implementazione della riforma. Tuttavia, come nota Luzzatto [2001, p. 76] e come vedremo più avanti, questo tipo di scelta basata sul criterio della rappresentanza avrà delle conseguenze rilevanti sul modo in cui i decreti delle classi di laurea e laurea specialistica sono stati elaborati.

Zecchino, però, non ereditava solo il compito di portare avanti il lavoro sui decreti d'area³ ed altri aspetti del mosaico riformista, ma anche quello di trasformare in un atto normativo il principio dell'autonomia didattica e i suoi contenuti, a cui Berlinguer non aveva avuto tempo di adempiervi.

Prima di passare a questo argomento, ritengo utile fare una breve riflessione sul modo in cui Zecchino ha affrontato il suo compito di neo-ministro dell'Università, a fronte delle condizioni che hanno avuto modo di realizzarsi fino a questo punto.

Nel momento della sua nomina a ministro, Zecchino aveva davanti a sé un processo di riforma che, da un punto di vista della realizzazione normativa, era ancora in una fase poco più che embrionale. Tutto ciò che di sostanziale Berlinguer lasciava in eredità al nuovo ministro era: il rapporto finale che, però, non costituiva in alcun modo un vincolo all'azione del ministro; le due note di indirizzo che, come sappiamo, non rappresentano un atto normativo in senso stretto e quindi non implicano alcun vincolo legislativo; il lavoro interrotto del Gruppo Martinotti sui decreti d'area. A ciò si aggiunga che le università mostravano ancora un tiepido interesse (per usare un eufemismo) verso la riforma e i suoi contenuti.

Queste condizioni nel loro complesso non rappresentano dei seri ostacoli per un eventuale cambiamento di rotta, o addirittura per far abortire l'intero processo. Gli argomenti per giustificare simili scelte [Brunsson 1989; 1995], non mancavano. Poteva essere invocato il clima politico generale che faceva venire meno i presupposti per portare avanti la riforma; oppure affermare che, a fronte dei magri risultati prodotti dal dibattito nelle università in merito alla riforma, queste non erano ancora pronte per sostenerla e implementarla; oppure che i contenuti della riforma erano troppo innovativi perché potessero essere recepiti e impiegati dalle università, per cui sarebbe stato opportuno uno «smussamento» delle parti più innovative e un più cauto

³ Non è stato possibile affrontare l'analisi del processo decisionale che ha condotto agli schemi dei decreti d'area perché, a differenza dei lavori del gruppo Martinotti, l'attività dei gruppi di lavoro su questi aspetti non è stata verbalizzata, almeno così mi è stato detto dal dirigente del MURST che ho intervistato. Una ricostruzione di questo processo decisionale in queste condizioni, oltre ad essere piuttosto onerosa, è anche difficile poiché implica un ampio e lungo programma di interviste con molti informatori su quanto è avvenuto nei vari gruppi e tra questi e il gruppo di coordinamento.

modo di procedere; o, ancora, tutte queste cose insieme.

Perché, allora, Zecchino ha voluto continuare sulla strada tracciata da Berlinguer? Una possibile spiegazione ci è offerta impiegando il concetto di logica dell'appropriatezza [March 1994; 1997; March e Olsen 1984; 1989]. L'attore in una data situazione si pone domande quali: «che tipo di situazione è questa?», «che cosa ci si attende da me?», «qual è il mio ruolo in questo contesto?». Sulla base delle risposte suggerite dalla logica dell'appropriatezza («la situazione è un processo di riforma avviato dal Ministero», «da me ci si aspetta che, come ministro, mi assuma responsabilmente il compito istituzionale che mi è stato assegnato», «in particolare, il mio ruolo come ministro in questa situazione è proseguire e portare a termine il lavoro fin qui fatto») a Zecchino sarebbe rimasto poco spazio per corsi di azione alternativi o divergenti.

Questa è una spiegazione plausibile, ma a mio parere debole, almeno in relazione al problema che abbiamo di fronte. Non basta che Zecchino definisca il suo ruolo e la situazione in cui egli *deve* agire in modo responsabile ed appropriato per andare incontro alle aspettative istituzionali connesse al ruolo e alla situazione. È sufficiente per far «saltare» la logica dell'appropriatezza che egli *non condividesse* politicamente l'idea che una riforma fosse necessaria, o i contenuti in cui essa avrebbe dovuto concretizzarsi. Al riguardo, non ci sono prove che egli non condividesse, o viceversa, condividesse quell'idea e i suoi contenuti, per cui questa spiegazione rimane a livello di ipotesi, o di congettura⁴.

La mia spiegazione si fonda su un diverso rilievo. Nell'elenco dei «beni» lasciati in eredità da Berlinguer non ne ho citato intenzionalmente uno: gli accordi della Sorbona. Ritengo che siano proprio questi accordi l'elemento esplicativo fondamentale del perché Zecchino ha proseguito nel solco tracciato da Berlinguer. Quanto stabilito in quell'occasione non solo offriva un rilevante fondamento legittimante alla riforma in corso, ma anche un baluardo non facilmente aggirabile in base a logiche «localistiche», conservatrici e congiunturali. Gli accordi della Sorbona assurgono a «fatto» ineludibile, in quanto espressione di una istanza posta ad un livello politico e istituzionale più alto di quello italiano. Disattendere quanto stabilito da quegli accordi, avrebbe significato compromettere non solo la riforma, ma l'immagine stessa

⁴ Ritengo sia oltremodo difficile stabilire se e quanto Zecchino condividesse le idee di Berlinguer sulla riforma universitaria. In primo luogo perché egli non appartiene a quella rete di attori che si è formata attorno a Berlinguer nei primi anni '90 e che ha costituito l'*advocacy coalition* della riforma; in secondo luogo perché se si andasse oggi a chiedere a Zecchino se condivideva o meno l'idea di riforma quasi certamente risponderebbe affermativamente. Ma una tale risposta esprime realmente la posizione di Zecchino al riguardo e *in quel momento*, oppure costituirebbe una giustificazione e una razionalizzazione *ex post* a fronte di quanto ha fatto come ministro? Ovviamente non vi è modo di saperlo, per cui, una volta scelta una delle due alternative (convinzione *vs.* razionalizzazione) rimane sempre un «ragionevole dubbio».

dell'Italia in Europa⁵; avrebbe significato ignorare la dimensione europea in cui la riforma si inseriva, assumeva un certo orientamento e un forte connotato di legittimazione che, specularmente, tendeva a delegittimare ogni tentativo che andasse in senso contrario a quanto stabilito negli accordi.

È proprio in questa circostanza che gli accordi della Sorbona si manifestano come un punto di non ritorno: essi hanno reso la necessità di riforma come un «fatto», vincolandone i contenuti e l'orientamento, ma nello stesso tempo rendendola possibile (in quanto percepita e rappresentata come necessaria) e in buona parte slegata dalle congiunture politiche contingenti. Quasi tutti gli intervistati appartenenti sia al Gruppo Martinotti, che a quello del gruppo di coordinamento per i decreti d'area, si sono espressi al riguardo nello stesso modo: «Zecchino, anche se avesse voluto bloccare o cambiare la riforma, avrebbe avuto ridottissimi margini di manovra»

Se quello che i giorni successivi al 25 maggio 1998 era apparso come un evento che in parte ridefiniva le coordinate della riforma (non senza qualche punta di sconcerto e perplessità da parte dei membri del Gruppo Martinotti), ora assume la valenza di un elemento decisivo per la sua stabilizzazione e il suo proseguimento.

5.2. LA COSTRUZIONE DELLO SCHEMA DI DECRETO SULL'AUTONOMIA DIDATTICA E LA NUOVA ARCHITETTURA CURRICOLARE

Il processo di riforma, dopo la crisi di governo e il cambio ai vertici del MURST, riprende il suo corso lungo l'alveo precedentemente tracciato. Tuttavia, la nomina di Zecchino a ministro qualche cambiamento (sebbene non radicale) nel modo di procedere lo causa. In particolare il cambiamento si manifesta nello stile di leadership del nuovo ministro e nell'influenza che esso ha sui ritmi del processo in corso. Su questi aspetti tornerò più diffusamente nell'ultimo paragrafo.

⁵ Sebbene gli accordi della Sorbona non siano stati firmati da tutti i partner europei, ma solo da quattro Paesi dell'Unione, si deve altresì considerare che i firmatari non sono Paesi qualunque, ma quelli politicamente ed economicamente più visibili e centrali. Ciò è sufficiente a legittimare quegli accordi e i loro contenuti come espressione di una volontà e di istanze politiche europee nel settore dell'istruzione superiore. La prova di ciò la si ha un anno dopo: il 19 giugno 1999 a Bologna viene organizzato un convegno europeo sull'istruzione superiore a cui partecipano i ministri del settore dell'Unione Europea, ma anche dei Paesi dell'area EFTA e quelli un tempo appartenenti al blocco sovietico (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia e Ungheria). In quell'occasione è stata firmata una dichiarazione congiunta in cui si stabilisce l'armonizzazione dei curricula dell'istruzione superiore in base al modello a due cicli di 3 e 2 anni, o schema Bachelor-Master (*Lo spazio europeo dell'istruzione superiore. Dichiarazione congiunta dei Ministri europei dell'Istruzione Superiore*. Bologna 19/6/1999).

Qui basti rilevare come Berlinguer si fosse distinto per uno stile di leadership notevolmente proattivo, imprenditoriale, dinamico e innovativo sia nei metodi, sia nella logica con cui ha avviato e portato avanti il processo riformista. Il suo modo di agire tendeva ad assegnare preminenza e centralità decisionale al Ministero, rispetto agli organi di rappresentanza sia politici che universitari (in particolare, Commissione cultura e CUN). Questi erano considerati come organi che avevano la sola funzione (loro attribuita dalla legge) di esprimere pareri sulle iniziative del Ministero, ma quei pareri non costituivano alcun vincolo (formale) all'azione del ministro. Le stesse due note di indirizzo rientrano nella logica di azione proattiva di Berlinguer. Esse, oltre agli aspetti descritti, segnalano anche una tendenza a «scavalcare» il Parlamento, fissando preventivamente alcuni punti fermi della riforma in modo da ridurre i rischi di snaturamento o annacquamento dei principi fondamentali, derivanti dai processi di manipolazione politica che caratterizzano l'arena parlamentare.

Le cose cambiano sensibilmente con Zecchino. Il suo tipo di leadership è più tradizionale, più attenta alle forme e rispettosa degli equilibri tra le varie componenti istituzionali della politica universitaria. Tiene in particolare considerazione il principio di consultarsi con gli organi rappresentativi (CUN, CRUI e Commissione cultura) e a recepire i pareri e i suggerimenti da essi provenienti, prima di intraprendere un certo corso di azione, o prendere una certa decisione. Conseguentemente, i ritmi del processo di riforma rallentano, si fanno più «istituzionali» [Vaira 2003b e mie interviste]. Nonostante ciò, la riforma va avanti.

Il 19 marzo 1999, Zecchino trasmette al CUN, e alla CRUI lo schema di regolamento sull'autonomia didattica degli atenei⁶. Questo atto segna il primo passo verso la realizzazione normativa della riforma. Il regolamento costituisce il quadro con cui si definiscono i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e le tipologie dei titoli di studio rilasciati dalle Università. Nel suo complesso, lo schema costituisce la base della riforma dei curricula universitari che si esprimerà nei decreti d'area e il completamento dell'assetto autonomistico delle università con la ratificazione normativa dell'autonomia didattica, che si affianca così a quella statutaria, regolamentare e finanziaria.

In estrema sintesi, in esso viene sancita la struttura curricolare su due livelli e la nuova denominazione dei titoli di studio, l'introduzione del sistema dei crediti sul modello ECTS (con cui si ridefinisce anche la durata annuale standard dei diversi corsi universitari in termini di numero di crediti necessari a completare i diversi percorsi), l'autonomia regolamentare degli atenei (sia per i regolamenti didattici di ateneo, sia per i regolamenti didattici dei corsi studio), l'autonomia nell'istituzione dei corsi universitari e gli aspetti fondamentali dei decreti d'area. I contenuti che strutturano questa prima bozza di

⁶ I documenti citati in questo paragrafo sono stati tutti tratti dal sito internet del Murst.

regolamento, che si collegano in larga parte a quelli individuati dal Gruppo Martinotti e dalle note di indirizzo, non sono stati messi in discussione dalla CRUI e dal CUN, che esprimono nei loro rispettivi pareri una valutazione positiva in merito. Le osservazioni e le modifiche proposte da questi due organi non intaccano quindi il disegno generale dello schema, ma si appuntano su alcuni aspetti molto circoscritti, su miglioramenti e chiarimenti da apportare al testo, più che altro di tipo formale.

Tuttavia, nei pareri vi sono anche rilievi e proposte di modifica più sostanziali, su alcuni dei quali vale la pena soffermarsi brevemente. Una prima e importante modifica riguarda la denominazione dei titoli di studio, soprattutto di quelli connessi al triennio e al biennio. Nello schema essi vengono rispettivamente definiti diploma di laurea e diploma di dottorato, a cui si affiancano i titoli dei percorsi post-laurea del diploma di specializzazione (da conseguirsi nei casi previsti dalla legge e dalle norme comunitarie presso le Scuole di Specializzazione) e il dottorato di ricerca. Nel documento della CRUI viene proposto di mantenere la denominazione «laurea» in entrambi i primi due titoli di studio, aggiungendovi una qualche specificazione che consenta di differenziare le due lauree in base ai due diversi percorsi a cui sono connesse⁷.

L'esigenza di stabilire una più precisa denominazione dei nuovi titoli di primo e secondo livello, si fonda sulla constatazione della CRUI che essi saranno «oggetto di grande attenzione da parte dell'opinione e degli addetti ai lavori, anche perché toccano abitudini profonde e storicamente radicate. Le denominazioni devono essere scelte con grande ponderazione, perché costituiscono il primo stadio di comunicazione accademica, politica e sociale della riforma che si intende realizzare» (Parere della CRUI sullo schema di regolamento, p. 2). Sulla stessa lunghezza d'onda, anche il CUN propone di ridefinire i due primi titoli come laurea di primo livello e laurea di secondo livello. La CRUI, inoltre, sostiene la necessità di prevedere un ulteriore percorso volto alla formazione di alto livello, ricorrente e permanente senza valore legale del titolo acquisito, denominato master universitario (l'aggettivo «universitario» viene introdotto per differenziare questi master da quelli rilasciati da istituzioni non accademiche), che nella bozza di regolamento non era stato previsto, ma presente nel Rapporto Martinotti⁸.

⁷ A tal proposito, la CRUI propone tre denominazioni alternative: Laurea di primo e secondo livello; Laurea e Laurea avanzata; Laurea europea e Laurea.

⁸ Il fatto che nello schema di regolamento non compaia il titolo di master, è probabilmente dovuto alla frase, contenuta nella seconda nota di indirizzo, secondo cui il secondo livello dei corsi universitari dovrebbe puntare ad offrire «una formazione culturale e professionale comprensiva della specializzazione (sostanzialmente equivalente, in genere, al livello formativo proprio del master negli ordinamenti di taluni Paesi europei)» (Seconda nota di indirizzo, p. 4). In altri termini, la formazione tipica del master confluisce in quella offerta dal secondo livello e, con essa, lo stesso titolo del master

Altri rilievi importanti contenuti nei pareri della CRUI e del CUN riguardano il concetto di contrattualità studenti-ateneo e le risorse finanziarie a sostegno della riforma. Per quel che concerne il primo rilievo, nello schema di regolamento il concetto di contrattualità (centrale nel Rapporto finale) non è presente, per cui entrambi gli organismi ravvisano la necessità recuperarlo e di introdurlo, in modo da tenere in considerazione la realtà effettiva delle diverse tipologie di studenti (frequentanti, non frequentanti, a tempo parziale, studenti lavoratori) e tarare su di esse l'offerta formativa e didattica. Sul secondo aspetto, le risorse, sia il CUN che la CRUI sottolineano che una riforma così ambiziosa e radicale non può essere attivata a costo zero, ma necessita di risorse finanziarie adeguate per sostenerla e mandarla a regime. Infine la CRUI evidenzia la necessità di prevedere accanto ai, e a integrazione dei, meccanismi di orientamento e tutorato svolto dalle università, anche forme non selettive di valutazione iniziale della preparazione degli studenti neo-iscritti, sia per l'autovalutazione di questi circa le loro attitudini, sia per evidenziare eventuali «debiti formativi» da colmare in base a quanto stabilito nei regolamenti didattici. Va da sé che anche per realizzare queste previsioni si dovrebbero contemplare risorse finanziarie appropriate.

I pareri della CRUI e del CUN pervengono a Zecchino rispettivamente il 15 aprile e il 6 maggio 1999. Sulla scorta delle osservazioni mosse dai due organismi alla prima bozza, il ministro ne elabora una seconda da sottoporre al Consiglio di Stato per il parere. In questo nuovo schema vengono ridenominati i titoli di studio: il triennio conferisce la *laurea*, il biennio la *laurea specialistica*. Accanto a questa ridefinizione, viene anche inserito il titolo di master universitario. Per quel che riguarda il principio di contrattualità e le forme di valutazione iniziale della preparazione degli iscritti, entrambi non vengono inseriti nella nuova bozza, che sarà trasmessa al Consiglio di Stato il 28 maggio, il cui parere positivo perviene al MURST il 7 giugno con rilievi essenzialmente di tipo formale.

Il 19 giugno si concretizza un ulteriore fattore che non solo contribuirà a rafforzare la legittimazione della riforma, ma anche a rafforzarla in termini di contenuti e orientamento. Quel giorno a Bologna viene firmata da 29 ministri dell'istruzione superiore europea la Dichiarazione di Bologna. Con essa gli accordi della Sorbona si estendono a tutti i paesi dell'UE, dell'EFTA e quelli europeo-orientali dell'ex blocco sovietico. La struttura a due cicli degli studi superiori viene approvata e istituzionalizzata e con essa il processo di armonizzazione e convergenza dei sistemi di istruzione superiore europei. La Dichiarazione di Bologna, pertanto, fissa in modo definitivo quelli che saranno i pilastri fondamentali della riforma italiana.

5.3. IL DIBATTITO PARLAMENTARE E L'APPROVAZIONE DEL DECRETO DELL'AUTONOMIA DIDATTICA

Una nuova bozza del decreto sull'autonomia didattica viene inoltrata con le poche modifiche proposte e aggiungendovi anche una prima previsione della possibilità di verifica della preparazione iniziale degli studenti, alle Presidenze dei due rami del Parlamento il 6 settembre e poi assegnate alle rispettive Commissioni Cultura, delle quali solo quella della Camera esprimerà il parere.

Vale la pena considerare l'*iter* e il dibattito a cui lo schema di regolamento è andato incontro in Commissione, perché è in questa sede che si possono rinvenire le posizioni politiche dei partiti dell'opposizione in merito alla riforma. Premesso che il parere conclusivo sullo schema è stato positivo, il suo *iter* si è sviluppato lungo circa un mese e in sei sedute (dal 22 settembre al 13 ottobre)⁹.

Nelle prime due sedute vengono esposti i principi di fondo e i contenuti dello schema resa dal presidente della Commissione Giovanni Castellani. A partire dalla terza seduta (5 ottobre), inizia il dibattito. Esso si caratterizza soprattutto per gli interventi dei membri appartenenti all'opposizione (Piero Melegrani, Giuseppe Palumbo, Valentina Aprea, Angela Napoli) che mostrano una spiccata attitudine all'apodissi ideologica. Le critiche mosse alla bozza sono sostanzialmente fini a se stesse, prive di riscontri puntuali e completamente svincolate da ogni riflessione tesa a fornire un contributo costruttivo per il miglioramento del testo in esame e della riforma in generale. Nel loro insieme queste critiche si fondano su un unico e semplice (per non dire semplicistico) argomento: la dequalificazione dell'università. Un argomento, peraltro, così poco prevedibile che in un passaggio del Rapporto finale troviamo scritto: «Ogni innovazione viene subito ripresentata come un *abbassamento della qualità*, e poco vale la constatazione che la qualità si è abbassata soprattutto a causa di decenni di assenza di innovazioni normative» (Rapporto, p. 5; corsivo mio).

Non voglio dire né che il disegno di riforma in questione fosse così perfetto e risolutivo da suscitare un'approvazione entusiastica ed incondizionata, né che non si potessero avanzare critiche politiche, anche fondate, sull'argomento della dequalificazione, che d'altra parte sono del tutto conformi alle regole del gioco della politica. Il punto è che se ci si ferma alla sola *pars destruens* della critica senza proporre alcuna *pars construens*, il ragionamento non può che essere ideologicamente apodittico e poco importa se più o meno tutti i rappresentanti dell'opposizione in Commissione condividessero l'idea che fosse necessario riformare il sistema universitario italiano. Di proposte concrete e perseguibili non ne sono state presentate. Di fronte ad una riforma

⁹ La fonte documentaria di quanto esporrò qui di seguito, è costituita dai verbali di seduta della VII Commissione (Cultura, Scienza e Istruzione) della Camera dei Deputati sullo schema di regolamento, ottenuto tramite l'Ufficio Informazioni Parlamentari della Camera.

così importante l'apporto critico di tutti dovrebbe essere volto responsabilmente a cercare di migliorare, di porre mano ai punti deboli della proposta in una prospettiva costruttiva. Evidentemente la cultura politica italiana è ancora ben lontana da una simile etica della responsabilità.

Tuttavia vi è anche un altro aspetto che può essere richiamato per comprendere il tipo di reazioni che si sono avute da parte dell'opposizione nella Commissione e precisamente la Dichiarazione di Bologna. Essa riduceva notevolmente i margini di intervento politico volti a una modificazione significativa del testo in esame: esso era perfettamente aderente alla Dichiarazione. Andare contro quel testo era come andare contro la Dichiarazione e quindi contro un accordo europeo di ampissime dimensioni. Se gli accordi della Sorbona sono stati il punto di non ritorno, la Dichiarazione di Bologna lo rendeva definitivo. In tale contesto, per gli attori politici dell'opposizione non rimaneva che ricorrere ad argomenti di tipo ideologico e a poche e marginali proposte che non snaturavano il testo.

Infatti, tornando al dibattito, gli unici spunti propositivi dei membri dell'opposizione sono costituiti dalla timida proposta di abolizione del valore legale del titolo di studio (Melegrani), tradizionale cavallo di battaglia della destra, come ha ancora recentemente sottolineato Martinotti [2008, p. 69], della necessità di raccordare più strettamente la riforma universitaria con la riforma dei cicli scolastici (soprattutto quelli secondari) [Napoli] e di optare per un'introduzione graduale della riforma attraverso l'impiego dello strumento della sperimentazione (Aprea). A tal riguardo, Aprea sostiene che l'esperienza mostra come i cambiamenti radicali comportano il rischio di perdere qualcosa di ciò che di positivo c'è ed è su questo ragionamento che afferma la necessità di introdurre i cambiamenti attraverso la sperimentazione.

Il ragionamento è in linea di principio giusto, ma è sin troppo facile controbattere che l'esperienza stessa (almeno in Italia e con riguardo alle politiche dell'istruzione) insegna anche che le sperimentazioni o si trasformano e si istituzionalizzano come norma *effettivamente* seguita (una variante di quella che Gouldner ha definito «funzione di conservazione dell'apatia», come la riforma dell'esame di maturità del 1969 dimostra¹⁰), oppure vengono perseguite in modo estremamente cauto, lento, approssimativo e cercando di sussumere il nuovo sotto i vecchi assetti istituzionalizzati (si pensi ad esempio alla «piccola riforma» della dipartimentalizzazione nelle università).

Un ultimo aspetto critico rilevato da due esponenti dell'opposizione (Napoli e Palumbo) e condiviso dal diessino Bracco è che il triennio debba essere meglio e più efficacemente disciplinato nei decreti d'area, in merito ai

¹⁰ Introdotta come *sperimentazione* nel 1969 la riforma dell'esame di maturità avrebbe dovuto essere sottoposta a una valutazione di efficacia che non verrà mai svolta. La sperimentazione, di fatto, si è trasformata nella regola e nella prassi con cui l'esame di maturità si è svolto per 30 anni.

contenuti qualificanti dei vari percorsi, al fine di evitare il rischio che esso sia percepito dagli studenti come non sufficientemente spendibile per il loro futuro occupazionale, determinando in tal modo l'iscrizione in massa alle Lauree specialistiche. Ciò implicherebbe l'allungamento dei percorsi di studio, cioè l'esatto opposto che si vuol ottenere con questa riforma.

Nell'ultima seduta della Commissione il Presidente Castellani presenta una proposta di parere favorevole, approvata dalla Commissione, con alcune osservazioni e modifiche sia di carattere formale che sostanziale. Riguardo a queste ultime, sono degne di nota quelle concernenti le modalità di verifica della preparazione iniziale degli studenti che vede l'introduzione del concetto di «debito formativo» da colmare all'inizio del corso; la necessità di differenziare in base alle tipologie di studenti le forme di verifica periodica dei crediti e il numero minimo di crediti da acquisire da parte dello studente in tempi predeterminati stabiliti dai regolamenti didattici di ateneo (una ricomparsa, sebbene molto depotenziata, del principio di contrattualità studente-ateneo); l'introduzione di un numero minimo di crediti (60), necessari a conseguire il master universitario.

Siamo così giunti al termine dell'*iter* dello schema di regolamento. Nell'ultima stesura vengono introdotte da Zecchino ancora tre modifiche sostanziali, riguardanti rispettivamente il master, le modalità di determinazione dei curricula e dell'offerta formativa nei regolamenti didattici di ateneo e il principio di contrattualità studente-ateneo presente nel Rapporto e nella prima nota di indirizzo (sebbene da essa ridefinito nella forma anche se non tanto nei contenuti; Cfr: Cap. 4 § 5).

Relativamente al primo punto, fino all'ultima stesura, il titolo di master era unico e vi potevano accedere sia gli studenti in possesso della laurea, che quelli con il titolo di laurea specialistica. Nel nuovo regolamento, il master universitario viene articolato in *master di primo livello* e *master dei secondo livello* (vedi art. 3 c. 8 d.m. 509/1999); al primo titolo possono accedere i laureati, mentre al secondo coloro che hanno conseguito la laurea specialistica. L'introduzione di questa ulteriore articolazione dei corsi post-laurea si inserisce nella logica della differenziazione dei percorsi universitari, dell'offerta formativa e della creazione di un sistema che permetta la formazione ricorrente lungo tutto l'arco della vita (*life-long learning*), prevista sin dall'inizio del processo di riforma e sottolineata nel Rapporto finale.

La seconda modifica riguarda la previsione della necessità di stabilire dei rapporti più organici tra università e soggetti istituzionali ad essa esterni, in merito alle modalità con cui le università definiscono i propri ordinamenti didattici e la loro offerta formativa (vedi art. 11, c. 4 d.m. 509/1999). Secondo quanto previsto da questo comma, le università hanno l'obbligo di avviare una consultazione preventiva «con le organizzazioni rappresentative a livello locale del mondo della produzione, dei servizi e delle professioni», mediante cui definire le denominazioni e gli obiettivi formativi dei corsi di

studio e il quadro generale delle attività formative da inserire nei curricula. Anche in questo caso, la norma incorpora quanto era già stato suggerito nel Rapporto finale, come strumento per limitare i rischi di chiusura verso l'esterno e di autoreferenzialità da parte delle università nella definizione dei curricula e dell'offerta formativa che ciascun ateneo autonomamente stabilisce nel quadro di quella che si può definire «autonomia responsabile». Con tale termine, intendo un'autonomia che deve rispondere, oltre a che a regole generali, anche a un principio di responsabilità verso l'esterno, cioè verso i diversi portatori di interesse, sulla cui base le università possono costruire la loro offerta didattica. Inoltre, questa previsione va incontro, incorporandolo, al *référentiel globale* della società e dell'economia basata sulla conoscenza, oltre che a quello della coppia autonomia-responsabilizzazione (*accountability*) a loro volta incorporati tanto negli accordi della Sorbona, che nella Dichiarazione di Bologna.

Infine il principio di contrattualità studenti-università sparisce, o quantomeno viene fortemente ridimensionato nei suoi contenuti e nella sua portata. Secondo alcuni intervistati ciò è dovuto ai timori espressi dalla CRUI, la quale vedeva nel termine «contrattualità» il rischio di una sua interpretazione da parte degli studenti in termini strettamente giuridici. In altre parole, il timore era quello che uno studente avrebbe potuto fare un esposto al TAR denunciando una qualche inadempienza contrattuale dell'ateneo. Sebbene il concetto di contrattualità elaborato dal Gruppo Martinotti fosse tutto tranne che giuridico (si riferiva ad una mutua assunzione di comportamenti responsabili di studenti e atenei riguardo le condizioni di studio) la CRUI avrebbe preferito non correre rischi, suggerendo Zecchino di cassare questo principio.

Questa modifica e le ragioni addotte dagli intervistati per spiegarla sono in contraddizione con quanto segnalato poco più sopra. Si ricorderà che verso la fine del § 2, ho segnalato come CRUI e CUN avessero espresso la necessità di reintrodurre il principio di contrattualità che non era presente nella bozza di regolamento loro inviata dal ministro. Nel regolamento definitivo il principio viene fortemente ridimensionato, al punto che qualcuno degli intervistati sostiene che di fatto è sparito, e ciò a causa delle preoccupazioni della CRUI. Non sono in grado di dirimere la contraddizione sulla base di dati attendibili. Può essere che all'interno della CRUI, nel tempo trascorso tra la lettura della bozza di regolamento e la sua formalizzazione, fosse mutato il parere in merito a questo principio. Un'altra ipotesi che si può avanzare riguarda l'azione di Zecchino. Se nella bozza di regolamento il principio di contrattualità non era presente e nel decreto è presente in forma molto edulcorata, si potrebbe pensare che ciò fosse dovuto a una presa di posizione del ministro. In altri termini, forse Zecchino non vedeva di buon occhio tale principio, o non lo riteneva rilevante, o lo riteneva rischioso. Prima lo ha espunto dalla bozza di regolamento, poi a seguito delle pressioni di CRUI e CUN lo ha reintrodotta in forma depotenziata, giustificando ciò ai membri del gruppo di coordina-

mento come effetto di una pressione della CRUI. Vale la pena ricordare che molta parte dei contenuti del regolamento era frutto dell'elaborazione prodotta nella fase berlingueriana della riforma, ma che su alcune parti Zecchino vi ha messo mano [Fonte: mie interviste; vedi anche Martinotti 2008, p. 66]. Naturalmente, tutto ciò è una congettura allo scopo di cercare di rendere conto della contraddizione.

Zecchino firma il regolamento il 3 novembre 1999 che viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 4 gennaio 2000 come decreto ministeriale n. 509 con il titolo *Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei*, accompagnato da una relazione introduttiva intitolata *I perché della riforma*, recependo un suggerimento in tal senso avanzato nel parere della CRUI. La relazione altro non è che una riproposizione della storia causale [Stone 1989] che spiega i motivi alla base del processo di riforma (i mali dell'università italiana) e illustra gli strumenti e gli obiettivi in cui esso si sostanzia (le soluzioni ritenute appropriate). Sebbene i contenuti del documento non costituiscano una novità, nondimeno l'introduzione di un documento di questo tipo ad integrazione di un atto normativo, risponde all'esigenza di dare evidenza alla cornice di legittimazione in cui il provvedimento si inserisce.

Per concludere l'analisi del processo che ha condotto al d.m. 509/1999, va rilevato come i suoi contenuti riflettano in modo vistoso la «fase berlingueriana» del processo riformista. Il decreto ha un impianto normativo snello e dà veste giuridica alla larghissima parte delle idee elaborate in quella fase. In altri termini, l'apporto di Zecchino appare esiziale, anche grazie al grande lavoro svolto da Guerzoni nel cercare di tenere la barra del processo riformista, il suo orientamento e i suoi contenuti il più possibile dritta [Fonte: mie interviste]. Ma soprattutto in esso vi è un'innovazione «tacita» relativa alle facoltà che successivamente sarà destinata a sparire: quella del loro superamento come strutture organizzative fondamentali della vita delle università. Il decreto, infatti stabilisce che, da un lato, le *università* attivano e disattivano i corsi di studio e i master di primo e secondo livello, definiscono i regolamenti didattici di ateneo, possono istituire corsi di studio inter-ateneo anche con università straniere; dall'altro che le articolazioni concretamente responsabili dell'organizzazione e della gestione della didattica siano i consigli di corsi di studio stessi, i quali sono di fatto pensati come trasversali alle facoltà. Questa innovazione «tacita», come detto e come vedremo più avanti nel dettaglio, è stata ignorata nei successivi provvedimenti sulle classi di laurea e laurea specialistica formulati sotto la responsabilità di Zecchino, per cui essa è ascrivibile al *corpus* di idee innovative berlingueriano, come diversi intervistati hanno dichiarato.

5.4. L'ABBANDONO DELLA STRATEGIA DI BERLINGUER:
DAI GRUPPI D'AREA AI DECRETI SULLE CLASSI DI LAUREA
E LAUREA SPECIALISTICA

5.4.1. *L'elaborazione nei gruppi d'area*

La fase di elaborazione per i decreti d'area segna, come accennato nel primo paragrafo, una cesura rispetto al modo in cui Berlinguer aveva condotto il processo di riforma. Zecchino anziché affidare l'elaborazione dei decreti d'area, su cui si sarebbero dovute incardinare le previsioni normative per i percorsi di studio, a un gruppo trasversale ha scelto la strada di costituire cinque gruppi (tanti quante le macro-aree) più uno trasversale di coordinamento. Si è anche accennato al fatto che la costituzione dei gruppi ha seguito prevalentemente il criterio della rappresentanza disciplinare e istituzionale (presidi di facoltà e rettori) per il reclutamento dei membri, in luogo del precedente criterio della competenza così come è stato definito nel terzo capitolo. Tuttavia, tale criterio assume anche un senso tecnico, dato che le macro-aree richiedevano una qualche conoscenza dei diversi settori scientifico-disciplinari. Inoltre, nella nomina di due membri dei gruppi, la scelta è stata effettuata d'intesa con il CUN e con la CRUI, seguendo una prassi piuttosto formale e tradizionale, del tutto estranea a quanto è avvenuto durante la gestione Berlinguer.

Questa scelta non è stata priva di effetti sul modo in cui i lavori si sono svolti. Come nota Luzzatto [2001, p. 75-76], tale scelta esponeva il processo riformista all'«inevitabile [...] condizionamento da parte degli interessi accademici consolidati», in particolare quelli dei gruppi disciplinari e del CUN (loro espressione e rappresentanza a livello nazionale) e quelli delle Conferenze dei presidi e quindi delle facoltà.

Come detto, non mi è stato possibile avere un riscontro empirico relativamente alle dinamiche che hanno caratterizzato i lavori nei gruppi d'area. Tuttavia, dalle interviste svolte (in particolare quelle con alcuni ex-membri del Gruppo Martinotti presenti nel gruppo di coordinamento), emerge piuttosto chiaramente come i condizionamenti di cui sopra abbiano avuto un ruolo importante, sia in modo diretto che indiretto.

Il principale effetto diretto, secondo gli intervistati, è stato quello di aprire la porta del processo di elaborazione alle istanze, alle pressioni e agli interessi dei gruppi disciplinari attraverso il CUN e delle facoltà attraverso la Conferenza dei presidi di cui, come detto, nei gruppi d'area vi erano molti rappresentanti. Ciò con l'approvazione, più o meno esplicita, di Zecchino, sia per il suo stile di leadership, sia per ragioni legate alla creazione di consenso e di legittimazione attorno alle proposte che avrebbero preso forma, sia per ragioni tecniche, dato che l'implementazione della riforma sarebbe stato affare delle facoltà sotto la guida dei presidi.

Questo insieme di condizionamenti ha portato a una maggior settorializzazione del processo di elaborazione che ha teso a chiudersi in cinque recinti istituzionali, finendo così per anteporre logiche e interessi disciplinari e di facoltà a quelli più ampi della riforma. L'elaborazione partiva non tanto dalla domanda di base «a che tipo formazione, con quali contenuti, orientamenti, e finalità, dobbiamo pensare nel quadro della nuova architettura curricolare e della riforma nel suo complesso?», quanto dall'assunto «a fronte della nuova architettura, dobbiamo pensare come le diverse facoltà e le discipline possano adattarsi senza esserne stravolte». In questo modo, la logica non è stata quella di ragionare in termini sistemici, avendo come riferimento l'università nel suo complesso, ma quella di rispondere ai singoli settori (facoltà e raggruppamenti disciplinari). Non che una tale logica sia del tutto erronea. Tali considerazioni dovevano essere fatte, pena ragionare nel vuoto, o in astratto; ma dovevano essere fatte *a latere*, come complemento di un ragionamento più ampio e articolato.

In questo modo e fin dall'inizio, il processo di innovazione ha cominciato a subire effetti distorsivi più o meno ampi, rispetto a quanto veniva prefigurato nel d.m. 509/1999. Detto in altro modo, le facoltà e le discipline su cui si fondano cominciano a tornare centrali nei ragionamenti e nelle elaborazioni. Ciò, non solo tendeva a normalizzare quello che sarebbe stato il successivo *iter* di implementazione, ma soprattutto poneva le basi per superare quell'innovazione implicita del depotenziamento del ruolo delle facoltà in favore dell'ateneo e dei consigli di corso di studio. Come vedremo poco oltre, questa tendenza si concretizzerà nei decreti sulle classi di laurea e laurea specialistica.

Per quanto riguarda gli effetti indiretti, è naturale che i membri scelti con i criteri più sopra descritti non potessero fare altro che portare con sé quei quadri cognitivo-normativi, quelle aspettative, quelle logiche e quegli interessi connessi al ruolo istituzionale ricoperto. In altri termini, essi dovevano non solo rispondere alle istanze delle istituzioni da cui provenivano (Conferenze dei presidi, facoltà, discipline), ma vi rispondevano sulla base dei quadri cognitivo-normativi caratterizzanti quelle istituzioni [Berger e Luckmann 1966; Geertz 1983; March e Olsen 1989]. In tal modo la loro logica di azione tendeva a conformarsi in modo naturale, dato per scontato, a quei quadri e a produrre un'elaborazione derivante da, e isomorfa con, essi. I membri dei gruppi d'area ragionavano settorialmente poiché non solo dovevano rendere conto ai settori istituzionali di appartenenza ma anche perché erano naturalmente portati a ragionare in tal modo in quanto appartenenti a quei settori stessi e alle loro rispettive sub-culture. In questa prospettiva, quindi, non basta considerare gli interessi degli attori e la loro azione come basata su essi. Altrettanto importanti, se non di più, sono stati i quadri cognitivo-normativi dati per scontati e le logiche di azione ad essi congruenti e da essi derivanti che costituiscono, definiscono e orientano quegli stessi interessi e le azioni intraprese [Vaira 2009].

In questo modo, il processo decisionale e quello di elaborazione si sono orientati in base a logiche più attente a comporre un quadro delle innovazioni che avesse come principale riferimento Facoltà e discipline ponendo sullo sfondo l'orizzonte più ampio le finalità e lo spirito complessivo della riforma. Il gruppo di coordinamento, benché avesse natura trasversale, non è riuscito a limitare quella logica e quelle pressioni. Queste condizioni hanno anche prodotto un indebolimento del ruolo del ministro rispetto alle proposte che i gruppi elaboravano: il cambiamento di focus dall'università nel suo complesso ai settori fondamentali da cui essa è composta implicava un restringimento degli spazi di manovra del ministro e parallelamente un guadagno in centralità e capacità di influenza del CUN e delle facoltà [Vaira 2003c]. Inevitabilmente, la logica e le pressioni delle corporazioni disciplinari ne è uscita rafforzata.

Al riguardo si deve aggiungere un ulteriore elemento che ha rafforzato le possibilità e le capacità di influenza delle facoltà e degli organi rappresentativi di esse (CUN, Conferenza dei presidi). Il processo di elaborazione delle proposte che via, via prendevano forma nel percorso, dai gruppi d'area, ai pareri del CUN, a quelli delle commissioni parlamentari fino alla decretazione ministeriale, è stato aperto alla partecipazione della comunità accademica. Da un lato, questa strategia è in continuità con quella adottata da Berlinguer nella fase di progettazione della riforma; dall'altro, è stato un canale attraverso cui istanze e interessi, spesso quelli meno innovativi o, se si vuole, normalizzatori, hanno in qualche misura influenzato i contenuti di ciò che verrà formalizzato nel decreto. Tutti gli intervistati hanno sottolineato questa maggior permeabilità, come anche Luzzatto non ha mancato di sottolineare nel suo libro sulla riforma questo aspetto: «[...] le soluzioni adottate in ciascuna area di intervento hanno complessivamente raccolto le posizioni prevalenti nell'area stessa» [2001, p. 97].

L'elaborazione dello scheletro che andrà a sorreggere i decreti sulle classi di laurea e laurea specialistica si è così caratterizzata per una tendenza verso la settorializzazione che ha indebolito le innovazioni in via di costruzione piegandole, o indirizzandole, verso soluzioni che cercavano di combinare e addomesticare gli aspetti innovativi con quelli tradizionali e ciò si è riflesso vistosamente nei decreti sulle classi.

5.4.2. I decreti sulle Classi di laurea e laurea specialistica

Il decreto ministeriale del 4 agosto del 2000 istituisce e definisce le 42 classi di laurea. Lasciando da parte gli aspetti di definizione e regolazione delle classi, ritengo che nel decreto vi siano due aspetti degni nota: il primo è stato più volte citato e riguarda il ruolo della facoltà; il secondo riguarda l'aspetto generale della nuova architettura che ne emerge.

Relativamente il primo aspetto, il comma 1 dell'articolo 2 sancisce esplicitamente che «i corsi di laurea *si svolgono nelle facoltà*»; il successivo comma 2 stabilisce che «*singoli* corsi di laurea *possono essere* realizzati con il concorso di più facoltà» (corsivi miei). Come ha sottolineato Luzzatto [2001, p. 98] questi due commi apparentemente sembrano in linea con lo spirito del d.m. 509/1999, ma nei fatti non lo sono. Il primo comma stabilisce con una certa forza che i corsi di laurea sono istituiti *dalle facoltà*, le quali poi *possono*, diciamo in subordine, decidere di istituire corsi interfacoltà. Dunque, secondo il decreto, il centro di responsabilità è la facoltà che, nel d.m. 509/1999, nemmeno compariva. Come si è detto, i responsabili dell'attivazione e della gestione dei corsi avrebbero dovuto essere l'ateneo nel suo complesso e i consigli di corso, in una prospettiva che prevedeva, per quanto implicitamente, la trasversalità dei corsi rispetto alle facoltà, la possibilità di una maggiore caratterizzazione dell'offerta didattica complessiva di ateneo – e quindi della sua identità istituzionale – attraverso l'impiego delle risorse umane e infrastrutturali in esso presenti e una rilevante flessibilità nella costruzione dei percorsi che potevano assumere un carattere fortemente interdisciplinare. Al contrario, con il decreto sulle classi di laurea questi aspetti innovativi si perdono, o quantomeno risultano essere notevolmente depotenziati. I corsi, di fatto, devono essere istituiti dentro le facoltà, mentre i corsi interfacoltà finiscono per essere a tutti gli effetti pratici una categoria residuale. Al riguardo Luzzatto [*ibidem*] conclude che «alcune *lobbies* sono riuscite indubbiamente a farsi sentire». Ciò è senz'altro vero dato che, come abbiamo visto fin qui, il processo di costruzione dei decreti d'area è stato reso molto più permeabile a interessi e istanze, se non più conservatrici, certamente settoriali e particolaristici. Ma va aggiunto un secondo elemento altrettanto cruciale per spiegare questo esito e che è stato accennato più sopra: il ruolo dei quadri cognitivo-normativi dei membri dei gruppi d'area. Essi hanno agito in modo «naturale», irriflesso nel definire tanto la situazione, quanto le modalità con cui farvi fronte attivando quei quadri dati-per-scontati che hanno sin dall'inizio orientato il percorso e che ha restituito alla facoltà il suo ruolo tradizionale. Di nuovo, il richiamo agli interessi costituiti degli attori non è sufficiente per comprendere e spiegare come i contenuti del decreto siano stati costruiti e abbiano assunto un determinato orientamento.

Strettamente connesso a questi argomenti è il secondo aspetto più sopra segnalato, ovvero l'architettura delle classi che emerge dal decreto. Guardando alle 42 classi si nota facilmente come esse ricalchino largamente la struttura e l'organizzazione tradizionale dei saperi accademici fondati sulle discipline. Come nota Luzzatto [2001, pp. 101-102], vi sono anche delle interessanti innovazioni più orientate a venire incontro alle nuove domande di professionalità, oppure corsi più interdisciplinari, ma costituiscono quasi delle eccezioni alla regola generale. Insomma, è prevalsa una logica settoriale e tradizionale che ha ricondotto le innovazioni a schemi e modelli usuali, più

noti, più sicuri e per ciò stesso più facili da implementare. D'altra parte, sono noti i processi attraverso cui gli attori tendono a ricondurre le innovazioni, che portano sempre con sé un certo grado di incertezza e di rottura con lo *status quo*, a modelli noti con cui interpretarle, addomesticarle e attuarle attraverso l'attivazione di schemi cognitivo-normativi istituzionalizzati nel proprio ambiente di attività [Berger e Luckmann 1966; Lanzara 1995; March e Olsen 1989; Zucker 1977; 1983].

Vi è un altro aspetto relativo alle classi che illustra questa logica. Nel decreto si lascia intendere, all'articolo 7, che ciascun corso di laurea appartiene ad una sola classe, dato che nel titolo che essa attribuisce deve essere riportata la classe di appartenenza della laurea. Tuttavia, si può dare benissimo il caso di un corso di laurea che, soddisfacendo i requisiti e il connesso numero di crediti di due classi, possa stare in entrambe. Quella previsione, di fatto inserisce un irrigidimento che spingerebbe le facoltà a scegliere in quali classi collocare le loro lauree (si veda anche Luzzatto 2001, p. 100). Cosicché, è facilissimo che capitino che un corso di laurea con la stessa denominazione e gli stessi crediti nelle discipline fondamentali e caratterizzanti attivato dall'ateneo A stia nella classe X e quello attivato nell'ateneo B stia nella classe Y. Secondo alcuni degli intervistati questa previsione è stata sollecitata dal CUN e recepita nel decreto ed è piuttosto chiaro che essa sia riconducibile alla vecchia logica tabellare e come questa abbia costituito l'archetipo istituzionale entro cui ricondurre l'innovazione.

Il decreto ministeriale del 28 novembre 2000 definisce l'architettura delle lauree specialistiche. I contenuti del decreto e la logica con cui è stato costruito non è diversa da quelli che caratterizzano il decreto sulle classi di laurea, per cui valgono le stesse considerazioni sviluppate più sopra. Ciò su cui forse vale la pena soffermarsi è il numero di classi (104) e il modo con cui si è giunti ad esso. A parere di Luzzatto [2001, p. 118] il numero non è eccessivo, viste le finalità che caratterizzano il percorso specialistico («fornire allo studente una formazione di livello avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione in ambiti specifici»; d.m. 509/1999, art. 3 comma 5). Inoltre, va tenuto presente che le lauree specialistiche sono state costruite partendo da uno «spacchettamento» delle lauree, in modo che una stessa laurea potesse permettere l'accesso a una pluralità di corsi specialistici, congruentemente ai principi di flessibilità curricolare e dell'aumento delle possibilità di scelta dello studente.

Tuttavia, in questa stessa logica si riscontrano alcuni problemi, il principale dei quali è l'accentuata serialità dei percorsi specialistici con quelli di primo livello. In termini più semplici: a una data laurea corrispondono uno o più percorsi specialistici, mentre per chi proviene da corsi di primo livello parzialmente «divergenti» da questa logica seriale – cioè appartenenti a classi diverse – il passaggio a una laurea specialistica appartenente a una filiera diversa è più problematico. Ciò ha introdotto un non trascurabile grado di

rigidità nell'architettura curricolare complessiva inserendo delle zeppe nella mobilità tra i corsi e i due livelli di studio. I debiti formativi che uno studente proveniente da un corso di primo livello non in serie con quello specialistico sono spesso notevoli e ciò costituisce un evidente disincentivo alla mobilità e un irrigidimento rispetto alla flessibilità formativa. Non solo, ma questa logica seriale è alla base delle scelte attuate dalle facoltà in sede di implementazione della riforma, le quali hanno optato per la soluzione più semplice e, se vogliamo, più interessata: connettere una laurea a una o più lauree specialistiche offerte dalla facoltà stessa. Anche in questo caso, come è evidente, la settorializzazione ne è uscita rafforzata.

Concludendo: nella fase dell'attuazione normativa della riforma dopo il d.m. 509, il processo di innovazione aperto nella fase in cui Berlinguer era ministro in qualche misura si è interrotto ed è stato addomesticato. Tutta una serie di scelte compiute da Zecchino hanno costituito altrettante condizioni che hanno strutturato il percorso lungo una certa strada e prodotto irrigidimenti e torsioni verso aspetti più tradizionali nella riforma. Al riguardo è emblematico il giudizio di uno degli intervistati – condiviso, sebbene con diverse sfumature e accenti, anche dagli altri: «Berlinguer non lo avrebbe fatto; non avrebbe accettato tutta una serie di irrigidimenti provenienti dalla parte più tradizionalista del mondo accademico. Non li avrebbe recepiti, non glielo avrebbe concesso». Sia la frase, che la ricostruzione del processo presentata in questo capitolo sembrano suggerire che la riforma abbia vissuto due fasi e sia proceduta in base a due logiche in parte diverse. Ciò ci conduce a porre l'attenzione sui diversi stili di leadership di Berlinguer e Zecchino.

5.5. STILI DI LEADERSHIP A CONFRONTO

Sulla base di quanto fin qui esposto, appare piuttosto evidente come il processo di costruzione delle linee e delle normative della riforma abbia seguito due fasi abbastanza distinte connotate da due stili di leadership differenti. Tali differenze sono, in parte, dovute alle differenze, per così dire, personali dei due ministri e alle rispettive diverse modalità con cui hanno orientato la loro azione e, in parte, alle mutate condizioni politiche che hanno influito sulla logica più generale in cui il processo riformista è andato a dispiegandosi. In un mio precedente lavoro ho definito queste due fasi, caratterizzate da stili di leadership e condizioni politiche diverse, come la «fase del big bang», coincidente con il periodo di gestione di Berlinguer e la «fase attenuante», caratterizzata dalla gestione di Zecchino [Vaira 2003c].

Nella prima fase le condizioni politiche (vedi cap. 3 § 1) hanno creato un ambiente favorevole per perseguire politiche di riforma in base a logiche fortemente innovative e alla loro gestione in base a uno stile imprenditoriale.

Inoltre, in questa fase, il governo e i ministri operavano in una cornice riformista comune, in cui vi era un chiaro indirizzo e sostegno politico da parte del governo. Quelle stesse condizioni hanno favorito l'attribuzione delle responsabilità per il perseguimento di tali politiche a personalità dotate sia delle competenze tecniche, sia delle capacità imprenditoriali, sia degli orientamenti culturali appropriati, come nel caso di Luigi Berlinguer.

In questo contesto, Berlinguer si è distinto fin dall'inizio per uno stile di leadership imprenditoriale, capace tanto di trarre utili indicazioni di azione dalle lezioni del passato, quanto di leggere l'evolversi della situazione, adattando il suo percorso di azione ad essa. Le qualità di imprenditore istituzionale che aveva manifestato prima di diventare ministro, attraverso la creazione dell'*advocacy coalition* di Pontignano, vengono confermate nel modo in cui ricopre questo ruolo. Vi sono diverse occasioni in cui ciò si manifesta in modo emblematico. All'inizio del suo mandato, quando inserisce il programma della riforma universitaria nel quadro delle politiche del lavoro coinvolgendo le parti sociali, trasformando così l'*issue* della riforma da settoriale a connotata da una rilevanza collettiva e sociale più ampia. Con la scelta della strategia di riforma a mosaico introduce una novità rispetto al tradizionale percorso riformista di tipo ordinamentale. Successivamente, terminata la fase progettuale del Gruppo Martinotti, apre alla consultazione e al dibattito quel progetto. A ciò si aggiunge l'invito degli osservatori OECD per far valutare il percorso riformista fino a quel punto compiuto, di per sé un caso più unico che raro nelle politiche di riforma. Ma probabilmente è con l'accordo della Sorbona e con le due note di indirizzo che lo seguono, che Berlinguer mostra tutta la sua capacità imprenditoriale e strategica.

Nel complesso, possiamo dire che questo insieme di azioni di Berlinguer si concretizza nella sua abilità di saper costruire e mobilitare una rete di attori sussidiari con cui legittimare, sostenere e rafforzare il suo progetto di riforma [DiMaggio 1988; Latour 1987]. Oltre a questi aspetti, l'azione di Berlinguer ha impresso una notevole dinamicità e rapidità a una riforma complessa e tutt'altro che facile da conseguire. Potremmo dire, usando un'espressione gramsciana, che questa è stata la fase dove ha prevalso l'ottimismo della volontà, in cui l'irrazionalità dell'azione prevaleva sulla razionalità della decisione [Brunsson 1982; 1985].

L'avvicendamento di Zecchino alla guida del Ministero, segna un cambiamento significativo nello stile di leadership, a fronte delle mutate condizioni politiche. Con la caduta del governo Prodi, la fragilità della coalizione di centro-sinistra, l'avvicinarsi di tre governi e i rimpasti che ciò ha implicato, si è avuto il ritorno alle vecchie logiche dei governi di coalizione. In più, come nota retrospettivamente De Mauro [2010 p. 166], con la caduta del governo Prodi «lo slancio si era esaurito e i governi hanno tirato a campare lasciando che ciascun ministro andasse avanti come poteva, per conto suo, e con un debole indirizzo comune».

La nomina dei ministri rifletteva esigenza di equilibrio infra-coalizionele e ciò ha senza dubbio contribuito a far sì che l'azione dell'esecutivo e dei singoli ministri fosse molto più esposta a considerazioni di merito politico e meno autonoma rispetto al precedente governo Prodi. I criteri di equilibrio politico e di mantenimento del consenso collegiale sostituivano in parte quelli tecnico-specialistici, per cui tanto la leadership che le strategie tendono ad assumere una forma più tradizionale e meno imprenditoriale, aprendo così maggiori spazi di intervento attivo e di azione di *lobbying* da parte di gruppi esterni all'esecutivo, instrandando gli attori verso la razionalità decisionale [Brunsson 1982; 1985]. La logica di azione con cui il nuovo ministro porta avanti la riforma è più tradizionale, appartiene più al tipo del «politico puro» che a quello dell'imprenditore. Ciò ha avuto un impatto significativo tanto sulle modalità con cui la riforma è stata portata avanti, quanto sui contenuti dei provvedimenti legislativi prodotti, come abbiamo visto lungo questo capitolo. L'incertezza legata all'instabilità politica e la presenza di un ministro più cauto e «istituzionale» ha aperto il processo riformista a una maggior possibilità e capacità di influenza da parte di lobby più tradizionali. Ciò ha attenuato significativamente in alcune parti gli elementi più innovativi del disegno riformista originario.

Da tutto ciò si può desumere come le condizioni politico-istituzionali siano un presupposto necessario per avviare e portare a termine una riforma; ma a esse va affiancato il ruolo della leadership che, almeno in questo caso, si è dimostrata una condizione decisiva. Come ha sottolineato uno degli intervistati, *ceteris paribus* Berlinguer probabilmente non avrebbe fatto quelle scelte più tradizionaliste invece fatte da Zecchino e probabilmente alcuni aspetti della normativa riformista sarebbero stati diversi. Tuttavia, va anche sottolineato che, almeno per quel che riguarda la costruzione dei decreti delle classi, anche Berlinguer avrebbe dovuto cedere e concedere qualcosa e quindi aprire la sua azione a consultazioni e negoziati con gli attori rilevanti. Se avesse fatto il contrario, si sarebbe chiuso in una pericolosa logica autoreferenziale, autocratica e autarchica, che nulla ha che vedere con quella imprenditoriale e innovatrice. In altri termini: se è probabile che Berlinguer non avrebbe ceduto molto terreno agli interessi e alle istanze più tradizionaliste e corporative dell'accademia, altrettanto probabile è che non avrebbe potuto non tenere in considerazione le indicazioni tecniche relative all'individuazione delle proprietà caratterizzanti i corsi di studio, per la semplice ragione che non poteva avere le conoscenze delle loro peculiarità disciplinari e formative.

Infine, un'ultima considerazione, in qualche misura legata alla leadership, va fatta riguardo alla logica riformista nel suo complesso e che tornerà utile nel prossimo capitolo in cui si analizzerà il processo di attuazione della riforma. Nel dibattito e nelle rappresentazioni che sono seguiti all'attuazione normativa del complesso riformista, soprattutto nel mondo accademico, è spesso ricorso l'argomento che questa riforma è stata portata avanti in modo

centralistico e giacobino, cioè realizzata sopra la testa del mondo universitario e a esso imposta. Sarebbe troppo semplice, se non semplicistico, liquidare l'argomento affermando che esso riflette il giudizio di quella parte del mondo accademico avversa alla riforma, per cui vale la pena di approfondire un po' la questione.

Punto di partenza è porsi la domanda riguardo al tipo di struttura di governo del sistema universitario italiano. Esso appartiene storicamente ai sistemi accentrati, in cui il centro è il motore e l'artefice delle politiche. La riforma con cui Ruberti introdusse l'autonomia non ha intaccato questa caratteristica strutturale, basti pensare al permanere delle tabelle ministeriali relative ai corsi di laurea e di diploma, per non dire della logica di finanziamento. Ricordato questo fatto, è del tutto naturale che la riforma sia stata pensata, realizzata e normativamente attuata a livello centrale; non avrebbe potuto essere diversamente. L'Università non ha mai attuato una riforma *bottom-up* e non si vede come avrebbe potuto attuarla ora. Questo rilievo, d'altra parte, non sarebbe una caratteristica intrinseca e distintiva dell'università italiana. Come ha sottolineato quarant'anni fa, non senza polemica, Lon Hefferlin relativamente al sistema di istruzione superiore americano [1970, p. 516], le riforme non possono che provenire dall'esterno delle istituzioni universitarie data la loro avversione al cambiamento in favore del mantenimento degli assetti istituzionalizzati («ritualismo», nei suoi termini) e della struttura di potere e di privilegi oligarchica. Forse suona un po' troppo radicale, ma non è così distante dalla realtà. D'altra parte anche Baldrige e Deal [1983b, p. 5] riconoscono che sempre più le riforme e i processi di cambiamento in generale nell'istruzione tendono a essere sempre più promossi e in qualche misura imposti esternamente alle istituzioni di istruzione, anche nei sistemi con una struttura di governo del settore di tipo decentrato. Questo rilievo ha che fare con le trasformazioni del modello di governo dell'istruzione superiore in tutti i paesi sviluppati, a partire dagli anni '90. Tale modello si configura come un mix di modelli gestionali burocratici e post-burocratici che producono una forma di governo definibile come decentralizzazione accentrata in cui gradi significativi di autonomia alla periferia sono contro-bilanciati da logiche di indirizzo e gestione centralistiche, di cui le riforme sono parte. L'esempio più chiaro è costituito dalla Gran Bretagna, dove le riforme del decennio '80-'90 hanno ridotto l'autonomia delle istituzioni di istruzione superiore in favore di una maggior centralizzazione delle politiche e della gestione del sistema.

In secondo luogo, vediamo l'accusa di giacobinismo. Qui è utile prendere le mosse da Crozier e dalla sua analisi della burocrazia [1963]. Crozier sostiene che la burocrazia è un apparato incapace di autoriformarsi e che il cambiamento si innesca a causa di una crisi esogena che fa collassare la struttura burocratica rendendone necessaria la riforma. Il principale attore istituzionale responsabile della messa a punto e della realizzazione del progetto riformista è il ministero e ciò è tanto più vero quanto più il sistema in

cui la burocrazia opera è centralizzato. Questo modello non sembra adattarsi completamente al processo di riforma qui discusso. Se è vero che la riforma ha avuto come *locus* principale il ministero, le ragioni della riforma, come pure le sue dinamiche di costruzione non hanno seguito il *pattern* descritto da Crozier.

Si ricorderà come la necessità della riforma universitaria non nascesse da una crisi e da un collasso del sistema universitario. È vero che l'università italiana era contraddistinta da arretratezza nella sua forma istituzionale, nelle sue modalità di *governance* e da un basso tasso di produttività, ma fino a questo processo riformista ciò non era avvertito in modo acuto né dal corpo accademico¹¹, né dai suoi utenti, né dai *policy-maker* [Capano, 1998]. La necessità di riforma era percepita da una minoranza attiva del corpo accademico che si è raccolta attorno a Berlinguer nel gruppo di Pontignano. È stato in seno a questo gruppo che le la crisi dell'università italiana è stata definita e con essa i modi con cui risolverla.

Successivamente, una volta aperta la finestra di *policy*, il processo riformista, sebbene condotto a livello di ministero, non ha seguito una logica ministeriale chiusa, ma al contrario è stato aperto alla consultazione e coinvolgimento sia dell'accademia, sia del mondo del lavoro. Anche questo aspetto sembra essere piuttosto divergente rispetto al modello crozieriano, al cui fondamento vi è una visione giacobina delle riforme. Va detto che alcuni aspetti «giacobini» sono pur presenti come ad esempio gli accordi della Sorbona firmati e fatti propri da Berlinguer, oppure il suo stile di gestione del processo. Forse ciò non è del tutto errato, tuttavia va anche ribadito come lo stesso Berlinguer, fin dall'inizio, abbia aperto al dibattito ciò che andava maturando presso il Ministero. Il fatto che il mondo accademico abbia partecipato in modo perlomeno tiepido a questo dibattito non è certo ascrivibile a una condotta giacobina di Berlinguer. In seguito, lo stesso Zecchino ha continuato in questa direzione, sebbene i suoi interlocutori privilegiati fossero principalmente gli organi di vertice dell'organizzazione accademica (rettori, presidi di facoltà, direttori di dipartimento), anziché il mondo universitario nel suo complesso. Riguardo al periodo di gestione di quest'ultimo, poi, appare del tutto evidente come la prosecuzione del processo di riforma sia stato ben poco giacobino. Al contrario l'influenza della corporazione accademica è stata spesso determinante in merito ai contenuti delle normative adottate. Molte delle rigidità e dei vincoli che si lamentano, non sono frutto del giacobinismo, ma piuttosto della permeabilità del Ministero alle pressioni del mondo accademico.

¹¹ Una buona cartina di tornasole di ciò è costituita dall'accoglienza – se non ostile certamente molto critica – che ha ricevuto dal mondo accademico il noto libro di Raffaele Simone *L'università dei tre tradimenti* [1993], in cui l'autore denunciava lo stato critico in cui secondo lui versava l'università.

Dunque gli argomenti critici in merito ai supposti caratteri di centralismo e giacobinismo non trovano un fondamento solido, né considerando le condizioni istituzionali e organizzative in base cui la riforma è stata condotta, né il modo in cui essa è stata realizzata. Essi appaiono più come una retorica con cui una parte non trascurabile del mondo accademico vedeva e viveva il cambiamento che ormai aveva preso forma e corpo.

6.

L'IMPLEMENTAZIONE DELLA RIFORMA STUDIO DI CASO IN UN GRANDE ATENEIO

Implementation is evolution. [...] At each point we must cope with new circumstances that allow us to actualise new potentials in whatever policy ideas we are implementing. When we act to implement a policy we change it.

[Majone e Wildavsky, 1978, p. 114]

Ecco gli uomini! Se la prendono con la scarpa quando la colpa è del piede.

[Samuel Beckett, *Aspettando Godot*, Torino, Einaudi, 1956, p. 21]

Nelle scienze ci si aspetta invano un grande progresso dalla sovrapposizione e dall'inserimento del nuovo sul vecchio. Piuttosto, la ricostruzione del sapere va fatta dalle stesse fondamenta, a meno che non si voglia rimanere avviluppati in un circolo, conseguendo un progresso scarso e quasi disprezzabile.

[Francis Bacon, *La grande instaurazione. Parte seconda. Nuovo organo*, Milano, Bompiani, 2002, p. 89, § 31]

6.1. CARATTERISTICHE DELL'ATENEIO, DELLE FACOLTÀ E DEGLI INTERVISTATI

L'ateneio scelto come studio di caso per l'analisi dell'implementazione della riforma didattica è uno dei cosiddetti mega-atenei, contando oltre 50.000 iscritti, oltre 2000 docenti di ruolo e 12 facoltà che coprono l'intera offerta formativa universitaria. A partire dall'anno accademico 2003-2004, a riforma implementata, le 12 facoltà offrivano 103 corsi di laurea e 125 di laurea specialistica (biennali e a ciclo unico). Dei corsi di laurea 9 erano interfacoltà e 1 interateneio, mentre dei 14 corsi specialistici erano interfacoltà e 3 interateneio.

Le caratteristiche delle 4 facoltà e del corso di studio, selezionate per condurre lo studio di caso sono riassunte nella tabella 6.1:

Tab. 6.1. Caratteristiche delle facoltà e del corso di laurea (A.A. 2003-2004)

| | AGRARIA | GIURIS- PRUDENZA | LETTERE E FILOSOFIA | SCIENZE POLITICHE | MATEMATICA |
|--|-----------|---------------------|------------------------|----------------------|------------|
| N. iscritti | 1700 | 6000 | 7700 | 6000 | 274 |
| N. docenti | 114 | 112 | 199 | 161 | 89 |
| Lauree | 10 | 4 | 11 | 11 | 4 |
| Lauree spec. | 8 | 7 | 17 | 16 | 5 |
| Lauree interfac. | 2 | 1 | 4 | 3 | 2 |
| Lauree spec. Interfac. | 2 | 6 | 5 | 8 | - |
| Lauree interateneo | - | 1 | - | 1 | - |
| Lauree spec. Interateneo | 1 | - | 2 | - | - |
| <i>Totale corsi studio offerti</i> | <i>23</i> | <i>19</i> | <i>39</i> | <i>39</i> | <i>11</i> |

Da questi primi dati sintetici si evidenziano già alcune peculiarità nelle scelte strategiche con cui le facoltà hanno strutturato la loro nuova offerta formativa.

Innanzitutto, com'era naturale, è mutata quantitativamente l'offerta formativa erogata dalle facoltà e in parte anche qualitativamente, vale a dire riguardo ai tipi, ai contenuti e alle finalità dei diversi corsi offerti¹. Limitandoci alla sola dimensione quantitativa, la tabella 6.2 sintetizza qual era l'offerta formativa pre-riforma delle 4 facoltà e del corso di Matematica (anno accademico 1999-2000).

Comparando le due offerte formative, si noterà come nel livello della laurea triennale vi sia una notevole corrispondenza numerica tra il numero di corsi del vecchio ordinamento (lauree, indirizzi e diplomi) e quelli del nuovo, frutto della trasformazione degli indirizzi e dei corsi di diploma in lauree, tranne che per Giurisprudenza che ha istituito 3 nuovi corsi rispetto all'unico

¹ Il cambiamento qualitativo è stato parziale perché in non pochi casi i nuovi corsi di studio sono stati il frutto di una trasformazione dei vecchi indirizzi e dei diplomi universitari in lauree, come avrò modo di approfondire più avanti. In ogni caso, un certo grado di innovazione nei contenuti e nelle finalità dell'offerta formativa senza dubbio c'è stato.

che aveva e Lettere e Filosofia che li ha raddoppiati. In prima battuta, questi dati indicherebbero che le facoltà con un'offerta formativa meno strutturata e differenziata hanno interpretato la riforma come occasione, o come obbligo, per innovare e ampliare l'offerta formativa tradizionale, mentre quelle caratterizzate da una maggior differenziazione curricolare si sono limitate a trasformarla in corsi di laurea triennali.

Tab 6.2. Offerta formativa pre-riforma nelle 4 facoltà e nel corso di laurea (A.A. 1999-2000)

| | AGRARIA | GIURIS- PRUDENZA | LETTERE E FILOSOFIA | SCIENZE POLITICHE | MATEMATICA |
|---------------------------------|----------|---------------------|------------------------|----------------------|------------|
| Lauree | 3* | 1 | 5 | 2 | 1 |
| Indirizzi | - | - | - | 7 | 3 |
| Diplomi universitari | 6 | - | 1 | 3 | 1 |
| <i>Totale corsi offerti</i> | <i>9</i> | <i>1</i> | <i>6</i> | <i>12</i> | <i>5</i> |

** di cui 1 (Biotecnologie) interfacoltà con Scienze Matematiche Fisiche e Naturali.*

Una seconda osservazione è che Agraria è l'unica che ha puntato più sulle lauree triennali e meno su quelle specialistiche, al contrario delle altre tre. Ciò può essere spiegato in base al fatto che Agraria tende a dare una formazione più marcatamente tecnico-professionalizzante, cioè applicativa – dimostrato anche dalla presenza di un numero elevato di diplomi nel vecchio ordinamento – conseguibile in un corso triennale, a differenza delle altre facoltà che sono caratterizzate, sebbene in diversi gradi, da un maggior generalismo, approssimando, nei termini di Becher [1989], il tipo «puro» di conoscenza prodotta e trasmessa. Questa spiegazione viene corroborata confrontando l'offerta nelle lauree specialistiche di Giurisprudenza (generalista-professionalizzante) di Lettere e Filosofia (generalista in senso stretto), Scienze Politiche (generalista semi-professionalizzante) e Matematica (generalista in senso stretto). Se tutte e tre le facoltà e il corso mostrano di avere più lauree specialistiche che triennali, vi è una differenza rilevante data dai tipi di specialistiche offerti: quello incardinato nella facoltà e quello interfacoltà. Nel primo tipo la formazione continua ad essere di tipo teorico-generalista più approfondita e basata sulle discipline che strutturano la facoltà, mentre nel secondo si introducono elementi maggiormente professionalizzanti, tecnici e applicativi derivanti da discipline appartenenti ad altre facoltà che contribuiscono al corso di studio. Infatti, per Giurisprudenza, 6 delle 7 lauree specialistiche

sono interfacoltà e l'unica di facoltà è il biennio specialistico per accedere alle professioni legali. Per Lettere e Filosofia solo 4 sono interfacoltà su 17 e infatti i corsi specialistici incardinati nella facoltà coprono i tradizionali settori filologico, linguistico, filosofico, storico e comunicativo (il corso in Scienze della comunicazione è stato istituito in questa facoltà già nei primi anni '90). A Scienze Politiche metà delle specialistiche offerte sono interfacoltà e coprono settori eterogenei che vanno dalle Scienze strategiche, alla comunicazione e management, alle Scienze geografiche e del territorio; infine Matematica ha solo lauree specialistiche di facoltà.

Se ne può concludere che, al crescere del grado di generalismo l'offerta formativa privilegia il percorso specialistico incardinato nella facoltà, con l'obiettivo formare una più solida base teorico-metodologica, obiettivo pensato e rappresentato come non del tutto raggiungibile nei corsi triennali. Al contrario, le facoltà che erogano una formazione connotata da un qualche grado di applicabilità, tendono a istituire corsi specialistici inter-facoltà. Il pluralismo disciplinare che caratterizza questi corsi dà luogo ad una formazione in cui aspetti «puri» e «applicati» si integrano con l'obiettivo di formare profili professionali piuttosto definiti e precisi.

Una diversa spiegazione del maggior numero di lauree specialistiche rispetto alle triennali potrebbe fondarsi sull'argomento che nel decreto le classi della specialistica sono più del doppio delle classi di laurea. Ciò avrebbe spinto, o fatto tendere, verso l'istituzione di un maggior numero delle prime rispetto alle seconde in base a una strategia di scelta fondata su una logica conformistica alla norma. Sebbene ciò in parte sia senz'altro vero, tuttavia non spiega perché ad Agraria ciò non sia avvenuto, perché le quattro facoltà hanno seguito logiche diverse di istituzione e perché ancora nell'anno accademico di riferimento i corsi specialistici attivati dall'ateneo coprivano circa il 60% delle classi di laurea specialistica individuate dal decreto, [MIUR 2004]. Evidentemente queste differenze non si spiegano sulla base del conformismo alle norme, ma con le diverse caratteristiche organizzative e formative delle facoltà e di quelle connesse agli aspetti epistemologici delle discipline che le strutturano. Sono queste le condizioni che nel loro complesso appaiono decisive per spiegare le diverse strategie intraprese. La ricerca UNIMON [2006, cap. 3 pp. 8-10; si veda anche Moscati 2010a capp. 3, 4, 5] suffraga in buona parte questo argomento.

Un terzo rilievo che i dati permettono di mettere in evidenza è come l'offerta formativa di facoltà sia preponderante rispetto a quella interfacoltà e interateneo. Ciò che è stato evidenziato nel precedente capitolo sul modo in cui la costruzione delle classi di laurea e laurea specialistica è stata progettata e poi realizzata nei decreti, si riflette concretamente nel modo in cui le facoltà hanno realizzato la riforma didattica. La centralità delle facoltà come *locus* privilegiato dell'istituzione e della gestione dei corsi esplicitamente prevista dai due decreti ha chiaramente condizionato, limitandola notevolmente,

l'attivazione di corsi interfacoltà e ancor di più interateneo. Come ho già argomentato altrove [Rostan e Vaira 2009; Vaira 2003b; 2008] ciò ha avuto diversi effetti negativi rispetto ai principi ispiratori della riforma:

1. ha indebolito la possibilità per l'ateneo di presentarsi come un attore istituzionale (*corporate actor*) con una sua specifica identità;
2. ha implicato una debole connotazione inter e multi-disciplinare della formazione offerta;
3. ha trasformato quella che doveva essere la competizione tra atenei in un *by-product* della competizione tra facoltà all'interno di ciascun ateneo;
4. ha ulteriormente inibito la già bassa mobilità territoriale degli studenti;
5. ha prodotto un effetto di ritenzione dei laureati triennali che decidono di proseguire gli studi nella specialistica nei corsi offerti dalle singole facoltà collocati più o meno in serie con quelli triennali.

Vediamo, infine, il profilo dei docenti intervistati. La maggior parte di essi sono professori ordinari con un'età media intorno ai sessant'anni. I pochi professori associati membri delle commissioni per la riforma devono la loro presenza al fatto che appartenevano alle commissioni didattiche che, come vedremo, sono state incaricate di attuare la riforma. Questi, hanno un'età intorno ai cinquant'anni. Nessun ricercatore è presente. Il tratto comune a tutti gli intervistati è che la loro carriera e vita lavorativa si è svolta totalmente all'interno dell'università. I docenti che hanno attività esterne all'accademia sono pochi e queste loro attività sono comunque connesse all'attività principale: scrivere articoli di opinione su quotidiani ed essere membri di fondazioni o associazioni culturali. In breve e per dirla con Bourdieu [1984], i docenti interpellati hanno il profilo professionale dell'*homo academicus*. Questo aspetto è di grande importanza per comprendere il modo in cui i docenti hanno definito la situazione e il loro ruolo in essa, interpretato il dettato della riforma e intrapreso corsi di azione per la sua attuazione congruenti a quelle definizioni e interpretazioni.

Paul Trowler, in uno studio molto simile al mio [1998], annota come gli accademici inglesi coinvolti nel processo di attuazione dello schema dei crediti e delle innovazioni curriculari, avessero percorsi di carriera marcatamente più eterogenei. Spesso, dopo aver passato un certo numero di anni nell'università, ne sono usciti lavorando in diversi ambiti professionali, per poi rientrarvi. Oppure vi era chi prima ha lavorato fuori dall'accademia per poi entrarvi come docente. Al di là della notevole mobilità, quasi impensabile nel contesto italiano, ciò comporta anche l'arricchimento e la diversificazione delle esperienze, dei repertori culturali e degli schemi cognitivi degli attori. Questa maggior eterogeneità, a sua volta, ha implicato che gli attori coinvolti nel processo di attuazione delle innovazioni portassero in esso un rilevante «traffico culturale» che ha inciso sul modo in cui quelle innovazioni sono state realizzate.

Al contrario del caso inglese, quello italiano, per le caratteristiche dei

docenti più sopra accennate, non è stato caratterizzato da una situazione di traffico culturale intenso. Sebbene vi fossero posizioni diverse, queste derivavano da diverse concezioni *accademiche* e disciplinari della conoscenza e della sua trasmissione e non da percorsi lavorativi ed esperienze extra-accademiche. Nel complesso e più in generale, il fondamentale schema cognitivo-normativo e culturale attivato e impiegato dai docenti italiani è stato quello accademico, con tutti i pregi e i limiti che ciò comporta, dettato dalle condizioni di possibilità e pensabilità in cui tale punto di vista e le azioni da esso derivanti si costituiscono, assumono forma e si realizzano. Nei termini di Bourdieu [1994], ciò che è prevalso è stato il *punto di vista scolastico*² attraverso cui gli attori hanno letto e realizzato la riforma. Tale punto di vista, così familiare, dato-per-scontato e attivato in modo irriflesso dai docenti, fa subire all'oggetto verso cui è rivolto (la riforma, i suoi contenuti e i suoi scopi) un'alterazione profonda. Attraverso l'applicazione all'oggetto di categorie, concetti, visioni particolari (quelle accademiche) che vengono rappresentate e, ancor più, percepite come universali e con cui l'oggetto viene letto, interpretato e definito, esso viene sganciato e astratto dal contesto, dalla logica e dalle finalità pratiche da esso sottese.

Visti questi aspetti più generali, entriamo nelle facoltà e nelle commissioni e vediamo come sono andate le cose.

6.2. CAMBIARE SUBITO. L'ATENEIO E LE FACOLTÀ SI MOBILITANO

L'ateneo appartiene a quel relativamente ristretto gruppo di atenei che si sono mobilitati e attivati precocemente per attuare la riforma didattica. Questo attivismo si è dimostrato fin dall'inizio, quando il Rapporto del Gruppo Martinotti è stato reso pubblico, con iniziative di dibattito di ateneo e all'interno delle sue facoltà. Tali iniziative sono state per lo più organizzate in modo istituzionale come conferenze di ateneo e di facoltà. Questo dibattito ha poi subito un'accelerazione dopo la promulgazione del d.m. 509/1999 e dei decreti sulle classi, momento in cui le iniziative di dibattito istituzionale sono state affiancate da incontri di riflessione e dibattito organizzati dai docenti, in cui sono stati invitati a spiegare la riforma alcuni membri del Gruppo Martinotti e Luciano Guerzoni, a cui ho avuto l'opportunità di assistere. A partire dal 2000 e per tutto il 2001 i lavori delle commissioni per la riforma sono stati molto intensi.

² Questo concetto è derivato da Austin (*Scholastic view*) secondo il quale esso indica «un particolare uso del linguaggio che, invece di attivare il senso di una parola direttamente compatibile con la situazione, passa in rassegna ed esamina tutti i suoi significati possibili senza alcun riferimento alla situazione» [Bourdieu 1994, tr. it, p. 197].

Accanto a queste iniziative formali, all'interno delle facoltà si moltiplicavano le occasioni di discussione informale con cui i docenti si scambiavano informazioni, idee, opinioni e riflessioni sul cambiamento che mano a mano prendeva forma e corpo. Va subito notato che queste interazioni informali hanno costituito non solo un'ulteriore opportunità di discussione e confronto di idee, ma anche e soprattutto le condizioni in base a cui si sono individuate le linee di distinzione tra orientamenti dei docenti verso la riforma e si sono formati gruppi di docenti più attivi, i cui membri sono per lo più andati a confluire nelle commissioni di facoltà che elaboreranno la nuova struttura curricolare, o che pur non appartenendovi, costituivano un importante riferimento informale per l'elaborazione delle innovazioni.

In merito alla distinzione delle prese di posizione rispetto alla riforma, è possibile distinguere tre principali orientamenti: gli attivi favorevoli (seppur mai entusiasticamente e/o acriticamente tali), gli attivi contrari e gli «apatici». Questi ultimi costituivano un gruppo di maggioranza relativa e il loro orientamento era contrario alla riforma, ma diversamente degli attivi contrari si mantenevano ai margini del dibattito o addirittura se ne tenevano al di fuori. Questi docenti percepivano la riforma come un'imposizione a cui era inutile resistere, qualcosa di ineluttabile ancorché sgradito.

La distribuzione dei docenti appartenenti ai tre gruppi riflette vistosamente la cultura delle facoltà in cui lavorano e, soprattutto, la loro collocazione disciplinare, ma non la posizione di ruolo. Nelle quattro facoltà e nel corso di laurea considerati, gli attivi favorevoli, oltre a essere relativamente più giovani, si collocavano nelle discipline con una maggior valenza applicativa, mentre gli attivi contrari appartenevano a discipline più teorico-generaliste, generalmente quelle su cui si è storicamente strutturata la facoltà. La cultura delle facoltà declinata in termini di tipo di formazione erogata e di sue finalità, vedeva le facoltà applicative tendenzialmente più favorevoli alla riforma, con l'eccezione di Giurisprudenza, e quelle più generaliste meno favorevoli. Il gruppo degli apatici tagliava trasversalmente queste distinzioni e si connotavano principalmente per l'età sia anagrafica sia di servizio più avanzata.

Tornando agli inizi dell'attivazione dell'ateneo e delle sue componenti, bisogna evidenziare due condizioni fondamentali, una caratteristica peculiare dell'ateneo stesso, l'altra più generale.

La prima condizione è costituita dall'allora Rettore, il quale era collega e amico di Berlinguer e Guerzoni e ciò gli ha consentito di sviluppare contatti molto stretti con il Ministero che poi ha mantenuto, dopo il cambio di ministro, soprattutto con Guerzoni. Ciò gli ha permesso di accedere a informazioni di prima mano e con un certo anticipo su quanto si stava facendo al Ministero. Queste informazioni venivano poi riversate soprattutto ai presidi di facoltà i quali a loro volta le diffondevano nelle proprie facoltà e presso alcuni colleghi più attivi.

Questo ruolo è stato evidenziato e giudicato da praticamente tutti gli

intervistati come fondamentale per la mobilitazione e il rapido avvio della riforma, sebbene alcuni, non senza una punta di sarcasmo, ne ravvisassero una sorta di protagonismo da «primo della classe», oppure il desiderio di mostrarsi «più realista del re». Questi intervistati, inoltre, denunciavano che ciò non ha permesso una riflessione più ponderata su come dare forma concretamente alla nuova struttura curricolare e ai suoi contenuti. Le pressioni provenienti dal rettorato a fare in fretta per essere tra i primi ad attivare i nuovi corsi di laurea sono state quindi giudicate in modo negativo. In breve, ciò che questi docenti ravvisavano era che l'ateneo stava facendo una fuga in avanti.

Al contrario, altri intervistati consideravano questo attivismo in termini più positivi, perché in esso vedevano il pungolo con cui attivare facoltà e docenti, sebbene non nascondano che abbia creato anche alcuni problemi, come vedremo più avanti. Infine, accanto a queste diverse spiegazioni, quasi tutti gli intervistati sostenevano che i vertici di ateneo, come pure i presidi di facoltà, percepissero una certa urgenza politica nel fare in fretta, dato che l'attuazione della riforma si stava realizzando a cavallo tra la fine della legislatura del centro-sinistra e le nuove elezioni (2001) e vi era la sensazione diffusa che la nuova legislatura avrebbe visto un cambio di maggioranza, come di fatto è stato. Ciò destava preoccupazioni in merito al destino della riforma, che si sono presto rafforzate dato che sia in campagna elettorale, sia, successivamente, nelle prime dichiarazioni programmatiche di governo, Berlusconi sosteneva che avrebbe bloccato la riforma universitaria [Vaira 2003b].

In ogni caso, l'attivismo del Rettore ha svolto quello che nella ricerca UNIMON [2006, cap. 3 p. 10; Moscati 2010a] viene definito «effetto sede» con cui si evidenzia come in alcuni casi l'ateneo abbia avuto una certa influenza sulla rapidità, o meno, di applicazione della riforma e sul suo grado di condivisione, o quantomeno di consapevolezza e informazione, da parte del corpo docente.

La seconda condizione, cui si accennava, riguarda i presidi. Questi non solo avevano accesso in anticipo a informazioni rilevanti tramite il Rettore, ma erano anche coinvolti in prima persona nella discussione della riforma in quanto membri della Conferenza dei presidi. Questi due aspetti ne hanno favorito un elevato attivismo confermato da tutti gli intervistati, presidi compresi. Il loro ruolo si è così caratterizzato in senso notevolmente propulsivo, di sostegno ai docenti coinvolti nei gruppi di lavoro e di mediazione in seno ai consigli di facoltà. Un ruolo, quindi, di tipo politico e manageriale che nel caso del nostro ateneo è emerso in modo molto chiaro nelle dichiarazioni degli intervistati e nell'autopercezione dei presidi in merito al loro ruolo nella fase di implementazione. In nessuna delle cinque strutture prese in considerazione il preside ha avuto un ruolo di basso profilo, neppure quando come nel caso della facoltà di Scienze Matematiche Fisiche e Naturali era a termine del suo mandato, o era di fresca nomina come nel caso di Agraria.

A Scienze, il preside che era subentrato al precedente durante i lavori, ha

continuato nella scia del predecessore (sebbene questo avesse uno stile più delegante), con un maggior ruolo propulsivo e di leadership. A Giurisprudenza il preside è stato addirittura centrale perché, come vedremo più avanti, il gruppo di lavoro per la riforma didattica era composto da lui, il vice-preside e un altro docente. Lo stesso vale per Lettere e Filosofia ma per un'altra ragione: il preside era stato membro del gruppo Martinotti, per cui il suo ruolo propulsivo molto accentuato, in una facoltà notoriamente tradizionalista, si spiega con il suo impegno nell'elaborazione e nella condivisione dei principi portanti della riforma. Solo nel caso di Scienze Politiche il ruolo del preside è stato leggermente di più di basso profilo. Non tanto per disinteresse o scarsa convinzione, quanto per il fatto che ha preferito uno stile delegante a favore della commissione e, parallelamente, un ruolo più di sostegno e di mediazione.

Un certo numero di intervistati, appartenenti a diverse discipline e facoltà e per lo più favorevoli alla riforma, hanno spiegato l'alto grado di attivismo nelle loro facoltà con l'argomento che finalmente si erano create le condizioni per un cambiamento davvero incisivo nell'università, per cui si doveva cavalcare l'onda. La frase che forse meglio riassume questo sentimento è del preside di Scienze:

Credo che questa riforma sia stata vissuta da molti come l'ultima spiaggia per poter cambiare l'università.

Cambiare l'università significava per questi intervistati riuscire ad abbattere i tempi di conseguimento del titolo, ridurre gli abbandoni e, almeno in parte, cercare di rinnovare i contenuti e le modalità formative. In questo senso, questi docenti erano sintonizzati sulla lunghezza d'onda dei principi riformistici.

In maniera simmetricamente opposta, questo attivismo ha caratterizzato anche i contrari, il cui scopo era cercare di «limitare i danni», come questo brano di intervista emblematicamente illustra:

Mi sono infilato nella commissione per salvare il salvabile. Ho fatto di tutto per evitare che i pasdaran della riforma sfasciassero l'università e la formazione universitaria. (Docente di Letteratura Italiana, Facoltà di Lettere e Filosofia)

Il fatto che di pasdaran ce ne fossero ben pochi, per non dire nessuno, non è rilevante; è la percezione dei rischi per una certa concezione di università a essere in gioco e aver spinto un certo numero di docenti ad attivarsi non solo informalmente, ma direttamente, partecipando alle commissioni con l'esplicito intento di salvaguardare il modello di università in cui erano cresciuti professionalmente e a cui erano legati.

Ma, accanto a questi motivi più generali ve ne erano anche alcuni relativi alla politica accademica e ai rapporti di potere tra discipline nelle facoltà. In diversi casi, come dirò in modo più approfondito più avanti, la mobilitazione di certi gruppi di docenti è da vedersi come il cogliere l'occasione, dischiusa

dalla riforma e dai suoi principi, per mutare i rapporti di forza tra le discipline spostandone l'equilibrio dalle discipline teoriche a quelle più applicate. Una parte non trascurabile sia degli orientamenti favorevoli, sia di quelli contrari alla riforma e l'attivismo che ne derivava aveva a che fare con questa lotta per il potere, tra chi voleva il cambiamento degli equilibri disciplinari e chi cercava di preservarlo.

Questo aspetto politico della riforma è riconosciuto, con valutazioni positive o negative, da tutti gli intervistati. Tre sono gli indicatori che dimostrano come la riforma abbia aperto le condizioni per un tentativo di ridefinizione dei rapporti di potere tra discipline. Il primo è l'attivismo a livello informale di alcuni docenti con cui, a seconda dei casi, si mobilitavano in vista della difesa o del cambiamento degli assetti di potere fino allora consolidati. Il secondo è che, come accennato più sopra, un significativo numero di questi docenti è confluito nelle commissioni formali per l'elaborazione e l'implementazione della nuova architettura curricolare. Quelle commissioni non erano solo e semplicemente dei *think-tank* «tecnici», ma fondamentalmente delle arene politiche in cui si sono manifestate quelle lotte di potere. Il terzo è che i gruppi informali continuavano a operare come delle *lobbies* interne sui membri delle commissioni per cercare di instradare certi aspetti delle innovazioni in una direzione piuttosto che in un'altra.

In definitiva, il processo di implementazione della riforma nell'ateneo e nelle strutture considerate è stato caratterizzato da un rilevante attivismo delle varie componenti accademiche coinvolte, configurandone la dinamica e il percorso più in senso politico-manipolativo che burocratico-conformistico. Ciò, però, ha comportato anche un effetto non positivo: essendo prevalente l'elemento politico del processo, la riflessione su come cambiare i contenuti e le modalità della formazione e della didattica è stata relegata sullo sfondo. Come si vedrà, l'elaborazione e la realizzazione della nuova struttura curricolare ha pagato dazio a questa mancanza.

6.3. ORGANIZZARE IL CAMBIAMENTO. ATTORI E STRUTTURE DECISIONALI

La modalità con cui le 4 facoltà e il corso di laurea hanno organizzato i lavori per l'elaborazione della nuova struttura curricolare è stata quella della commissione, cioè un gruppo di docenti formalmente incaricato di svolgere tale compito. Di per sé questa scelta è piuttosto ovvia in un'organizzazione come quella universitaria che si fonda su processi decisionali collettivi e assembleari e non su decisioni *top-down* come quelle aziendali, dove sono i vertici a decidere i cambiamenti. Tuttavia, vi sono state differenze rilevanti nel modo in cui le commissioni sono state formate, nei membri che vi hanno partecipato, nel numero dei partecipanti, e nel ruolo del preside.

Un primo aspetto degno di nota è relativo al modo in cui le commissioni sono state formate che ha evidenziato tre fondamentali modalità. La prima vede la costituzione *ad hoc* di una commissione nominata dal preside e/o dal consiglio di facoltà. Questo tipo di commissione si caratterizza per una pluralità disciplinare che tagliava trasversalmente tanto la facoltà, quanto i singoli corsi di laurea e di indirizzo presenti in essa. Possiamo definire questo tipo di commissione come «trasversale», e la troviamo a Scienze Politiche e Agraria. La seconda modalità ha fatto perno sull'esistenza delle precedenti commissioni di corso di laurea e di indirizzo che quindi si connotava per una maggior omogeneità disciplinare e quindi in una modalità di riflessione più incapsulata nelle caratteristiche disciplinari dei corsi e degli indirizzi. A queste commissioni si affiancava una commissione più ristretta di coordinamento presieduta dal preside con funzioni di mediazione, negoziazione e integrazione delle varie proposte che mano a mano emergevano dalle commissioni. Questa è la modalità, che possiamo definire «incapsulamento coordinato», o «a segmentazione specialistica coordinata» che hanno seguito Lettere e Filosofia e Matematica nell'ambito della facoltà di Scienze. Infine il terzo tipo di commissione che si può definire «ristretta e istituzionale» è composta dal preside, dal vice-preside, più un altro membro ed è stata la via seguita da Giurisprudenza. La riflessione in questo tipo di commissione si è caratterizzata per una elevata attenzione alle peculiarità organizzative, culturali e formative della facoltà – da cui l'aggettivo «istituzionale» – attraverso cui le innovazioni sono state lette, interpretate e attuate. Ma vi è una peculiarità in più, sottolineata dagli intervistati. Essi hanno sottolineato come, oltre a esserci un'elevata omogeneità culturale, «tradizionalmente nella facoltà l'informazione circola e tutti sanno che tutti sanno». Ciò ha fatto sì che i lavori della commissione fossero, da un lato, ben conosciuti da tutti gli altri membri della facoltà e questi a loro volta facessero conoscere alla commissione i loro punti di vista in merito e, dall'altro, che le innovazioni venissero elaborate nel rispetto delle peculiarità e delle tradizioni della facoltà, a cui corrispondeva un elevato grado di fiducia della facoltà nell'operato in tal senso della commissione («Se dai la garanzia ai colleghi che non li fregherai, questi si fidano di te. Tu devi dare la garanzia che ragionerai come loro» [Docente di Storia del diritto, Preside della Facoltà di Giurisprudenza]).

Un secondo aspetto riguarda il numero di partecipanti. Nelle commissioni trasversali essi erano tra i 15 e i 20, numero che si giustifica sulla base della logica della rappresentanza delle diverse componenti disciplinari. Tuttavia, va anche segnalato che i membri di queste commissioni si sono sostanzialmente proposti come tali in base al loro attivismo e mobilitazione precoce sui temi della riforma. Alcuni membri sono stati indicati dai raggruppamenti disciplinari, al fine di «presidiare» i loro interessi, ma il loro numero era minimo. Nelle commissioni a incapsulamento coordinato il numero dei partecipanti varia da 5 a 10 per commissione, in base alla numerosità dei docenti

affendenti a ciascun corso di laurea e/o di indirizzo e per la commissione di coordinamento i membri erano 5. A Matematica la commissione era formata da 5 membri, mentre negli altri corsi di laurea della Facoltà di Scienze le commissioni erano più grandi e il gruppo di coordinamento era formato da 5 membri più il preside. Infine nella commissione ristretta e istituzionale, come detto, i membri erano solo 3, sebbene in contatto con i colleghi della facoltà.

Il terzo aspetto riguarda il ruolo del preside, che si configura in modo indipendente dalle modalità con cui le commissioni sono state organizzate. Nelle facoltà di Scienze, Agraria, Lettere e Filosofia il ruolo dei rispettivi presidi è stato molto attivo e propositivo, con un loro diretto coinvolgimento nei lavori. Nel caso di Agraria e in parte di Lettere, il ruolo dei presidi si è manifestato in una leadership orientata a indirizzare il cambiamento verso un progetto piuttosto preciso, ancorché negoziato, e quindi queste facoltà si sono caratterizzate per un ruolo di tipo manageriale del loro preside. A Scienze Politiche, come accennato, il preside ha avuto un ruolo più delegante, ma pur sempre attivo quanto al sostegno della commissione. A Giurisprudenza, per le caratteristiche della commissione, il preside è stato direttamente coinvolto nell'elaborazione delle innovazioni, oltre a svolgere le funzioni di mediazione tra commissione e facoltà.

Nel complesso, possiamo dire che la logica di organizzazione del cambiamento sia dipesa da due fattori: uno strutturale, relativo all'organizzazione delle facoltà e l'altro personale, relativo al ruolo dei presidi.

Per il primo fattore, le facoltà con diversi corsi e indirizzi ma con un troncone comune e un'interdisciplinarietà piuttosto accentuata, come Scienze Politiche e Agraria, la scelta per una modalità trasversale delle commissioni è stata favorita. Al contrario nelle facoltà come Scienze e Lettere, avendo dei corsi di laurea molto specifici e con profili formativi particolari più accentuati, la commissione incapsulata con coordinamento è stata la soluzione più ovvia e più facilmente perseguibile. Per Giurisprudenza, data la sua elevata omogeneità disciplinare e culturale e la fiducia diffusa grazie a quella omogeneità e alla circolazione delle informazioni, si poteva procedere con una commissione molto più snella rispetto alle altre facoltà.

Relativamente al secondo fattore – quello personale – i presidi hanno dato un'impronta alla loro azione diversa, indipendentemente dal modo in cui le commissioni sono state formate e quindi anche al percorso che il processo di implementazione ha seguito. Laddove il preside ha svolto un ruolo più attivo sulla base di un progetto piuttosto preciso (Agraria, Lettere e Matematica), egli ha spinto, o ha cercato di spingere, le innovazioni verso la realizzazione di quel progetto, sebbene nel quadro di mediazioni e negoziazioni. Laddove, come a Scienze Politiche, il preside si è limitato più a un ruolo delegante e di sostegno, le innovazioni sono state più il frutto dell'elaborazione della commissione. Infine, nel caso di Giurisprudenza, benché il preside fosse in prima persona impegnato nell'elaborazione delle innovazioni, egli ha agito

ponendo in primo piano le peculiarità della facoltà che ne hanno così condizionato l'azione. In altri termini, anche se avesse voluto fare cose più «ardite» non avrebbe potuto, perché si sarebbe trovato contro la facoltà, che avrebbe reagito a quelle innovazioni eccessive e lontane dalla tradizione vedendovi un tradimento, se non addirittura una disarticolazione, delle caratteristiche a essa peculiari.

Va da sé che, in tutti i casi, le proposte di cambiamento venissero poi sottoposte al giudizio del consiglio di facoltà. Ma, va notato, che in nessun caso vi sia stato uno stravolgimento, o anche un cambiamento sostanziale di quanto approvato nelle commissioni. Tutt'al più vi sono state delle limature e delle modifiche marginali e puntuali che però lasciavano intatto il disegno. Naturalmente, vi sono state voci critiche e anche fortemente avverse alle innovazioni, ma sono rimaste relativamente isolate, non riuscendo a catalizzare e a formare una contro-coalizione. Ciò in buona parte lo si deve al fatto, richiamato più sopra, che la maggioranza relativa dei docenti ha vissuto in modo apatico e passivo la riforma. Sebbene contrari, questi docenti non avevano un progetto se non quello della preservazione nostalgica del passato, ormai sostanzialmente impraticabile.

6.4. LA TELA DI PENELOPE:

IL LAVORO NELLE COMMISSIONI NELLA PRIMA FASE DELL'ATTUAZIONE

Il lavoro delle commissioni è stato ampio, lungo e impegnativo. Praticamente tutti gli intervistati hanno dichiarato che si è trattato di un lavoro molto faticoso. Alcuni connotano questa fatica in modo negativo, mentre altri ne danno un giudizio cautamente positivo:

Un'enorme fatica, tanto tempo sottratto alle cose veramente importanti. Non sono più riuscito a scrivere una riga. E poi dovevo fare didattica, ricevere gli studenti, andare a convegni... Ho perso un anno di lavoro per questa maledetta riforma. (Docente di Filosofia, Facoltà di Lettere e Filosofia)

Fatica? Tanta. Risultati? La gastrite. Se tornassi indietro non me ne occuperei più. (Docente di Storia, Facoltà di Scienze Politiche)

È stato molto faticoso, ma è stata anche la prima occasione in cui siamo stati costretti a riflettere sulla formazione e la didattica universitaria. Non so se abbiamo fatto un buon lavoro, ma per me ne è valsa la pena. (Docente di Statistica, Facoltà di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali)

Centinaia di giornate lavorative... Ma d'altra parte è normale che nelle fasi di transizione ci siano situazioni che richiedono questo tipo di cose. Comunque

per me è stato un lavoro positivo, faticoso ma positivo. (Docente di Meccanica Agraria, Facoltà di Agraria)

Naturalmente questa fatica è il risultato delle molte riflessioni, dell'elaborazione di documenti preparatori, dei dibattiti e delle negoziazioni. Cose normali, come dichiarato nell'ultimo brano di intervista, in un processo di cambiamento ampio e profondo come quello richiesto dalla riforma. Tuttavia, c'è stato un elemento che ha generato molta più fatica e, talvolta, frustrazione di quelle attività «normali»: il continuo cambiare delle cose durante i lavori.

Come detto, l'ateneo e le facoltà si sono mobilitati precocemente e ciò ha condotto a iniziare i lavori di elaborazione mentre al Ministero era ancora in corso il processo di definizione degli aspetti sostanziali della riforma. Inoltre, il fatto di avere un filo diretto con il Ministero faceva giungere le notizie e le novità «in tempo reale». Ciò ha comportato che, mentre le commissioni lavoravano, o erano giunte a una conclusione su un dato aspetto della riforma, arrivava notizia che le cose erano cambiate, per cui si doveva rimettere mano a quanto fatto.

La metafora che meglio riassume la percezione di questo stato di cose di molti intervistati, è quella della tela di Penelope: un continuo fare e disfare prodotto dalle condizioni ancora instabili in cui il processo di implementazione è stato avviato nell'ateneo.

È stato come lavorare sull'acqua. Ciò che facevamo veniva continuamente cambiato in corso d'opera non appena da Roma arrivava una qualche novità e si doveva ricominciare tutto o quasi daccapo. Un lavoro improbo... (Docente di Sociologia, Facoltà di Scienze Politiche)

Quello che ci ha disturbato è che le indicazioni che arrivavano continuavano a cambiare. [...] Le regole del gioco cambiano durante la partita e questo crea incertezza. (Docente di Storia del Diritto, Preside della Facoltà di Giurisprudenza)

È stato abbastanza frustrante, sembrava che non si vedesse mai la fine. Si decideva qualcosa con grande fatica e dispendio di tempo ed ecco che arrivava un decreto, o una notizia dell'arrivo di un decreto, che cambiava tutto. (Docente di Filosofia, Facoltà di Lettere e Filosofia)

Tuttavia, questa rappresentazione sembra valere più per le facoltà umanistico-sociali (come i brani citati dimostrano) che per quelle scientifiche, sebbene anche qui alcuni docenti si siano espressi in questi termini. A Matematica e Agraria la maggior parte degli intervistati non ha risentito troppo di questa incertezza, o instabilità. Sollecitati per spiegare la ragione di questa diversità, le risposte sono state più o meno le stesse: «abbiamo cercato di lavorare con spirito pragmatico» (Docente di Chimica, Facoltà di Agraria); «una volta che ci siamo accordati sulla sostanza ci siamo occupati di come organizzare il tutto» (Docente di Matematica, Facoltà di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali).

Sembrirebbe emergere tra le facoltà dei due gruppi un diverso approccio al cambiamento, connesso alle specificità epistemologiche e culturali delle discipline. Nel campo umanistico-sociale vi è tendenza a un maggior formalismo nel considerare le regole come elemento fondamentale con cui produrre il cambiamento. Formalismo che non è solo conformità alle norme, ma ha che vedere con la definizione prima della cornice generale – formale, appunto – che poi viene riempita di contenuti. Nel campo delle scienze, l'approccio è di inquadrare i contenuti fondamentali e i cambiamenti che essi implicano, cercare di dare loro un'organizzazione e una struttura e poi inserirli nella cornice formale, eventualmente risolvendo problemi di congruenza e coerenza.

Sebbene queste differenze abbiano importanza per quanto riguarda l'approccio verso il processo di cambiamento, nondimeno le condizioni fluide in cui il lavoro delle commissioni è stato svolto ha influito notevolmente sul modo in cui le innovazioni sono state elaborate e realizzate. Ciò trova riscontro in una frase che tutti gli intervistati hanno ripetuto in vario modo e che può essere così sintetizzata: «non c'è stato abbastanza tempo e modo di riflettere con calma su che cosa stavamo facendo». A questa mancanza di riflessione è stata imputata da diversi docenti, soprattutto quelli più favorevoli alla riforma, il tradimento dei principi della riforma, soprattutto sul piano dell'innovazione curricolare e delle modalità didattiche. La maggior parte di questi docenti sottolinea come alla fine non si sia inciso in modo significativo e sostanziale su questi aspetti, i quali sono rimasti essenzialmente ancorati alle logiche tradizionali. Tuttavia, come vedremo più avanti, questi aspetti critici sono dipesi più dalle lotte di potere che dalla fretta.

È stato anche evidenziato come i corsi triennali non siano stati, o lo siano stati troppo poco, strutturati sulla formazione di competenze professionali o applicative, le quali sono state in molti casi trasferite al livello del biennio specialistico, ribaltando la logica e i principi della riforma. Ad esempio, si lamentava come la trasformazione dei diplomi in corsi di laurea triennali abbia accademicizzato questi corsi, cioè li avesse resi eccessivamente generalisti e teorici, ma senza gli approfondimenti tipici delle vecchie lauree quadriennali, snaturandone completamente le valenze formative professionalizzanti. Infine, diversi intervistati hanno sottolineato come la fretta e le condizioni di incertezza in cui le elaborazioni avvenivano, hanno fatto sì che non ci fosse il coraggio per proporre cose davvero diverse, nella sostanza e nella forma, e come ciò abbia condotto a compiere scelte più facili e su cui vi erano meno resistenze.

Tutto ciò è senz'altro importante per comprendere come le innovazioni sono state costruite e implementate, ma bisogna tenere anche conto di un altro fattore generale: la mancanza di una cultura e di competenze nella riflessione e nella pratica della progettazione curricolare e dell'innovazione dei metodi didattici [Luzzatto, 2008]. Questo aspetto, sebbene sotto traccia e non pienamente tematizzato, emerge in alcune interviste, in cui si sottolinea come nell'università non si sia abituati a riflettere sistematicamente su cosa sia la

formazione, su quali obiettivi essa abbia, o dovrebbe avere, su come cambiare le forme della didattica a fronte delle nuove condizioni. Tutto ciò è in gran parte mancato nell'elaborazione delle innovazioni in seno alle commissioni, sebbene alcuni abbiano provato a farsene carico.

6.5. ARISTOTELICI E BACONIANI:

LA RISTRUTTURAZIONE DELL'OFFERTA DIDATTICA TRA SPINTE INNOVATIVE E CONSERVAZIONE

Una delle innovazioni più rilevanti e centrali contenute nel d.m. 509/1999 riguardava la struttura curricolare e la didattica: il rovesciamento della logica tradizionale con cui entrambi erano stati concepiti e realizzati fino a quel momento. Come è noto, tanto la struttura e contenuti curricolari quanto le modalità di insegnamento sono stati organizzati in maniera che all'inizio vengano affrontati gli insegnamenti e i temi teorici e generali, i quali costituiscono i fondamenti dei successivi insegnamenti e temi specifici, specializzanti e applicati. In altre parole, curricolo e didattica venivano strutturati in base a una logica di costruzione e trasmissione della conoscenza di tipo deduttivo: dal generale e più astratto si perveniva al particolare e concreto. Per quanto riguarda la trasmissione delle conoscenze, questo modello prevede una relazione didattica a senso unico, che va dal docente – depositario delle conoscenze – al discente – destinatario della trasmissione delle conoscenze –, attraverso il metodo pedagogico della lezione-conferenza frontale. Questa è la logica che, seguendo Bacone [2002], possiamo definire *aristotelica*.

La logica deduttiva tradizionale è uno dei caratteri più istituzionalizzati e dati per scontati dell'elaborazione e soprattutto della trasmissione del sapere nella nostra università, come nella maggior parte delle università europeo-continentali, al punto che ci risulta difficile pensare e, ancor più, agire al contrario, come proponeva Bacone. L'idea contenuta nel decreto di cambiare curricoli e didattica rovesciandone la logica tradizionale va nella direzione della proposta baconiana fondata sulla logica dell'*induttività* e del pragmatismo, più tipici dell'istruzione superiore anglosassone. All'inizio (triennio) si forniscono una serie di conoscenze applicate o specifiche, sebbene fondate su un substrato teorico; nel prosieguo (biennio specialistico) quelle conoscenze acquisite vengono ad essere oggetto di approfondimenti e ampliamenti teorico-metodologici più astratti e generali. Questa logica ha anche delle importanti implicazioni sulla relazione didattica: il docente non agisce più come emittente a senso unico, ma diventa un facilitatore e una guida dei processi di apprendimento dei discenti in base al modello pedagogico della lezione-seminario, aperta alla discussione. In altri termini, il processo didattico è fondato sulla co-costruzione del sapere tra docenti e discenti.

Sebbene il cosiddetto «curriculum rovesciato» sia stato pensato fondamentalmente per avvicinare di più e meglio la formazione universitaria alle domande e alle evoluzioni del mercato del lavoro, nondimeno la logica baconiana è evidente: la via tradizionale «dal senso e dai casi particolari vola agli assiomi più generali e, in base a questi principi e alla loro immutabile verità, giudica e scopre gli assiomi medi. L'altra, invece, dal senso e dai casi particolari fa derivare gli assiomi, ascendendo senza interruzione e per gradi, fino a giungere da ultimo agli assiomi più generali» [Bacone, 2002, p. 83-85 § 19]. Questa diversa logica di strutturazione didattico-curricolare, tra l'altro, andava incontro a un altro principio a fondamento della riforma: quello della centralità dello studente e dei suoi interessi formativi. Anziché scoprirli dopo aver appreso le basi teoriche generali, la nuova concezione permetteva di renderglieli più chiari subito, aiutandolo sia nella scelta del corso di studio, sia nello sviluppare le sue inclinazioni e vocazioni durante esso.

Nelle commissioni, con la parziale eccezione di Giurisprudenza, queste due concezioni della conoscenza e della sua trasmissione hanno avuto modo di manifestarsi e scontrarsi. Una parte dei loro membri, sebbene non maggioritaria, ma piuttosto determinata, formava il fronte baconiano, mentre la parte maggioritaria continuava a pensare a una logica formativa tradizionale. I baconiani erano quei docenti che scorgevano nella riforma l'occasione per poter non solo rinnovare l'università, ma anche i contenuti e le modalità formative, ritenute obsolete. Questi erano generalmente di età relativamente più giovane e soprattutto afferenti a discipline con una più accentuata valenza applicativa. Il dibattito tra i due fronti nelle commissioni è stato piuttosto acceso, poiché un cambiamento quale veniva prefigurato nel decreto metteva in questione la stessa concezione del sapere e della conoscenza alla base della didattica.

Come accennato, i docenti più favorevoli a un'impostazione baconiana per l'introduzione e la realizzazione delle innovazioni si collocavano nelle discipline con valenza più applicativa: sociologi, matematici applicati, economisti, discipline applicate nel campo degli studi di agraria. Anche a giurisprudenza una minoranza di docenti vedeva l'occasione di cambiare. Questi appartenevano all'area del diritto comparato, di quello amministrativo e dei settori più specializzati (es.: diritto tributario, del lavoro, ecc). Va notato che in ogni caso questi ultimi docenti non mettevano in discussione il fondamento teorico degli studi giuridici dato dai diritti più generali (es: pubblico, costituzionale, romano, ecc.), ma hanno cercato di far passare, con un certo successo, una moderata differenziazione del curriculum con l'introduzione di corsi più professionalizzanti e applicati.

In generale le posizioni dei rispettivi fronti possono essere sintetizzate in questi due estratti di intervista:

1. Che cos'è la formazione universitaria? Metodo, metodo, metodo. Non ha importanza se parlo di Machiavelli, Montesquieu, o Marx, quello che conta è il

metodo con cui leggere quei classici. (Docente di Scienza della Politica, Facoltà di Scienze Politiche)

2. Con la riforma abbiamo avuto l'occasione di rinnovare la didattica e l'offerta formativa. Oggi non si possono formare dei generalisti in senso tradizionale, ma dobbiamo fornire metodi e conoscenze più pratiche, più orientate al *problem solving*. Una formazione che parta dalle esperienze pratiche e concrete e che arrivi a fornire strumenti e concetti per analizzarle, problematizzarle e per offrire soluzioni. (Docente di Analisi Numerica, Facoltà di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali)

Nell'estratto 1, è evidente come il metodo cui si riferisce l'intervistato è quello tradizionale, aristotelico. Un metodo che dal generale e astratto scende al particolare e concreto, in cui la teoria è gerarchicamente superiore. È il metodo con cui si formano ricercatori, non persone che faranno tutt'altro nella vita. Nei docenti che fanno propria questa posizione vi è sia una concezione elitaria tanto del sapere quanto degli studenti, sia, per quanto implicitamente, una disposizione a trasferire più che conoscenze il loro *habitus*. Ciò significa che questi docenti vedono gli studenti a immagine dello studioso che *ragiona sulle pratiche* e non che *agisce nella pratica* [Bourdieu, 1994, trad. it., p. 204]. In altri termini, questa disposizione porta questi docenti a vedere la teoria che utilizzano per dar conto delle pratiche come il principale fondamento delle pratiche stesse:

Questa riforma ha buttato a mare secoli di tradizione umanistica, grandi tradizioni di studi in tutti i campi. Ora si va verso scienze della comunicazione... Mi domando cosa comunicano quelli che escono da scienze della comunicazione. Io avrei voluto discipline robuste: filosofia, filologia, letteratura; avremmo potuto fare dei laureati con due palle così. Voglio proprio vedere che razza di bestie di laureati verranno fuori... (Docente di Letteratura Italiana, Facoltà di Lettere e Filosofia)

La mia opinione è che va bene alleggerire un po' la teoria in favore della pratica, ma alla fine chi ha voluto ribaltare le cose, secondo me, si troverà contro gli studenti *veri*, quelli che vogliono conoscere, quelli che magari vorranno andare avanti, fare il dottorato. (Docente di Analisi Matematica, Facoltà di Scienze Matematiche, Fisiche, Naturali)

Questi docenti hanno visto nella riforma una dequalificazione degli studi universitari e, data la loro concezione del sapere, l'hanno percepita e rappresentata non come un'occasione per ripensare la didattica, ma come obbligo di ridurre i programmi di studio tradizionali:

Come faccio a dare le nozioni fondamentali in tre anni, con lezioni di 30 e 60 ore? Devo tagliare e a furia di tagliare non rimane niente. (Docente di Storia, Facoltà di Scienze Politiche)

Dall'estratto 2 emerge almeno l'intenzione di ripensare programmi e modalità didattiche innovandone forme e contenuti, ribaltando la logica tradizionale. Inoltre, a differenza del primo gruppo di docenti, questi concepiscono l'istruzione universitaria non come il punto culminante e finale del processo formativo, ma come un processo aperto ad aggiornamenti e approfondimenti nella prospettiva del *life-long learning*. Questi docenti partono dal riconoscimento che la società è divenuta troppo complessa per un unico tipo di formazione, per cui essa va differenziata nella durata, nei livelli e negli obiettivi:

Io vedo la formazione universitaria non come formazione di giovani, ma come formazione di alto livello per tutte le classi di età. La formazione attuale si fonda sulla rappresentazione dello studente come giovane e a tempo pieno. Invece ci sono persone interessate alla formazione universitaria molto diverse da questo stereotipo e con obiettivi ed esigenze diverse. (Docente di Economia delle Risorse Ambientali, Facoltà di Agraria)

Vanno trasmesse conoscenze e metodologie che combinino in un mix equilibrato un certo grado di generalismo e di specializzazione. Ma soprattutto queste conoscenze vanno trasmesse nella prospettiva del *life-long learning*. Ma per far questo si deve cambiare la mentalità e le strutture attuali. (Docente di Sociologia, Facoltà di Scienze Politiche)

Nelle commissioni e all'interno dei gruppi di pressione informali i due schieramenti hanno cercato di perseguire i rispettivi obiettivi: gli uni nel cercare di preservare il più possibile la tradizionale concezione del sapere e della sua trasmissione, gli altri nel cercare di cambiarla. Il risultato è stato che nessuno dei due gruppi è riuscito a imporre il proprio punto di vista. Da un lato gli aristotelici, ancorché in relativa maggioranza, non potevano ignorare le richieste e le pressioni dei baconiani, che potevano legittimarle sulla base del dettato riformista; dall'altro, però, questi ultimi non avevano sufficiente forza in termini di capacità e possibilità di mobilitare alleati per cambiare radicalmente lo *status quo*.

Il processo si è sviluppato così nella direzione di una negoziazione in cui ciascun gruppo otteneva e concedeva qualcosa in base a una sorta di *realpolitik* accademica. Ciò a sua volta ha prodotto una serie di conseguenze sul modo in cui le facoltà hanno attuato la riforma didattica:

1. Una scarsa soddisfazione di entrambi i fronti. I tradizionalisti lamentavano che quella che stava prendendo forma non era più università, ma liceizzazione, mentre gli innovatori vedevano un'occasione perduta per fare qualcosa di veramente nuovo.
2. Data la logica negoziale di compromesso e scambio, le innovazioni vere e proprie sono state poche e di portata limitata. Si è scelto di seguire la via più facile della trasformazione dei vecchi corsi di laurea, degli indirizzi e dei diplomi in corsi triennali a cui venivano collocati in serie i corsi

- specialistici. Inoltre, la riflessione relativa al ripensamento delle modalità didattiche è stata sostanzialmente messa da parte.
3. Si è avuta una certa proliferazione di corsi, sebbene non eccessiva, sia sul lato dei corsi «tradizionali» sia su quello di quelli «innovativi», fondamentale per ragioni di equilibrio tra i gruppi disciplinari. La riflessione e la verifica se vi fosse o meno una domanda sociale per quei corsi è stata marginalizzata, anche se in ciò l'aiuto che poteva provenire dalla consultazione con gli *stakeholders* esterni, come vedremo, è stato irrilevante.
 4. Spesso è accaduto, soprattutto a Lettere e a Matematica, che i contenuti più professionalizzanti venissero collocati nel livello specialistico, mentre il triennio è stato strutturato per fornire le conoscenze di base. Ciò non solo ha prodotto un «tradimento» dello spirito e delle lettere della riforma, ma ha fatto sì che in molti corsi triennali gli studenti percepissero una sorta di incompletezza della formazione ricevuta, sentendosi costretti a proseguire nel biennio specialistico.

6.6. GERARCHIE ACCADEMICHE IN QUESTIONE: INNOVAZIONE DIDATTICA E LOTTE DI POTERE

L'innovazione curricolare e le diverse logiche didattiche che sottendeva non avevano solo a che fare con una ridefinizione del sapere, della sua organizzazione e della sua trasmissione. Mettevano pure in gioco tutta una serie di equilibri e assetti istituzionalizzati di potere tra le discipline all'interno delle facoltà. L'innovazione didattico-curricolare, in altre parole, non è un mero fatto pedagogico e di ingegneria curricolare, ma mette in campo interessi, struttura di potere e gerarchie all'interno delle facoltà, delle discipline e del corpo docente. La riforma apriva spazi per ridefinire tutto questo.

Le facoltà sono strutture che si sono andate storicamente formando attorno a un nucleo disciplinare principale che ne costituisce il tronco. Nel tempo a esso si sono aggiunte nuove e diverse discipline, a seguito dei processi di differenziazione, specializzazione e innovazione disciplinare [Becher 1989; Becher e Trowler 2001; Clark 1987]. Tali processi sono fondamentalemente prodotti da necessità di articolazione e sviluppo interni alle discipline, dallo sviluppo dei campi di conoscenza, da esigenze di adattamento ai cambiamenti economici, sociali e culturali della società e, non meno importante, da processi politici in seno alla comunità accademica, quali scissioni all'interno di gruppi disciplinari, o esigenze di creare maggiori spazi per nuovi reclutamenti e avanzamenti di carriera. Queste discipline, comunque sia il modo in cui sono sorte, costituiscono i rami – più o meno grandi – del tronco principale. Nel sistema italiano i tronchi disciplinari sono storicamente costituiti da discipline teoriche, o nella terminologia di Becher «pure», mentre i rami sono

rappresentati dalle discipline applicative o di più recente istituzione.

Nel nostro ateneo, il tronco di Scienze Politiche si è originariamente formato dalle discipline storiche e giuridiche, cui si sono aggiunte quelle politiche, mentre i rami sono costituiti da quelle sociologiche, economiche e maggiormente applicative. A Matematica è la matematica pura a essere la disciplina egemonica, mentre le matematiche applicate sono a essa subordinate. A Lettere sono le discipline letterario-filosofico-storiche a costituire il gruppo egemonico, mentre quelle sociali o quelle più recenti, come semiotica, costituiscono i gruppi dominati. A Giurisprudenza il tronco è dato da diritto romano, diritto costituzionale e diritto pubblico, mentre i rami principali sono i diritti speciali e applicati (es: civile, penale) e quelli settoriali e applicati (es.: tributario, d'impresa). Il tronco di Agraria sono le discipline biologiche, chimiche e matematiche, sebbene esse abbiano dovuto fin dall'inizio convivere con un'altrettanta forte componente applicativa, data la valenza più professionalizzante della formazione erogata da questa facoltà.

In generale, la facoltà può essere intesa come una struttura federativa in cui una o più discipline (generalmente quella/e su cui la facoltà si è storicamente fondata) occupano una posizione egemonica. Ciò non vuol dire che questa egemonia sia data una volta per tutte. In determinate circostanze il gruppo egemonico può essere sfidato o messo in discussione dalle discipline dominate, che possono allearsi tatticamente al fine di perseguire un interesse contingente, oppure strategicamente per tentare di cambiare gli assetti di potere interni alla facoltà. In tal senso, la facoltà è fundamentalmente un'arena di lotta e di negoziazione in cui la posta in gioco è l'egemonia disciplinare [Vaira 2008, p. 31]. Queste lotte diventano particolarmente evidenti e acute nei momenti di cambiamento strutturale profondo, come nel caso di una riforma.

L'attuazione della riforma ha dischiuso spazi e occasioni in cui le lotte tra gruppi disciplinari per cambiare e, di converso, per mantenere la struttura e i rapporti di potere interni alle facoltà si sono manifestate in modo più o meno aperto e più o meno riconosciuto dagli intervistati. In particolare, la riforma didattica, dando una maggior importanza alle discipline e ai corpi di conoscenza con maggiori valenze applicative ha offerto ai gruppi disciplinari dominati l'occasione per provare a mettere in questione le gerarchie disciplinari.

Come si accennava, questi conflitti sono stati più o meno evidenti e più o meno riconosciuti dagli intervistati, come emerge dai brani di intervista che seguono:

Cos'è stata questa riforma? Alcune discipline l'hanno vissuta come l'occasione per una specie di resa dei conti, di regolamento di conti. (Docente di Filologia, Facoltà di Lettere e Filosofia)

Conflitti tra discipline? Certo che ci sono stati. C'era un gruppetto di entusiasti che son quelli che hanno avuto di più dalla riforma. Sono quelli che hanno

visto l'occasione di spostare la centralità delle cose. Ad esempio i sociologi: adesso hanno il loro corso di laurea in sociologia. (Docente di Storia, Facoltà di Scienze Politiche)

A mio avviso la differenziazione tra applicati e puri esiste nel campo della matematica. Il fatto è che non è stata riconosciuto da subito, all'inizio. Abbiamo fatto un po' finta che non esistesse. In realtà esiste proprio un conflitto di mentalità tra le due anime. È chiaro che il matematico puro sia più legato all'accademia, mentre quello applicato guarda con più attenzione al mondo esterno. (Docente di Matematica, Facoltà di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali)

La riforma ha sparigliato le carte, ha ridefinito i rapporti tra discipline. Ad esempio qui da noi Chimica è sempre stata una materia centrale, fondamentale, oggi non lo è più. È una materia di supporto, direi quasi marginale, ancillare. Sono le materie più professionalizzanti a essere centrali. (Docente di Chimica, Facoltà di Agraria)

Da questi brani si evidenzia come nelle facoltà considerate i docenti abbiano scorto, vissuto e percepito, sebbene con intensità diverse, un conflitto tra discipline che ne rimetteva in questione le gerarchie. L'unica facoltà in cui, almeno dalle dichiarazioni degli intervistati, tale conflitto sembra non esserci stato è Giurisprudenza. Ciò è dovuto, verosimilmente, tanto alle caratteristiche culturali e disciplinari della facoltà, quanto al modo in cui la commissione per la riforma è stata istituita e ha operato.

Le tensioni e le lotte più manifeste per ribaltare le gerarchie di potere di facoltà si sono avute a Lettere e a Scienze Politiche³, come i due brani di intervista citati mostrano emblematicamente. Ad Agraria, sebbene presenti, non hanno avuto l'acutezza delle precedenti due facoltà, mentre a Matematica in qualche modo sono state neutralizzate «facendo finta che non ci fosse-

³ Ho avuto modo di assistere, in maniera del tutto casuale in occasione di una sessione di intervista, al dialogo tra due docenti di Scienze Politiche (entrambi non facenti parte del gruppo di intervistati), uno di Storia e uno di Sociologia, in cui il primo si lamentava con il secondo dicendo: «Senti, voi sociologi dovete darvi una calmata. Avete avuto il vostro corso, ma cercate di finirlo di andare in giro a fare retate di studenti. Da noi non si iscrive più nessuno»; la replica del sociologo è stata: «E allora? Perché non fate lo stesso?». La vicenda, come mi è stato spiegato, era dovuta al fatto che il corso di laurea in Sociologia aveva iniziato a fare marketing nelle scuole secondarie, riuscendo ad aumentare sensibilmente il numero di iscritti in quel corso a detrimento del corso di laurea in Scienze Politiche, che riproduceva il tradizionale impianto storico-giuridico-politologico. Questo dialogo mi pare evidenzia almeno due aspetti importanti di come la riforma sia stata implementata e degli effetti che ha avuto: 1) conferma che la competizione, più che tra atenei, è stata fundamentalmente interna ai singoli atenei, tra facoltà e addirittura, come in questo caso, all'interno di una stessa facoltà tra gruppi disciplinari; 2) la competizione interna si è risolta, almeno nel caso di questa facoltà, in lotta tra discipline per l'egemonia. È evidente che se un gruppo disciplinare con un suo corso di laurea attira un rilevante numero di iscrizioni, queste diventano la misura del peso e dell'importanza della disciplina nella facoltà e la base di rivendicazione per avere maggior potere al suo interno.

ro», oppure enfatizzando un atteggiamento pragmatico e non politico, verso le innovazioni da introdurre.

6.7. IL «MERCATO» DEI CREDITI

L'attribuzione dei crediti ai diversi insegnamenti che componevano i corsi di studio è stata un'altra occasione in cui i conflitti inter e intra-disciplinari si sono manifestati. Di più: questa fase del processo di implementazione costituisce la rappresentazione plastica di questi conflitti, poiché qui si sono incrociati potere e gerarchie – disciplinari e dei singoli docenti –, differenze disciplinari con le loro concezioni del sapere e del modo in cui trasmetterlo, attivisti pro e contro riforma. Insomma, i crediti sono stati il terreno in cui le lotte per la ridefinizione e la conservazione degli assetti istituzionalizzati nelle facoltà si sono concretamente manifestati.

Un ragionamento pragmatico e basato sul progetto didattico-formativo dei vari corsi di studio avrebbe voluto che i crediti fossero utilizzati non solo come misura del lavoro di studio e di insegnamento, ma come criterio di strutturazione dei diversi corsi. Ad esempio, corsi di studio più professionalizzanti avrebbero dovuto vedere il maggior numero di crediti nelle materie applicate e viceversa nei corsi di carattere più generalista, con diverse combinazioni in quei corsi che si potrebbero definire «misti», una via di mezzo tra professionalizzazione e generalismo. Ma, com'è ovvio, un simile ragionamento avrebbe portato a una messa in discussione degli assetti istituzionalizzati tra le discipline, le materie e i singoli docenti. Se gli innovatori erano ben disposti a rimettere in questione tutto questo, altrettanto pronti erano i conservatori a impedirlo. Su queste condizioni si sono aperte linee di conflitto, più o meno acute, che in alcuni casi sono sfociate in soluzioni di basso profilo e addirittura nemmeno fondate su concezioni del sapere e della sua trasmissione.

Nuovamente, a Giurisprudenza questi conflitti sono stati minimi perché l'attribuzione dei crediti ha seguito e riprodotto lo schema tradizionale basato sulla distinzione tra materie obbligatorie (9 crediti), facoltative (6 crediti) e complementari (3 crediti; queste materie – come informatica e lingua straniera – sono state strutturate in forma di seminario senza voto). Va da sé che questa logica di attribuzione dei crediti abbia riprodotto in modo quasi del tutto inalterato le gerarchie disciplinari e accademiche, come pure la concezione del sapere e della sua trasmissione tipiche della facoltà. Qualche tensione si è avuta relativamente alle materie dei corsi più professionalizzanti, come ad esempio nel corso orientato alla formazione di quadri e dirigenti per la pubblica amministrazione:

I tradizionalisti puntavano tutto sui diritti come materie fondamentali; gli innovatori volevano materie non giuridiche come sociologia, scienza della am-

ministrazione, scienza delle organizzazioni. Come possono dialogare due teste così? Alla fine è passata la linea tradizionale con qualche concessione agli innovatori. (Docente di Diritto Costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza)

È a Lettere e a Scienze Politiche che i conflitti sull'attribuzione dei crediti sono stati più acuti. In entrambe le facoltà non solo tutti gli intervistati hanno riconosciuto l'esistenza di questi conflitti, ma una maggioranza relativa di essi ha usato un'espressione molto forte per definire la vicenda: *mercato delle vacche*. Questa definizione indica come non vi sia stata alcuna vera riflessione tanto sul significato dei crediti, quanto sul loro uso concreto. Tutto si è svolto come se i crediti fossero la misura della forza e dell'importanza delle discipline, delle singole materie o del prestigio di singoli docenti. Avere il massimo dei crediti significava, in altri termini, misurare i rapporti di forza disciplinari e accademici all'interno delle due facoltà, con l'obiettivo di mantenere o cambiare i rapporti di potere fino a quel punto vigenti.

Sembrava di essere sulla nave dei pazzi. Sembrava di aver a che fare con i pazzi. Si tirava fuori una materia e gli si dava 10 o 5 crediti perché un gruppo riusciva a imporsi su un altro, o perché si rischiava di spaccare la facoltà. (Docente di Storia, Facoltà di Scienze Politiche)

Spesso il criterio è stato: so che X è notoriamente un incazzato, allora diamogli 10 crediti, mentre a Y, che è un mite, gliene possiamo dare 5. Questa è stata la logica, né più né meno. (Docente di Filosofia, Facoltà di Lettere e Filosofia)

Questi due brani di intervista possono suonare esagerati. In effetti, questi due docenti appartenevano al fronte dei contrari alla riforma, per cui il modo in cui si sono espressi riflette la loro contrarietà, per non dire disgusto, verso la riforma e il suo processo di implementazione che stavano ridisegnando un'università che non riconoscevano e in cui non si riconoscevano più. Tuttavia, anche i sostenitori della riforma (presenti più a Scienze Politiche che a Lettere) hanno dipinto un quadro simile, sebbene con colori e toni meno accesi:

Il fatto è che ogni docente pensa che la sua materia, o la disciplina cui appartiene, siano quelle fondamentali, irrinunciabili e quindi vuole avere un determinato numero di crediti, senza che poi sia davvero disposto a sopportarne il carico didattico. Così si sarebbe dovuto avere non 180 crediti, ma 400-500 per mettere d'accordo tutti senza tensioni. Si sono dovuti fare grandi compromessi, mercanteggiamenti, cose di bassa cucina, per cercare di aggiustare le cose e non far deflagrare il conflitto. Tipo: ti do 5 crediti qui, ma te ne do 10 là. (Docente di Economia, Facoltà di Scienze Politiche)

Ognuno correva per sé, o, nel migliore dei casi, per la sua disciplina. Tutti volevano qualcosa, spesso molto. [...] Si facevano dei discorsi sulla conoscenza

e l'università, ma in realtà coprivano interessi di parrocchia, individuali. E su queste cose si mercanteggiava; non è stato uno spettacolo propriamente edificante. (Docente di Semiotica, Facoltà di Lettere e Filosofia)

Relativamente a quest'ultimo brano di intervista, vale la pena evidenziare un fatto: l'invocazione della conoscenza e del ruolo (tradizionali) dell'università ha una funzione ideologica, o se si vuole, retorica. A sua volta, ciò svolge una funzione di difesa e autodifesa da parte di quei docenti che la fanno propria. Come scrive Selznick (1949, pp. 104-110) queste sono «astrazioni indeterminate», perché sono termini evocativi, emozionali, ma che non sono specificati. Le idee generali e generiche di conoscenza e di università assumono significato pratico solo quando si cerca di rispondere a domande del tipo: «per chi?», «con quali scopi?», «con quali metodi?», «in relazione a quali condizioni?». Senza rispondere a queste domande, il richiamo alle idee di conoscenza e università sono destinate a essere meramente un'ideologia di difesa e autodifesa di un passato e di interessi sempre più lontani e slegati dalle condizioni del presente e da una proiezione verso il futuro.

In una posizione intermedia si collocano la facoltà di Agraria e il corso in Matematica. Sebbene il conflitto sui crediti vi sia stato e abbia assunto l'aspetto di mercanteggiamenti come a Scienze Politiche e Lettere, esso è stato vissuto e rappresentato dagli intervistati in modo meno negativo. Qui piuttosto che il mercato delle vacche, l'immagine a cui più spesso gli intervistati sono ricorsi è quella del bilancino o, come si è espressa una docente di Matematica, del manuale Cencelli⁴:

Manuale Cencelli: le materie tradizionali sono state privilegiate, poi si è cercato di bilanciare le cose. Nell'ottica di noi applicati il Cencelli corrispondeva anche a delle proposte culturali. Un po' non ce le hanno fatte fare, un po' non avremmo avuto l'organico sufficiente per farle. Insomma alla fine si è dato un po' all'uno e un po' all'altro, anche se la matematica applicata è rimasta più penalizzata. (Docente di Statistica, Facoltà di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali)

In maniera molto simile si sono espressi gli intervistati di Agraria, sebbene in questa facoltà, nata fin dall'inizio con un orientamento formativo professionalizzante, i corsi e le materie applicate sono quelle che hanno avuto di più. Tuttavia, qui vi è stato un effetto inatteso: il numero di corsi triennali professionalizzanti è, in un primo momento, esplosivo. Ciò a seguito del fatto che le varie componenti disciplinari applicate sono riuscite a imporre ciascuna il

⁴ Il manuale Cencelli era una «formula teorico-pratica» inventata da Massimiliano Cencelli, funzionario della Democrazia Cristiana negli anni '50, per la determinazione del peso elettorale di ogni corrente all'interno del partito e quindi degli incarichi spettanti ad ognuno.

proprio corso, producendo delle nicchie formative disciplinari indipendenti: vi erano 17 corsi di laurea, in cui spesso le differenze erano minime e nominali. Come si è espresso uno degli intervistati: «ognuno ha voluto farsi il proprio orticello privato» (docente di Meccanica agraria).

Questa offerta formativa parcellizzata e insularizzata approvata nel 2001-2002 è stata razionalizzata due anni dopo e nel periodo in cui ho svolto le interviste era ancora in fase di revisione. Ci si era accorti che:

Innanzitutto, dei diversi corsi nuovi, pochi attraevano iscritti, per cui perdevano senso. Poi, dopo la frenesia iniziale, abbiamo cominciato a riflettere e a capire che le cose così com'erano non potevano funzionare e abbiamo cominciato un percorso di razionalizzazione cercando di capire cosa è davvero utile e cosa no. (Docente di Zootecnica, Facoltà di Agraria)

Nell'anno accademico 2003-2004, i 17 corsi sono stati ridotti a 10 in parte fondendo corsi simili, in parte inglobando le materie di alcuni corsi indipendenti cassati in altri corsi di laurea, a volte creando un indirizzo al loro interno. Il caso di Agraria dimostra come all'interno della facoltà vi fossero conflitti inter-disciplinari e come la logica del bilancino sia stata usata per spartire tra le diverse discipline i corsi, neutralizzando il conflitto. Tuttavia, dimostra pure come un'attitudine pragmatica porti a riconoscere gli errori e a porvi rimedio. In questo ha avuto un ruolo determinante il preside che, più o meno consapevolmente, ha seguito una strategia astuta: in un primo tempo ha lasciato briglia sciolta, per poi tirare il freno a fronte dei risultati deludenti che alcuni corsi avevano avuto in termini di iscrizioni. Forte di quel dato ha potuto avviare il processo di razionalizzazione se non con il consenso unanime, certamente con la consapevolezza dei docenti che le cose non avevano funzionato come avevano pensato o sperato.

6.8. LA CONSULTAZIONE CON IL MONDO DEL LAVORO: UN CERIMONIALE DI FACCIAATA?

Fin qui abbiamo visto il ruolo del mondo accademico nell'implementazione della riforma e nella strutturazione delle innovazioni curriculari. Tuttavia, in questo processo non si può trascurare il ruolo che avrebbe dovuto avere il contesto esterno, cioè il mondo del lavoro. Uso il condizionale perché quel ruolo, di fatto, non c'è stato e se il processo di implementazione della riforma è rimasto chiuso nell'ambito accademico e nelle sue logiche, ciò non lo si deve imputare solo all'università e alla supposta autoreferenzialità dei docenti.

Il d.m. 509/1999 (art. 11, comma 4) stabiliva che la formulazione dei nuovi corsi di studio e delle loro attività formative avrebbero dovuto essere

realizzate con la consultazione e il contributo delle «organizzazioni rappresentative a livello locale del mondo della produzione, dei servizi e delle professioni». Questa previsione derivava tanto dagli accordi presi al tavolo triangolare del 1996 (Cap. 3 § 2), quanto dal processo europeo di armonizzazione dei sistemi di istruzione superiore (Sorbona e Bologna). Come nota Luzzatto [2001 p. 178-179], ciò avrebbe dovuto condurre a una differenziazione curricolare nel triennio in cui fossero compresenti curricula più applicativi con un naturale sbocco per il mercato del lavoro e curricula indirizzati alla prosecuzione verso la laurea specialistica⁵. Il primo tipo di curricula non implicava una formazione strettamente professionalizzante e micro-specialistica, ma interdisciplinare, orientata a far acquisire capacità di *problem solving*, conoscenze flessibili e trasversali e caratterizzata da elementi applicati affiancati a quelli teorici.

In questo orizzonte le facoltà hanno attivato tavoli di consultazione con il mondo del lavoro per conoscere quali fossero le domande da esso provenienti. Tuttavia, queste consultazioni sono state di minimo aiuto alle commissioni che elaboravano i nuovi curricula. Il motivo di ciò è ben sintetizzato dal seguente brano di intervista:

Queste consultazioni le abbiamo fatte, ma non ci sono servite, perché dalla controparte o ci arrivavano richieste troppo vaghe e generali per avere una qualche valenza operativa per noi, o all'opposto erano talmente specifiche da essere del tutto al di fuori di quello che l'università può offrire. (Docente di Sociologia, Facoltà di Scienze Politiche)

Questa valutazione è condivisa dalla maggioranza degli intervistati (Giurisprudenza costituisce un caso a parte, come vedremo) i quali, pur con modi ed enfasi diversi, hanno sottolineato come queste consultazioni si siano ridotte a pure formalità.

Se dal lato dell'università e dei docenti mancavano – e mancano – una cultura e delle competenze relative alla progettazione curricolare e didattica, dal lato del mondo del lavoro mancavano – e mancano – una cultura di confronto e collaborazione con l'università, come pure una sensibilità e attenzione verso le trasformazioni economiche e sociali. Quest'ultimo aspetto è legato, da un lato, alle peculiarità dell'industria italiana (prevalentemente di piccole-medie dimensioni, operante in settori tradizionali e *labour intensive*, scarsamente propense all'investimento in ricerca e sviluppo⁶, con una struttura in cui proprietà e management coincidono e caratterizzata da un'impre-

⁵ Naturalmente non si trattava di curricula rigidamente separati: anche i curricula professionalizzanti avrebbero permesso l'accesso al livello specialistico, sebbene con debiti formativi; inoltre tra i due tipi di curriculum nulla vietava di predisporre percorsi formativi a mezza via tra il generalista e il professionalizzante.

⁶ Al riguardo si vedano: Ocse [2009] e Eurostat [2010].

ditoria con un basso grado di scolarizzazione⁷) e, dall'altro, nell'ambito ad esempio della pubblica amministrazione, alla cultura della conformità procedurale quale logica e prassi che strutturano il lavoro nelle amministrazioni. Anche dal settore degli ordini professionali non ci sono state proposte e idee innovative. Questi, in generale, hanno mantenuto una linea che privilegiava lo *status quo* tradizionale e la sua riproduzione. Per certi versi, a detta di alcuni intervistati, gli ordini professionali sono stati estremamente conservatori e poco propensi ad accogliere le innovazioni che si profilavano.

In generale, il mondo dell'industria e dei servizi pensa che l'università comunque non riesca o non possa formare adeguatamente i futuri lavoratori e professionisti per cui la formazione *on the job* continua a essere la modalità di formazione/addestramento privilegiata. Proprio questa visione è alla base tanto delle indicazioni vaghe quanto di quelle troppo specifiche: le prime, in quanto venivano formulate all'interno della logica di formazione sul lavoro («impareranno lavorando»); le seconde, quale tentativo di sostituire, almeno in parte, quel tipo di formazione («formateci questo profilo preciso di cui abbiamo bisogno»). Nel complesso, si può dire che questi settori del mercato del lavoro non nutrissero e non nutrano fiducia nell'università e nella formazione che eroga, ritenendola non adeguata. Ma, d'altra parte, il contributo e gli sforzi per provare a costruire percorsi formativi diversi, capaci di mediare tra le diverse istanze e caratteristiche dei due mondi sono stati minimi.

Il mondo delle professioni regolate, come accennato, si è caratterizzato per una propensione alla conservazione, per cui le innovazioni non destavano particolare entusiasmo. D'altra parte quel mondo si configura come un insieme di campi sociali fortemente autonomi al cui interno la struttura di potere vigente controlla sia i confini con l'esterno, cioè le possibilità di intrusione di soggetti a loro esterni e, soprattutto, la selezione dei propri membri, sia le logiche di funzionamento interno.

L'innovazione curricolare è così rimasta nelle mani delle commissioni le quali, nei migliori dei casi hanno fatto uno sforzo di riflessione per cercare di costruire dei percorsi formativi che potessero essere spendibili sul mercato del lavoro; altrimenti hanno imboccato la via della riflessione accademica, o come dice Bourdieu, scolastica. In altri termini, gli attori esterni si sono dimostrati poco interessati e poco capaci a presentarsi come un interlocutore attivo e propositivo con cui aprire l'università e la sua formazione alle istanze e sollecitazioni esterne.

La cosa abbastanza paradossale è che, almeno per quel riguarda il settore industriale, era stata Confindustria fin dai primi anni '90 a sollecitare un

⁷ Quasi il 52% degli imprenditori italiani ha conseguito il solo obbligo scolastico (12,9% licenza elementare e 38,8% licenza media inferiore), il 39,8% ha il diploma di secondaria superiore e solo l'8,5% ha la laurea [Fonte: elaborazione sui dati dell'indagine multiscopo *Famiglia e soggetti sociali*, ISTAT 2003].

cambiamento nei corsi di studio universitari, orientati alla riduzione degli anni di studio e alla professionalizzazione. Ora che l'occasione di realizzare ciò che da dieci anni si proponeva, l'industria è stata incapace di dare il fondamentale contributo che da essa ci si attendeva. È come se Confindustria avesse parlato una lingua diversa dai suoi associati, senza rendersene conto.

In questa vicenda emerge un altro fatto degno di nota. Il temuto rischio, da parte di non pochi docenti, di «cattura» dell'università e della sua formazione da parte del mondo economico, non si è avverato. Le domande e, soprattutto, gli interessi degli attori esterni, essendo deboli, vaghi, o talmente precisi da impedirne di fatto la ricezione, hanno impedito a tutti gli effetti pratici la loro incorporazione da parte delle facoltà. Il fatto che non si siano prodotte pressioni da parte degli attori esterni per far valere i loro interessi e non siano avvenuti processi di cooptazione informale di quegli interessi da parte delle facoltà, pur esistendo i presupposti e le possibilità perché ciò avvenisse, è un ulteriore indicatore del relativo disinteresse del mondo economico verso l'università.

Sebbene questo sia il quadro generale, alcune differenze nel modo in cui le consultazioni sono avvenute e negli effetti che hanno avuto sono riscontrabili tra le quattro facoltà e il corso di Matematica come pure nelle rappresentazioni degli intervistati. Scontato il fatto che per tutti gli intervistati la formazione universitaria non può né deve essere professionalizzante in senso stretto, vediamo queste differenze.

A Scienze Politiche queste consultazioni ci sono state sia formalmente che informalmente. Le prime erano parte dei lavori che la commissione stava conducendo, mentre le seconde sono avvenute per iniziativa di alcuni docenti, sia appartenenti alla commissione sia a essa esterni. Per lo più, è stata questa seconda modalità di confronto e consultazione ad avere più effetto sulla strutturazione dei nuovi curricula di alcuni corsi di studio che hanno così assunto un taglio più professionalizzante di altri. Naturalmente, i docenti che più si sono impegnati, formalmente e informalmente, sono quelli che avevano una rappresentazione relativamente positiva di queste consultazioni e degli effetti che da esse si attendevano, pur riconoscendo il fatto che non ci si può appiattare sulle domande del mercato del lavoro. Anch'essi evidenziano che nel complesso l'apporto degli attori esterni non è stato mai determinante. Anzi, in alcuni casi essi hanno semplicemente dato il loro assenso a quanto veniva loro proposto. Un atteggiamento passivo che denuncia il disinteresse, oppure l'incapacità di dialogo e confronto su questo terreno, del mondo del lavoro e che ha conseguenze sui laureati che entrano in esso. Altrettanto ovviamente i meno attivi perché contrari, o hanno visto queste consultazioni come un mero rituale, oppure ne hanno ricavato una pessima impressione: «un esproprio», «il rincorrere il mito del mercato», «una mercificazione del sapere al limite della prostituzione».

A Lettere le consultazioni con l'ambiente esterno sono state piuttosto

limitate e soprattutto di tipo formale. Gran parte dei nuovi corsi ricalcavano il tradizionale curriculum e l'idea di professionalizzazione che ne stava alla base era di tipo tradizionale: formare generalisti in grado di muoversi nei più diversi contesti. Come esempio della bontà di questa formazione mi è stato portato da un paio di intervistati quello dell'allora Presidente della Repubblica Ciampi: un laureato in Lettere che ha diretto la Banca d'Italia. In questa facoltà i contrari, o comunque i perplessi, verso la consultazione con il mondo del lavoro erano la maggioranza – con argomentazioni non dissimili da quelle dei contrari di Scienze Politiche –, e ciò spiega la limitatezza e la formalità con cui queste consultazioni sono state condotte. Sono state fatte perché richiesto dalla normativa, ma di fatto esse sono state portate avanti in modo de-connesso rispetto alla progettazione curricolare.

A Matematica, sebbene gli intervistati non abbiano mostrato particolari contrarietà verso il confronto con il mondo del lavoro, per lo più ritroviamo un atteggiamento formale e un'idea di formazione e professionalizzazione molto simile a quella di Lettere. È interessante quello che un docente di Analisi numerica (parte della matematica applicata) ha dichiarato: «Non abbiamo nemmeno chiara noi l'idea di che cosa significhi professionalizzare. Non si capisce che cosa vogliamo, se dei professionisti o dei generalisti. Si può immaginare che tipo di confronto ne è uscito fuori».

Molto particolare, invece è il caso di Giurisprudenza. Vale la pena lasciare la parola al Preside che ha rappresentato in modo chiarissimo la situazione:

Con l'ordine degli avvocati non abbiamo avuto problemi perché un terzo dei nostri docenti fa la professione. Col mondo notarile ci sono strettissimi contatti perché un collega è anche notaio. Abbiamo avuto contatti diretti con la magistratura grazie al fatto che il Presidente della Corte di Appello è un nostro docente. Non c'è stato bisogno di andare a cercare fuori: li avevamo tutti in facoltà. Io però ho mandato il progetto per un parere ufficiale al Presidente della Corte di Appello e ai presidenti degli ordini degli avvocati e dei notai per chiedere se gli andava bene, ma già sapevo che avrebbero detto di sì. Mentre la consultazione con le parti sociali è stata una cosa più velocina, un po' così... [gesto eloquente della mano]. (Docente di Storia del diritto, Preside della Facoltà di Giurisprudenza)

Al di là della quantità e della qualità del capitale sociale a disposizione della facoltà in quel dato momento per avere i contatti con, e l'appoggio del, mondo delle professioni legali, ciò che è interessante è la visione ristretta, direi esclusivista (nel doppio senso di esclusiva per un relativamente ristretto numero di persone ed escludente il resto), della formazione che la facoltà eroga: essa è di fatto orientata alle sole professioni legali. Poco importa se meno del 20% dei laureati andrà a esercitare queste professioni, quello è il mondo di riferimento. Con il resto del mondo ci si può permettere di fare «una cosa

più velocina». Dunque in questa facoltà il grado di formalismo nelle consultazioni con il mondo del lavoro è massimo: i principali contatti erano dentro la facoltà per cui si poteva inviare il progetto formativo a meri fini di rispetto del galateo istituzionale e ufficialità. Il resto del mondo del lavoro è un che di marginale, per non dire irrilevante. Lo si consulta – frettolosamente – perché c'è scritto nella norma. Né più né meno.

Infine, ad Agraria le consultazioni sono state piuttosto semplici, perché entrambe le parti si potevano avvantaggiare di solidi rapporti pregressi. Questi si sono instaurati sia sottoforma di collaborazioni tra la facoltà e, principalmente, i settori delle produzioni agricole e zootecniche, sia come costante scambio di conoscenze e informazioni, sia come collaborazioni. Dunque, in questa facoltà e per i suoi docenti, le consultazioni non hanno costituito né una novità, né un problema. La norma semplicemente formalizzava ciò che di fatto già avveniva da tempo, cosicché le consultazioni hanno assunto un carattere formale, nel senso che le parti interessate sostanzialmente hanno continuato a fare e a procedere come avevano fin qui fatto. Insomma, *business as usual* ma con il crisma della formalizzazione.

Dal quadro descritto in questo paragrafo emerge un aspetto importante: se è vero che il mondo accademico è tradizionalmente e generalmente poco propenso a dialogare con il mondo a esso esterno, altrettanto vero è che non ha trovato in quest'ultimo interlocutori capaci di sollecitazioni e proposte. Se il processo di innovazione curricolare è rimasto incapsulato dentro l'università e realizzato in larghissima parte dai docenti, lo si deve in buona parte anche all'incapacità e al poco interesse di instaurare un dialogo proficuo e produttivo dimostrati dai diversi settori del mondo del lavoro verso l'università e la formazione universitaria.

Nel complesso e al di là delle responsabilità di ciascuna parte in causa, la consultazione con il mondo del lavoro è finita per essere per lo più un rituale di facciata con scarsa capacità di incidere sulla formulazione dei contenuti, degli orientamenti e delle finalità dei corsi di studio.

6.9. LE VALUTAZIONI DELLA RIFORMA E DELLA NUOVA ARCHITETTURA CURRICOLARE

Come conclusione dell'analisi del caso di studio vale la pena considerare quale opinione avevano gli intervistati in merito alla riforma e alla nuova struttura curricolare. In questa prospettiva il fuoco non è sul vissuto del processo di riforma ma sulle valutazioni della filosofia e del disegno riformista nel suo complesso e delle sue implicazioni, sia per l'università sia per il loro lavoro.

Come si è detto all'inizio, non si può dire che vi fossero degli entusiasti per la riforma. L'atteggiamento prevalente era quello di riflettere criticamen-

te, di evidenziare aspetti problematici facendosene carico, chi in un modo più propositivo, costruttivo e orientato al miglioramento, chi in maniera più negativa opponendosi alle e rifiutando le innovazioni.

Un primo rilievo ampiamente condiviso dagli intervistati è che la riforma è stata condotta in modo troppo centralistico e quindi imposta dall'alto. Questa osservazione, tuttavia, è declinata in modo diverso dagli intervistati. C'è chi vi ha visto una riduzione dei margini concreti di autonomia («Giusto che il centro definisse degli schemi di riferimento – altrimenti si sarebbe rischiato un eccesso di differenziazione – ma quelli che ci hanno dato sono troppo rigidi» [Docente di Economia, Facoltà di Scienze Politiche] e chi vi ha visto un'impostazione giacobina («È stata una riforma più imposta che partecipata, fatta sopra la testa dell'università e dei docenti» [Docente di Filosofia, Facoltà di Lettere e Filosofia]). In mezzo a queste due polarità vi è una serie di posizioni intermedie che comunque evidenziano l'eccesso di centralismo. Su questo punto sono necessarie tre considerazioni.

In primo luogo, si deve considerare che il nostro sistema appartiene tradizionalmente al modello accentrato. Le riforme in tale modello, per quanto orientate all'autonomia, non possono che essere iniziate e attuate dal centro. Solo dopo, ammesso che gli spazi di autonomia siano davvero tali e che il mondo universitario abbia la volontà e la capacità di sfruttarli, si può intraprendere un percorso di cambiamento e innovazione incrementale dal basso. Un intervistato, docente di Storia a Scienze Politiche, affermava criticamente che la riforma avrebbe dovuto essere fatta dal basso, dalle università. Quando gli ho fatto notare se storicamente avesse mai visto una riforma universitaria nel nostro paese fatta così, non ha potuto che ammettere che non ce ne sono mai state. Quindi, come poteva essere fatta la riforma se non a partire dal centro?

In secondo luogo, l'accusa di centralismo è in parte fondata (come dirò nel prossimo punto) e in parte no. Non lo è perché, il Ministero ha fin dall'inizio informato il mondo accademico su quanto avveniva, ha cercato di attivarne la partecipazione creando occasioni di confronto (Cfr. Cap. 4, § 3), ha mantenuto una costante consultazione con gli organismi di rappresentanza del mondo accademico (CUN, CRUI, Conferenze dei presidi) (Cfr. Cap. 5, § 1, 2 e 4). Insomma, questa è stata tutto tranne che una riforma pensata e prodotta nel chiuso delle stanze ministeriali.

Infine, come anticipato sopra, la critica ha un suo fondamento, in particolare relativamente ai troppi vincoli all'autonomia didattica contenuti nei decreti sulle classi. Ma, attenzione: quelle «zeppe» sono state introdotte prevalentemente nella fase di consultazione con gli organismi di rappresentanza del mondo accademico (in particolare da parte del CUN), non dal Ministero che, come abbiamo visto, ha lasciato fare (Cfr. Cap. 5). Di nuovo, di giacobino in ciò vi è molto poco; semmai quello che è entrato in gioco in modo determinante sono stati interessi e, soprattutto, una cultura del mondo accademico

tradizionalmente poco propenso alle innovazioni e, di converso, più propensa a conservare lo *status quo*. A ciò va aggiunta una diffusa cultura tanto nella politica, quanto nell'università (ma anche nella società in generale) italiane: l'importanza e la centralità delle regole formali. Questo tratto culturale si fonda sull'idea che per far sì – o sperare – che le cose vengano fatte debbano essere imposte dalle norme, possibilmente in modo molto dettagliato. Questa logica regolativa è l'opposto della logica di guida (*steering*), la quale intende sostituire alle norme formali un sistema di incentivi volto alla sollecitazione, promozione e sostegno alla realizzazione delle politiche. L'idea di ampliare la funzione di guida del centro e ridurre quella regolativa era alla base della riforma nel periodo Berlinguer, che si è di fatto persa lungo la gestione Zecchino. Le «zeppe» e le rigidità introdotte nei decreti sulle classi ne sono un chiaro esempio. Basti ricordare che nella prima fase della formulazione della riforma condotta sotto la guida di Berlinguer l'idea era di lasciare libertà di determinazione alle università dei crediti pari al 50% del totale. Nella fase dell'attuazione normativa guidata da Zecchino questa quota era stata ridotta al 35%.

Un altro aspetto critico riguardo l'autonomia, evidenziato da molti intervistati, è che la riforma ha introdotto un'autonomia formale ma non concretamente perseguibile. Qui non è il centralismo la causa, ma il finanziamento che è stato oggettivamente non adeguato per sostenere la riforma, sebbene la voce del bilancio dedicata all'università fosse stata aumentata. Molti degli intervistati per caratterizzare questa situazione hanno usato l'espressione «voler fare le nozze con i fichi secchi». Ciò che veniva rilevato non era solo il fatto che i soldi non fossero sufficienti per sostenere le innovazioni, ma soprattutto che non si può essere autonomi senza risorse. L'esempio che diversi intervistati hanno presentato è quello delle Regioni e delle Provincie autonome: sarebbero autonome se lo stato centrale non finanziasse generosamente la loro autonomia? Tornando all'università, ciò che sottolineano gli intervistati è che senza, o con poche risorse, le innovazioni non possono che essere limitate, perché non sostenibili con i budget messi a disposizione: si potevano avere le idee più innovative e geniali per la didattica, ma rimanevano sulla carta perché non si potevano attuare con le risorse umane ed economiche a disposizione.

Ciò porta ad un altro rilievo critico avvertito da molti intervistati, sebbene quelli con un orientamento più favorevole verso la riforma: le innovazioni curriculari sono state piuttosto limitate. Questo limitatezza è stata prodotta dall'incrocio di diversi fattori e condizioni: le «zeppe» all'autonomia didattica, l'insufficienza delle risorse economiche, le lotte di potere all'interno delle facoltà, il deficit culturale dei docenti rispetto la progettazione curricolare, la rapidità con cui tutto il processo si è svolto, lo scarso apporto al processo di innovazione da parte degli attori esterni. Il complesso di questi aspetti ha finito, agli occhi di questi intervistati, per indebolire le potenzialità innova-

tive della riforma. La frase più ricorrente di coloro che più credevano nella riforma infatti è stata: «si poteva fare di più e meglio, ma non si è potuto». Il risultato, in molti casi – sebbene non in tutti e non dappertutto – è stato la «bonsaizzazione» dell’offerta formativa: la mera riduzione dei contenuti formativi tradizionali nel quadro della riduzione degli anni di studio.

Ultimo aspetto degno di nota riguarda il concetto di liceizzazione dell’università e della formazione. Questo concetto è apparso fin dall’inizio della riforma nei discorsi sia accademici, sia extra-accademici di coloro che si opponevano a essa, divenendo una vera e propria retorica. Essa ha avuto grande enfasi e visibilità, grazie al ruolo della stampa, la quale accoglieva prevalentemente le posizioni di chi la faceva propria. La retorica della liceizzazione puntava a dimostrare che la riforma avrebbe reso l’università, nel migliore dei casi, una sorta di super-liceo, cioè un luogo dove la formazione superiore, i suoi contenuti e la sua qualità si sarebbero abbassati a causa sia della riduzione degli anni di studio, sia della semplificazione dei contenuti delle conoscenze trasmesse. È interessante notare, ma anche francamente un po’ deprimente, come questo argomento sia stato spesso portato avanti da coloro che in precedenza avevano criticato l’università italiana, caldeggiando per essa il modello anglosassone [Martinotti 2008]. Ora che quel modello stava emergendo non andava più bene, anzi era una catastrofe.

Al di là di questi rilievi più generali, il concetto di liceizzazione è spesso ricorso nelle interviste, ma con un netta diversità di giudizio. I docenti contrari alla riforma vedevano la liceizzazione nei termini del dibattito più generale sopra accennato e l’associavano con la competizione verso il basso per accaparrarsi e trattenere studenti. Dal loro punto di vista, liceizzazione significa rendere più facili gli studi e l’ottenimento della laurea, in modo da attrarre le iscrizioni.

Al contrario i docenti più favorevoli alla riforma, benché usassero anch’essi il termine liceizzazione, lo connotavano in un senso diverso e più positivo. Qui il termine viene inteso non come abbassamento degli standard formativi, ma come possibilità di seguire più da vicino e meglio gli studenti lungo i loro studi. Questi docenti scorgevano nella riforma la possibilità di realizzare un tutoraggio continuo, come pure l’opportunità di innovare i metodi didattici attraverso l’uso delle lezioni modulari per piccoli gruppi, in luogo della classica lezione frontale per grandi numeri di studenti. Detto in altro modo, l’idea era quella di avvicinare le modalità didattiche a quelle dei *seminars* in uso nelle università anglosassoni.

Tuttavia, questi stessi intervistati riconoscevano che realizzare questa «liceizzazione» sarebbe stato difficile. Non tanto per le resistenze di una parte dei colleghi legati ai metodi tradizionali – certamente presenti –, ma per la mancanza di risorse umane quantitativamente e qualitativamente adeguate. Ciò che veniva sottolineato era non solo il numero non adeguato di docenti, ma soprattutto il numero insufficiente di giovani docenti capaci e motivati

a mettere in atto questo tipo di didattica. Il ricambio generazionale veniva rappresentato da questi intervistati come un fattore-chiave per far sviluppare la riforma e realizzarne gli obiettivi. Ricambio che vedevano problematico, dato che il reclutamento di nuove leve accademiche è stato sacrificato per gli avanzamenti di carriera bloccati da un decennio [Vaira 2008, pp. 38-39], ma soprattutto per le carenti risorse economiche, insufficienti per avviare una politica per il rinnovamento del personale docente e dell'università nel suo complesso.

CONCLUSIONI

L'analisi svolta lungo queste pagine mostra come la riforma universitaria e, in particolare, quella della didattica, sia stata il prodotto di un processo di costruzione attraverso cui i suoi principi, obiettivi e contenuti hanno assunto certi orientamenti, forma e corpo. Il modo con cui questo processo costruttivo è stato esaminato e interpretato evidenzia come la sua strutturazione (nel senso in cui Giddens [1984] intende questo termine) sia stata l'esito di una relazione dinamica e multidimensionale tra aspetti culturali, politici, organizzativi e umani che si costituiscono, co-implicano e richiamano vicendevolmente. In questo modo, è stato possibile ricostruire lo spazio sociale che ha offerto tanto le condizioni di pensabilità, possibilità e opportunità dell'azione degli attori, quanto i fattori che sono stati per essa un vincolo.

Quelle condizioni e quei vincoli altro non sono che le risorse dell'azione che gli attori sociali hanno a disposizione e attivano in certi momenti e in certi contesti. Queste non solo offrono la possibilità e la capacità di azione, ma la vincolano e orientano in una determinata direzione. Così, ad esempio, gli attori sono portatori di certi interessi che influiscono su, e condizionano il, processo di costruzione. Ma quegli interessi e le azioni intraprese in base a essi si costituiscono in una dimensione culturale e sociale che definisce tanto il più ampio ambiente sociale, quanto quello dei contesti particolari di azione. Ciò significa che se si vuol comprendere come l'azione si sia sviluppata e abbia prodotto certi effetti, non la si può isolare dall'analisi del/dei contesto/i in cui si costituisce e si radica. In modo analogo, i processi interpretativi, di manipolazione e di combinazione «creativa» dei repertori di senso e azione attivati dagli attori, vanno letti all'interno delle condizioni in cui, e delle risorse con cui, essi possono farlo. Clifford Geertz ha espresso in maniera chiara questo punto di vista sugli attori e la loro azione nella sua critica all'antropologia di Boas e Malinowski, i quali avrebbero interpretato i materiali culturali come se fossero individuali e non istituzioni [Geertz 1983; tr.it. 1988, p. 189].

Al di là di queste notazioni teoriche generali e venendo a considerazioni più empiriche, ritengo vadano segnalati almeno cinque aspetti importanti che la ricerca ha messo in luce riguardo al processo di costruzione della riforma e che vengono qui di seguito presentati.

1. Un primo aspetto rilevante è che la riforma universitaria e della didattica hanno un radicamento culturale che si è formato molto indietro nel tempo rispetto alla contingenza del processo riformista esaminato. Non solo, come è stato evidenziato, l'autonomia universitaria ha costituito un vocabolario tipico della riforma universitaria fin dal dopo-Unità; anche molte delle idee, dei contenuti, degli orientamenti e degli scopi generali che hanno strutturato questa riforma, sono stati elaborati, dibattuti e proposti almeno a partire dagli anni '60 del secolo scorso. Da questo punto di vista, il dibattito è stato molto più avanzato della politica riformista, rimasta intrappolata nelle vischiosità dei processi politici, nelle contrapposizioni ideologiche e nella resistenza del mondo accademico. A ciò si è aggiunto un rilevante disinteresse per i temi universitari da parte della società. Al di là di questi aspetti, la ricostruzione della genesi storico-sociale che è stata operata permette di inquadrare la riforma in una prospettiva di più lungo periodo che ha consentito di tratteggiarne la traiettoria fino al momento in cui la riforma oggetto dell'analisi è stata avviata.

2. L'aver inquadrato la riforma in una prospettiva di lungo periodo in cui certe idee, visioni e vocabolari si sono sedimentati, non significa che non vi siano stati repertori culturali nuovi che si sono aggiunti e sono stati combinati con quelli pregressi. Con ciò veniamo al secondo aspetto rilevante. L'analisi ha mostrato come molti dei principi che hanno ispirato la riforma derivino da un complesso di repertori istituzionali che hanno caratterizzato gli anni '90, definiti con il concetto di *référentiels* globali. In ciò, la riforma e i suoi principi ispiratori erano in consonanza culturale con quella sorta di *Zeitgeist* tipico di quel periodo. In questo modo, i precedenti problemi dell'università sono stati riletti ricombinando nuove e vecchie esigenze, nuove e vecchie soluzioni, nuovi e vecchi repertori, generando un nuovo *référentiel* settoriale da cui la riforma ha preso avvio, forma e corpo. Questo processo di ricombinazione è particolarmente evidente nel momento in cui la minoranza attiva che si è raccolta attorno a Berlinguer nei primi anni '90, ha cominciato a rileggere criticamente la riforma Ruberti e la situazione dell'università e poi, soprattutto, con l'elaborazione dei principi della riforma che si è avuta nel Gruppo Martinotti. Così, ad esempio, i vocabolari tipici del dibattito riformista come l'autonomia, la differenziazione curricolare, la necessità di abbattere il tasso drop-out e fuori corso, l'allineamento del sistema universitario italiano a quelli dei principali paesi europei, sono stati ricombinati con, e riletti alla luce di, elementi derivati dalla retorica dell'impresa, quali la qualità, la competizione, la responsabilizzazione, l'efficienza e l'efficacia dei processi, la

flessibilità, che caratterizzavano l'ambiente istituzionale e culturale generale. In breve, i diversi repertori istituzionali attivati e combinati da parte degli attori, costituivano tanto condizioni di pensabilità e possibilità nel processo di elaborazione e costruzione dei principi e delle ragioni della riforma, quanto gli elementi con cui legittimarli. Questi processi di combinazione sono poi proseguiti nelle fasi dell'attuazione normativa e dell'implementazione. Nella prima, è stata la permeabilità del processo di attuazione alle istanze e agli interessi del mondo accademico a far entrare repertori tradizionali che tendevano a smorzare la portata innovatrice dei provvedimenti (si veda il punto successivo); nella seconda, sono state le caratteristiche organizzative e culturali dei contesti di attuazione (le facoltà e il corso di laurea) a rappresentare ulteriori condizioni per manipolazioni, adattamenti e addomesticamenti delle previsioni contenute nelle norme (si veda il quarto punto).

3. Un terzo aspetto, riguarda il processo di attuazione normativa della riforma. La leadership ministeriale è stata un elemento cruciale in grado di condizionarne non solo il percorso, ma anche i contenuti. Questa influenza è stata tale che è possibile distinguere due fasi del processo: quella condotta da Berlinguer e quella condotta da Zecchino. Se è vero che la «personalità» dei due ministri, in termini di stili di leadership distinti è importante, è anche vero che le condizioni politiche in cui i due ministri si sono trovati a operare erano diverse. Nella fase Berlinguer il governo e la maggioranza che lo sosteneva erano più coesi e, soprattutto, i ministri tendevano ad agire come tecnici e manager di settore, in modo relativamente autonomo dai partiti che sostenevano il governo. Ciò ha permesso a Berlinguer di sviluppare e perseguire una leadership più imprenditoriale che si confaceva alle sue modalità di azione di imprenditore istituzionale. Nella fase Zecchino, invece, quelle condizioni politiche si sono degradate a causa di logiche di equilibrio infra-coazionale, divenendo più esposte a rischi di instabilità. Ciò ha instradato il processo di riforma e l'azione ministeriale su un percorso più tradizionale, rappresentativo e negoziale, aprendolo maggiormente ai condizionamenti e agli interessi esterni all'arena ministeriale, in particolare a quelle provenienti dal mondo accademico. Non è un caso che tra le due fasi vi sia stato anche un cambiamento nelle strategie di coinvolgimento e comunicazione verso l'esterno. Nella fase Berlinguer, il tentativo è stato quello di allargare la platea dei soggetti a cui indirizzare le informazioni: non solo il mondo accademico nel suo complesso, ma anche quello imprenditoriale e sindacale e quello sociale attraverso l'uso di interviste e interventi su giornali e settimanali. In altri termini, l'obiettivo di Berlinguer era di non isolare la riforma né dal contesto sociale particolare verso cui era indirizzata (l'università), né da quello più ampio (società, mondo economico e del lavoro). Nella fase Zecchino, le relazioni e l'informazione erano indirizzate prevalentemente, se non esclusivamente, verso le istituzioni di rappresentanza dell'università (CRUI, CUN, Conferenze

dei presidi) e gli accademici che ricoprivano ruoli di vertice nelle istituzioni universitarie (oltre a rettori e presidi, i direttori di dipartimento). In questo modo, la riforma è stata portata avanti prevalentemente in relazione con una porzione limitata del campo accademico, costituita da coloro i quali avevano un ruolo di rappresentanza istituzionale a livello centrale e di governo negli atenei e nelle loro articolazioni. Ciò ha prodotto una limitata comprensione e conoscenza da parte dei docenti universitari dei principi, degli obiettivi e della logica complessiva della riforma, come è stato rilevato anche nell'indagine UNIMON (UNIMON 2006; Moscati 2010a).

4. Veniamo quindi al processo di implementazione analizzato nello studio di caso. Sebbene esso si basi su interviste in profondità con testimoni privilegiati volte a far emergere il loro vissuto della riforma, ciò non significa che quanto emerge sia da ridurre a una rappresentazione soggettivistica e personalistica del processo di implementazione. Per quanto la dimensione soggettiva e la «personalità» degli attori abbiano rilevanza nella produzione degli *account* con cui hanno raccontato e rappresentato il processo di implementazione, gli attori devono essere inquadrati nel contesto organizzativo e culturale che fornisce i quadri cognitivi, rappresentazionali e i vocabolari con cui quegli *account* sono stati prodotti. Non solo: quel contesto ha fornito i repertori e la cornice di riferimento e di orientamento attivati dagli attori nel processo di implementazione della riforma e ciò si riflette nei loro racconti. Queste stesse condizioni caratterizzanti i diversi contesti di implementazione danno conto delle differenze nei processi, nelle modalità e nelle logiche con cui le innovazioni della riforma sono state concretamente realizzate e dei differenti atteggiamenti dei docenti verso la riforma, come ha evidenziato anche Moscati (2010a; 2010b). Al riguardo, vi sono quattro aspetti da evidenziare:

- a. Ciò che emerge da questa prospettiva è che le caratteristiche organizzative e disciplinari delle quattro facoltà e del corso di laurea considerati hanno costituito condizioni rilevanti con cui l'innovazione curricolare è stata interpretata e costruita dagli attori coinvolti. Così, ad esempio, il numero di lauree triennali e specialistiche e i loro obiettivi formativi attivate dalle facoltà e dal corso di laurea, oppure le stesse modalità di costruzione delle commissioni, riflettono piuttosto vistosamente la struttura organizzativo-didattica e la matrice disciplinare prevalente che le caratterizzano.
- b. In secondo luogo, il fatto che tutti gli intervistati abbiano il profilo professionale dell'accademico puro, implica che i repertori attivati nell'elaborazione e costruzione della nuova struttura didattico-curricolare sono prevalentemente quelli caratterizzanti il loro ambiente di attività, le loro discipline e l'accademia in generale. La relativa varietà che si è riscontrata nell'attivazione e impiego di quei repertori culturali ha il suo fondamento nelle caratteristiche delle diverse discipline a cui i vari intervistati appartengono. Di particolare importanza al riguardo è la distinzione tra

discipline pure e applicate e, in parte, quella tra discipline *hard* e *soft*. Quest'ultima, in particolare, è rilevante per cogliere e interpretare le differenze di approccio al cambiamento: più pragmatico nelle discipline dure, più formale in quelle *soft*.

- c. In terzo luogo, l'analisi mostra come vi fossero due linee di divisione che in buona parte si sovrappongono: la prima, già richiamata, tra docenti appartenenti ai campi disciplinari puri e applicati; la seconda tra quei docenti che si rifanno a una concezione della conoscenza di tipo aristotelico, o tradizionale, e quelli che ne hanno, o propongono, una di tipo baconiano. I primi hanno cercato di salvaguardare il modello tradizionale della trasmissione della conoscenza che dal teorico e generale va al più pratico e particolare; i secondi hanno cercato di rovesciare la logica di questo modello. Questi sono anche quelli che hanno compreso di più e meglio i principi e le finalità della riforma, soprattutto per quel che riguarda le innovazioni didattiche e curriculari e le nuove funzioni della formazione universitaria, sostenendo la necessità di un loro ripensamento profondo. Questa contrapposizione non ha tuttavia visto prevalere un fronte sull'altro; negoziazioni e compromessi, più o meno al ribasso e volti a non far deflagrare il conflitto sia nelle commissioni, sia nelle facoltà, hanno prodotto una situazione insoddisfacente per tutti: un modesto grado di innovazione, ma nemmeno la conservazione del modello tradizionale; il perseguimento delle soluzioni più facili; una proliferazione di corsi, sebbene non eccessiva, per mantenere l'equilibrio nelle facoltà e tra i gruppi disciplinari.
- d. Sebbene, come accennato, il conflitto non sia deflagrato all'interno dei contesti indagati, nondimeno essi sono stati teatro di lotte di potere tra i due gruppi. Il terreno su cui tali lotte sono state particolarmente evidenti è stato quello dell'attribuzione dei crediti alle materie che avrebbero strutturato i vari corsi di laurea e laurea specialistica. Essenzialmente i crediti sono stati riletti e usati come misura dei rapporti di potere giacché, in qualche modo, sono stati percepiti come un elemento che metteva in discussione le gerarchie accademiche consolidate. Tali gerarchie sono intere e intra-disciplinari, di ruolo, generazionali e, talvolta, individuali. Queste lotte e la logica su cui si fondavano, hanno contribuito a limitare l'innovazione didattico-curricolare e a ricercare soluzioni di compromesso, come il dare un po' all'uno e un po' all'altro, o nel creare corsi di studio specifici che riflettevano interessi e potere di alcuni gruppi di docenti. Tutto ciò ha finito per estromettere la riflessione su che cosa significava innovare la struttura curricolare e i metodi pedagogici dal dibattito nelle commissioni.

5. L'ultimo punto riguarda il ruolo che hanno avuto gli attori sociali esterni all'università in particolare, quelli economici e del mondo del lavoro nelle

fasi di elaborazione e di implementazione della riforma. Se nella prima fase questi attori (Confindustria e sindacati) sono stati piuttosto attivi, grazie anche al loro coinvolgimento diretto all'inizio del percorso riformista voluto da Berlinguer, e più cautamente proseguito nel processo di attuazione normativa guidato da Zecchino, nella fase dell'implementazione questi attori sono stati quasi irrilevanti. Sul lato delle imprese vi erano evidenti limiti: la mancanza di interesse nell'università e nella sua formazione, l'impreparazione a fornire contributi e suggerimenti, la limitata capacità di visione dei cambiamenti nell'economia e nella competizione globale e delle loro implicazioni, la scarsa propensione ad assumere laureati. Sul lato delle pubbliche amministrazioni vi era una cultura formalistica che di certo non aiutava a vedere i cambiamenti nel settore dei servizi pubblici e nelle nuove professionalità richieste che si stavano manifestando nel settore, anche a seguito delle riforme della pubblica amministrazione parallele a quella universitaria. Infine, sul lato degli ordini professionali è prevalsa una mentalità piuttosto conservatrice e restia ad accogliere le innovazioni nei profili formativi e professionali dei futuri laureati che sarebbero entrati nei diversi settori delle libere professioni. Tutto ciò ha fatto sì che le poche proposte e richieste fossero di scarsa utilità per orientare la nuova offerta formativa, la cui elaborazione ha finito conseguentemente per rimanere un fatto sostanzialmente accademico. Da questa prospettiva si possono sostenere due argomenti relativamente alle relazioni tra università e mondo del lavoro e in particolare il mondo dell'impresa: la prima è che parrebbe che Confindustria abbia, o abbia fino a un certo punto avuto, una visione più avanzata e consapevole dei nuovi scenari economico-competitivi e quindi della formazione superiore, rispetto ai suoi associati. Ne deriva l'impressione che i due ambiti imprenditoriali (l'associazione e gli associati) di fatto parlino due lingue differenti; la seconda è che la retorica corrente che vede l'università, non in maniera del tutto ingiustificata, come principale responsabile dello scollamento tra università e mondo del lavoro, dovrebbe essere temperata dall'altrettanto rilevante responsabilità di quest'ultimo verso la prima. Se in una relazione uno degli interlocutori è poco interessato a, o attivo in, essa, non si può scaricare la responsabilità unilateralmente sull'altro.

Questi i principali risultati della ricerca che ha avuto come principale fuoco analitico la riforma didattica. Tuttavia, la riforma universitaria del periodo 1996-2001 è stato un processo più ampio di quello qui esaminato, poiché andava a innovare altri aspetti importanti del settore, in conformità con la strategia a mosaico voluta da Berlinguer. Lungo quei cinque anni, ma in particolar modo nei primi tre, sono stati riformati il sistema dei concorsi per la docenza, il dottorato di ricerca – entrambi decentrati a livello locale sulla base dell'ampliamento dell'autonomia organizzativo-gestionale degli atenei –, il sistema della ricerca pubblica, la struttura della valutazione e la *governance*

centrale del sistema, la composizione e delle funzioni del CUN e l'istituzione del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari. A ciò si sono aggiunti provvedimenti per migliorare alcuni settori particolari, come il diritto allo studio, l'edilizia universitaria, il decongestionamento degli atenei sovra-affollati con l'istituzione di nuovi atenei.

Qui vorrei soffermarmi brevemente su tre aspetti critici del disegno riformista complessivo: la *governance* centrale e di ateneo, la valutazione del sistema, il finanziamento del sistema.

Per quanto riguarda il sistema di *governance*, la riforma ha avuto come principale obiettivo la riduzione del ruolo regolativo e di controllo del centro, in favore dell'ampliamento del sistema delle autonomie degli atenei, per pervenire a una struttura di *governance* centrale basata sulla guida a distanza e la valutazione. Se, almeno dal punto di vista formale e fino a un certo momento, questo scopo è stato raggiunto, tuttavia aveva due punti deboli. Il primo è che la riforma della *governance* non ha considerato, o lo ha fatto in modo indiretto, quella di ateneo, sebbene nel Rapporto del Gruppo Martinotti essa era stata prevista. Di fatto, la logica sottostante alla riforma della *governance* è stata ridurre e alleggerire quella centrale assumendo per quella istituzionale come sufficiente il quadro normativo delineato dalla riforma Ruberti, ampliando i margini di autonomia degli atenei da essa definiti e scommettendo che ciò, insieme agli altri provvedimenti, stimolasse un processo di innovazione dal basso da parte degli atenei. Questa scommessa possiamo dire che non è stata vinta, se non in pochi casi e in modo limitato. La *governance* di ateneo è sostanzialmente rimasta ancorata al modello tradizionale che neanche la riforma Ruberti era riuscita a cambiare significativamente. Ciò ha certamente avuto un ruolo cruciale nel modo in cui la riforma della didattica e le altre innovazioni sono state attuate a livello locale. In particolare, le innovazioni sono state gestite dal livello intermedio degli atenei – le facoltà –, mentre il vertice ha continuato a svolgere un ruolo di ratifica di decisioni prese a quel livello. In questo modo non si sono riuscite a sviluppare, se non in minima parte e su alcuni ambiti circoscritti, delle politiche di ateneo che ne caratterizzassero l'identità istituzionale, come pure un diverso *modus operandi*. Ad esempio, come abbiamo visto con lo studio di caso e come anche la ricerca UNIMON mostra (Moscati, 2010), l'offerta didattica di ateneo è la semplice aggregazione delle scelte compiute dalle facoltà; oppure la politica del personale (reclutamenti e avanzamenti di carriera) è il prodotto degli accordi e delle negoziazioni tra i docenti ordinari delle singole facoltà. In entrambi i casi, queste politiche non sono l'esito di una valutazione e di una programmazione in base a un piano di sviluppo elaborato dagli organi di vertice dell'ateneo, attraverso cui crearsi un'identità e una missione istituzionale sufficientemente definite e distintive.

Relativamente alla valutazione del sistema, sebbene riformata tra il 1998 e il 1999 con l'istituzione rispettivamente del Comitato di Indirizzo per la

Valutazione della Ricerca (CIVR) e del Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) divenuti operativi in tempi rapidi, i suoi effetti sul sistema e sui singoli atenei sono stati quasi trascurabili. La ragione è semplice: a livello politico non è stata varata alcuna norma che connettesse organicamente *governance* centrale e valutazione, anche a causa delle forti resistenze provenienti dal mondo accademico. Così, ad esempio, il primo e fin'ora unico esercizio di valutazione della ricerca per il triennio 2001-2003 svolto dal CIVR nel 2004, non ha prodotto che minimi risultati in termini di finanziamento differenziato agli atenei basato sui risultati valutativi.

Infine, il finanziamento. Come sappiamo il sistema universitario italiano soffre di un cronico sotto-finanziamento, sia in termini assoluti che comparativi con altri paesi sviluppati. Durante la riforma, sebbene la quota avesse segnato un incremento, esso era del tutto insufficiente a sostenere l'intero sistema delle innovazioni che si stavano introducendo. Di fatto, la riforma è stata portata avanti quasi a costo zero e ciò spiega, almeno in parte, le limitate realizzazioni delle innovazioni come pure le resistenze accademiche verso esse. Per quanto sia banale asserirlo, nei processi di cambiamento il consenso, o la disponibilità, verso esso li si conquista mettendo sul piatto un'adeguata contropartita di risorse, cioè creando le condizioni che incentivino gli attori a muoversi nella direzione voluta. Forse con maggiori risorse a disposizione la riforma avrebbe preso un percorso diverso.

Questi tre aspetti critici continuano a non essere affrontati in maniera incisiva dalla politica, nonostante che dal 2001 essa sia entrata in una fase di riforme continue, definibile come iper-riformismo [Vaira 2010]. Vale la pena dire qualche parola riguardo a cosa intendo con questo termine e a come si manifesta. Esso indica una logica secondo cui ciascun ministro, sostenuto dal proprio governo, disfa e abroga una riforma precedente pretendendo di fare una qualche riforma epocale che porti il suo nome. Quasi sempre questa logica si incardina su moventi tanto personalistici quanto velleitari dei singoli ministri, sostenuti dal governo. Ciò produce cambiamenti continui che si sostituiscono e si sovrappongono a quelli in corso, determinando condizioni di incertezza, frustrazione, confusione e instabilità. E tutto ciò produce destabilizzazione dei processi di cambiamento in corso e un continuo ricominciare daccapo. Un chiaro esempio di iper-riformismo è dato dalle riforme didattiche: nel 2004 viene approvata la riforma Moratti con cui il d.m. 509/1999 viene abrogato, ma di fatto non cambiato nella sostanza (d.m. 270/2004). Nel 2006 il secondo governo Prodi e il ministro dell'università Mussi bloccano temporaneamente la riforma per poi sbloccarla nel 2008 con l'emanazione dei decreti attuativi. Gli atenei si mettono al lavoro per allineare la propria offerta formativa ai nuovi requisiti più stringenti con cui attivare un corso di studi. In quello stesso anno il governo Prodi cade e torna al governo il centro-destra. Nel 2009 il ministro Gelmini promulga un decreto (d.m. 17/2009) con cui rende ancora più stringenti i requisiti del d.m. 270, rendendo neces-

sario per gli atenei rimettere mano all'offerta didattica che stanno cambiando e che, in non pochi casi, hanno già attuato in base al precedente decreto. Con questa riforma della riforma della riforma, in dieci anni si sono avute tre riforme didattiche; in media, una ogni tre anni.

Dunque, anziché migliorare e creare maggior efficienza, l'iper-riformismo tende sempre più a destabilizzare il quadro in cui il sistema, gli atenei, i docenti e gli studenti si muovono, generando nuovi problemi e lasciando irrisolti quelli vecchi. E ciò che è peggio è che queste ondate riformistiche sono portate avanti in modo fortemente dirigistico dal centro, aumentando la regolazione per via normativa del sistema, erodendo conseguentemente l'autonomia delle università e, addirittura, in regime di de-finanziamento massiccio del sistema.

Ma questa è la storia della politica universitaria dell'ultimo decennio, su cui bisognerà indagare in modo sistematico non solo per evidenziarne le storture, ma anche per offrire nuove soluzioni a vantaggio dell'università e della società nel suo complesso.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Archer M.S., 1979, *Social Origins of Educational Systems*, London, Sage.
- Augé M., 1992, *Non-lieux*, Paris, Editions de Seuil; tr.it. : *Non luoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità con una nuova prefazione dell'autore*, Milano, Eléuthera, 2009.
- Bacharach S.B., P. Gagliardi, B. Mundell, (a cura di), 1995, *Il pensiero organizzativo europeo*. Milano, Guerrini e Associati.
- Bacone F., 2002, *La grande instaurazione – Parte seconda. Nuovo organo*, Milano, RCS Libri/Bompiani.
- Baldrige J.V. & T.E. Deal, (eds.), 1983a, *The Dynamics of Organizational Change in Education*, Berkeley, McCutchan Publishing Corp.
- 1983b, *Basics of Change in Educational Organizations*, in Baldrige e Deal (eds.) 1983a.
- Balestracci D. e M. Mirri, (a cura di), 1991, *Università oggi: l'avvio di una nuova fase costituente*, Milano, Franco Angeli.
- Ballarino G., 2009, *Un'Università di baroni?*, in M. Regini (a cura di).
- Barley S., 1986, *Technology as an Occasion for Structuring: Evidence from Observation of Ct Scanners and the Social Order of Radiology Departments*, in «Administrative Science Quarterly», vol. 31.
- Becher T., 1989, *Academic Tribes and Territories*, Milton Keynes, OpenUniversity Press.
- Becher T. & P. Trowler, 2001, *Academic Tribes and Territories*, second edition, Buckingham, Open University Press.
- Bell D., 1973, *The Coming of Post-Industrial Society*, New York, Basic Books; tr.it. *La società post-industriale*, Milano, Comunità, 1991).
- Bellani D. e S. Colombo, 2009: *Una produttività insoddisfacente?*, in M. Regini (a cura di).

- Benadusi L., 1989a (a cura di), *La non-decisione politica. La scuola secondaria italiana tra riforma e non-riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, Firenze, La Nuova Italia Editrice.
- 1989b, *Italia. Una riforma bloccata*, in Benadusi (a cura di).
- 1989c, *Conclusioni*, in Benadusi (a cura di).
- 1997, *Le riforme del sistema di governo dell'istruzione*, in «Quaderni di Sociologia», Vol. XLI.
- Bengtsson J., 1993 *Labour Market of the Future: The Challenge to Education Policy Makers*, in «European Journal of Education», Vol. 28.
- Berger P.L. & T. Luckmann, 1966, *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Harmondsworth, Middlesex, Penguin; tr.it. *La realtà come costruzione sociale*. Bologna, Il Mulino, 1969.
- Bonazzi G., 1999, *Dire, fare, pensare. Decisioni e creazione di senso nelle organizzazioni*. Milano, Franco Angeli.
- Bottani N., 1997, *Illusione o ingenuità? Indicatori dell'istruzione e politiche scolastiche*, in «Quaderni di Sociologia», vol. XLI.
- Bourdieu P., 1984, *Homo academicus*, Paris, Minuit.
- 1992, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Pris, Editions de Seuil ; tr.it. *Risposte. Per un'antropologia riflessiva*, Torino, Bollati e Boringhieri.
- 1994, *Raisons pratiques*, Paris, Éditions du Seuil; tr.it. *Ragioni pratiche*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- 2000, *Les structures sociales de l'économie*. Cambridge, Polity Press; tr.it. *Le strutture sociali dell'economia*, Trieste, Asterios Editore, 2004.
- 2010, *Sul concetto di campo in sociologia*, Roma, Armando Editore.
- Brennan J. & P. de Vries, R. Williams (eds.), 1997, *Standards and Quality in Higher Education*, London, Jessica Kingsley Publisher.
- Brint S., 1994, *In an Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*, Princeton, Princeton University Press.
- 2006, *Schools and Societies*, Stanford, Stanford University Press; tr.it. *Scuola e Società*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Brint S. & J. Karabel, 1991, *Institutional Origins and Transformations: The Case of American Community Colleges*, in Powell e DiMaggio (eds.)
- Brown H.R., 1978, *Burocracy as Praxis: Toward a Political Phenomenology of Formal Organizations*, in «Administrative Science Quarterly», vol. 23.
- Brunsson N., 1982, *The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions*, in «Journal of Management Studies», vol. 19.
- 1985, *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational action and Change*, Chichester, John Wiley and Sons.

- 1989, *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*, Chichester, John Wiley & Sons.
- 1995, *Idee e azioni: la giustificazione e l'ipocrisia come alternative al controllo*, in Bacharach *et al.* (a cura di).
- Capano G., 1998, *La politica universitaria*, Bologna, Il Mulino.
- 2000, *L'università in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Capano G. e M. Giuliani (a cura di), 1996, *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, NIS.
- Carnevale A. & J. Porro, 1994, *Quality Education: School Reform for the New American Economy*, Washington, U.S. Department of Education.
- Cassese S., 1991, *L'autonomia universitaria all'estero ed i modi per assicurarla in Italia*, in Balestracci e Mirri (a cura di).
- Ceccacci L., 2008, *La produttività didattica e la riforma*, in R. Moscati e M. Vaira (a cura di).
- Checchi D., 1999, *Istruzione e Mercato*, Bologna, Il Mulino.
- Cherich L. & P. Sabatier, 1987, *Great Expectations and Mixed Performances: The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*, Stoke-on-Trent, Trentham Books.
- Chiaberge R., 1995, «Discussione», in R. Simone.
- Clark B.R., 1977, *Academic power in Italy*, Chicago, University of Chicago Press.
- 1983, *The Higher Education System. Academic Organization in Cross National Perspective*, Berkeley, University of California Press.
- 1987, *Academic Life: Small Worlds, Different Worlds*, Princeton, The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- 1998, *Creating Entrepreneurial University. Organizational Pathways of Transformation*, London, Pergamon Press.
- Cobb, R.W. & C.D. Elder, 1972, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*, Boston, Allyn & Bacon, Inc.
- Cobalti A., 2006, *Globalizzazione e istruzione*, Bologna, Il Mulino.
- Cobalti A. & A. Schizzerotto, 1993, *Inequalities of Education Opportunity in Italy*, in Y. Shavit & H.P. Blossfeld (eds.) *Persistent Inequalities: Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*, Boulder, Westview Press.
- Cohen M.D. & J.G. March, J.P. Olsen, 1972, *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in «Administrative Science Quarterly», vol. 17.
- Cooper R. & J. Law, 1995, *Visioni distali e prossimali dell'organizzazione*, in Bacharach S.B., P. Gagliardi, B. Mundell (a cura di).
- Collins R., 1979, *The Credential Society*, New York, Academic Press.

- Corradi F. e M. Rostan, 2009, *Autonomia delle università e ricerca dell'eccellenza in Italia*, in F. Corradi (a cura di) *Alla ricerca dell'eccellenza. Le politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore in quattro Paesi europei*, Milano, Led Edizioni.
- Crozier M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Edition de Seuil; tr.it. *Il fenomeno burocratico*, Milano, Etas Kompass, 1969.
- Czarniawska B. e B. Joerges, 1995, *Venti di cambiamento organizzativo: come le idee si traducono in oggetti e in azioni*, in Bacharach S.B., P. Gagliardi, B. Mundell (a cura di).
- Czarniawska B. & G. Sevón, 1996 (eds), *Translating Organizational Change*, Berlin, W. De Gruyter.
- Darnton R., 1984, *The Great Cats Massacre and Other Episodes in French Cultural History*, New York, Basic Books; tr.it. *Il grande massacro dei gatti*, Milano, Adelphi, 1988.
- De Francesco C., 1988, *L'istruzione universitaria*, in G.B. Sgritta (a cura di), *Immagini della società italiana*, Roma, ISTAT.
- De Mauro T., 2010, *La cultura degli italiani* (nuova edizione ampliata), Bari, Laterza.
- DiMaggio P.J., 1988, *Interest and Agency in Institutional Theory*, in Zucker (ed.).
- DiMaggio P.J. & W.W. Powell, 1991, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*, in Powell e DiMaggio (eds.).
- Downs A., 1972, *Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle*, in «The Public Interest», n. 28 (Summer).
- Drucker P.E., 1993, *Post-Capitalist Society*, London, Butterworth-Heinemann.
- DuGay P & G. Salaman, 1992, *The [Cult]ure of Costumer*, in «Journal of Management Studies», vol. 29.
- Elias N., 1987, *Gesellschaft der Individuen*, Frankfurt, Shurkamp; tr.it. *La società degli individui*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- Erickson F., 1986, *Qualitative Methods in Research on Teaching*, in M. Wittrock (ed.), *Handbook of Research on Teaching*, New York, McMillan.
- Etzkowitz H. & L. Leydesdorff (eds.), 1997a, *University and the Global Knowledge Economy*, London, Pinter.
- 1997b, *University in the Global Knowledge Economy*, in H. Etzkowitz & L. Leydesdorff (eds.).
- Eurostat, 2010, *Science, Technology and Innovation in Europe*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_ÖFFPUB/KS-32-10-225/EN/KS-32-10-225-EN.PDF
- Eurydice, 2000, *Vent'anni di riforme nell'istruzione superiore in Europa. Dal 1980 ai nostri giorni*, Brussels, Euridyce – Unità italiana
- Fabbrini S., 1998, *Chi guida l'esecutivo? Presidenza della Repubblica e Governo in Italia*

- (1996-1998), Occasional Papers del Centro Interdipartimentale di Ricerca sul cambiamento Politico. Università degli Studi di Siena, Dipartimento di Scienze Storiche, Giuridiche, Politiche e Sociali.
- Fassari L.G., 2004, *L'autonomia universitaria tra testi e contesti*, Milano, Franco Angeli.
- Faure A., G. Pollet, P. Warin (dir.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Debat autour la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- Felici M. e G. Mosciatti (a cura di), 1978, *Università: le riforme promesse*, Napoli, Liguori Editore.
- Feldman M. S. & J.G. March, 1981, *Information in Organization as Signal and Symbol*, in «Administrative Science Quarterly», vol. 26; tr.it. *L'informazione nelle organizzazioni come segnale e simbolo*, in P. Gagliardi [a cura di], 1986, *Le imprese come culture*, Torino, Isedi-Petrini Editore).
- Gattullo M. & A. Visalberghi, 1986 (a cura di), *La scuola Italiana dal 1945 al 1983*, Firenze, La Nuova Italia Editrice.
- Geertz C., 1973, *Interpretation of Cultures*. New York, Basic Books; tr.it. *Interpretazione di culture*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- 1983, *Local Knowledge. Further Essays in Interpretative Anthropology*, New York, Basic Books; tr.it. *Antropologia interpretativa*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- Gibbons M., 1994, *The University as an Instrument for Development of Science Basic Research: An Assessment of Public Policies*. Paper presentato al convegno *University and Society: International Perspectives on Public Policies and Institutional Reform*, Vienna, 9-10 giugno.
- Giddens A., 1984, *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press; tr.it. *La costituzione della società*, Milano, Edizioni di Comunità.
- Giglioli P.P., 1979, *Baroni e burocrati*, Bologna, Il Mulino.
- Graglia P.S., 2000, *L'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Guarnieri C., 1992, *L'autonomia incompiuta*, in «Il Mulino», vol. XLI.
- Gulbrandsen M., 1997, *Universities and Industrial Competitive Advantage*, in H. Etzkowitz & L. Leydesdorff (eds.).
- Hall P.A., 1992, *The Movement from Keynesian to Monetarism. Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970's*, in Steinmo et al. (eds.).
- 1993, *Policy Paradigms, Social Learning and the State*, in «Comparative Politics», vol. 25.
- Hall S., 1986, *Introduction*, in J. Donald & S. Hall (eds.) *Politics and Ideology*, Milton Keynes, Open University Press.
- Haas P., 1992, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in «International Organizations», vol. 46.

- Hannan M. & J. Freeman, 1977, *The Population Ecology of Organizations*, in «American Journal of Sociology», vol. 85.
- 1984, *Structural Inertia and Organizational Change*, in «American Sociological Review», vol. 49.
- Healey P., 1986, *Interpretative Policy Inquiry*, «Policy Science», vol.19.
- Hermans A., 1990, *The European Dimension at the University Level, with Particular Reference to Teachers and Students Mobility*, European Parliament, Committee on Youth, Culture, Education, The Media and Sport.
- Hilgartner S. & C.L. Bosk, 1988, *The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model*, in «American Journal of Sociology», vol. 94.
- Hobsbawn E., 1994, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, Pantheon Books; tr.it. *Il secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1995.
- Ippolito F., 1978, *Università: crisi senza fine*, Milano, I Libri de L'Espresso.
- ISTAT, 1997, *Statistiche dell'istruzione universitaria. Anno Accademico 1995-1996*, Roma, ISTAT.
- Jobert B., 1994 (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et pratiques gouvernementales*, Parigi, L'Harmattan.
- 1995, *Rhétorique politique, controverses scientifique et construction des normes institutionnelle: esquisse d'un parcours de recherche*, in Faure et al. (dir.).
- Kerr, C., 1964, *The Uses of University*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Kingdon J.W., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Khun T., 1970, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press; tr.it. *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi, 1978.
- Kieser A., 1996, *Mode e miti nell'organizzazione*, in *Sviluppo Organizzazione* n. 153.
- Kumar K., 1995, *From Post-Industrial to Post-Modern Society. New Theories of the Contemporary World*, Oxford, Blackwell; tr.it. *Le nuove teorie del mondo contemporaneo. Dalla società post-industriale alla società postmoderna*, Torino, Einaudi, 2000.
- Lanzalaco L., 1995, *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della Politica*, Roma, NIS.
- Lanzara G.F., 1995, *Quale cognitivismo per le scienze sociali?*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, vol. XXXVI.
- Latour B., 1987, *Science in action. How to Follow Scientists and Engineers through Society*, Milton Keynes, Open University Press; tr.it.: *La scienza in azione. Introduzione alla sociologia della scienza*, Torino, Edizioni di Comunità, 1998.
- Law J., 1987, *Technology and Heterogeneous Engineering: The Case of the Portuguese Expansion*, in Bijker W.E., T.P. Hughes e T.J. Pinch (eds.), *The social Con-*

- struction of Technical Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*, Cambridge (MA), MIT Press.
- Lepsius M.R., 2006, *Il significato delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- Levitt B. & C. Nass, 1989, *The Lid on the Garbage Can: Institutional Constraints on Decision Making in the Technical Core of College-Text Publishers*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 34.
- Lingard, B. & Garrick, B., 1997, *Producing and Practising Social Justice Policy in Education: A Policy Trajectory Study from Queensland, Australia*, in *International Studies in Sociology of Education*, vol. 7.
- Lipsky M., 1980, *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage.
- Lizzi R., 1996, *Esperti*, in Capano e Giuliani (a cura di).
- Lon Hefferlin J.B., 1970, *Ritualism Privilege and Reform*, in *Journal of Higher Education*, vol. 41.
- Luzzatto G., 1986, *I problemi universitari nelle prime otto legislature repubblicane*, in Gattullo e Visalberghi (a cura di).
- 1996, *Higher Education in Italy, 1985-1995: An Overview*, in *European Journal of Higher Education*, vol. 31.
- 2001, *L'odissea nell'università nuova*, Milano, Rcs Libri/La Nuova Italia.
- 2008, *I problemi della didattica*, in R. Moscati e M. Vaira (a cura di).
- Luzzatto G. e M. Modonesi, 2008, *Appendici. Prospetti quantitativi*, in R. Moscati e M. Vaira (a cura di).
- Majone G. & A. Wildavsky, 1978, *Implementation as Evolution*, in *Policy Studies Review*, n. 2.
- March J.G., 1994, *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York, Free Press; tr.it. *Prendere decisioni*, Bologna, Il Mulino, 1998).
- 1997, *Understanding how Decisions Happen in Organizations*, in Z. Shapira (ed.).
- March J.G., Olsen J.P., 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Universitetsforlaget.
- 1983, *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tell Us about Government*, in *The American Political Science Review*, vol. 77.
- 1984, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, in *The American Political Science Review*, vol. 78.
- 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press; tr.it. *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Martinotti G., 1993, *Un regalo alla classe media. Chi paga il costo degli studi universitari*, in *Il Mulino*, vol. XLII.

- 1995, *Discussione*, in R. Simone.
- 1998, Contributo al volume curato da Renate Siebert: *Il piacere della sociologia. Essere e diventare sociologi. Trent'anni dopo il Sessantotto*, Soveria Mannelli (CZ), Rubettino Editore.
- 2008, *Una università diversa (e migliore)?*, in R. Moscati e M. Vaira (a cura di).
- 2011, «La purga», in *Mondoperaio*, n. 2 febbraio. http://www.mondoperaio.it/site/artId__165/403/845-Guido_Martinotti_-_La_purga.aspx
- McDaniel O.C., 1990, *Higher Education Policy in the Europe of the Future*, pubblicazione a cura del *Delphi Research Project*.
- Mériaux O., 1995, *Référentiel, representation(s) sociale(s) et ideologie*, in Faure et al. (dir.).
- Meyer J.W. & B.Rowan, 1977, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in *American Journal of Sociology*, vol. 83; tr.it. *Le organizzazioni istituzionalizzate: la struttura formale come mito e cerimonia*, in P. Gagliardi (a cura di), 1986, *Le imprese come culture*, Torino, ISEDI-Petrini Editore.
- Meyer J.W. & W.R. Scott (eds.), 1992, *Organizational Environment: Ritual and Rationality*, Newbury Park, Sage Publications Inc.
- Mills C.W., 1940, *Situated Actions and Vocabularies of Motives*, in *American Sociological Review*, vol. 5; ripreso in C.W. Mills, 1967, *Power, politics and People*, New York, Oxford University Press; tr.it. *Sociologia e Conoscenza*, Milano, Bompiani Editore, 1971.
- Miozzi U.M., 1993, *Lo sviluppo storico dell'università italiana*, Firenze, Le Monnier.
- MIUR, 2004, *L'università in cifre*. www.statistica.miur.it/normal.aspx?link=pubblicazioni.
- 2006, *L'università in cifre*. www.statistica.miur.it/normal.aspx?link=pubblicazioni.
- Moscati R., 1991, *Italy*, in G. Neave & F. van Vught (eds.) *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in western Europe*, Oxford, Pergamon Press.
- 1997a (a cura di), *Chi governa l'università?*, Napoli, Liguori Editore.
- 1997b, *Introduzione. Sistema universitario e docenti*, in Moscati (a cura di).
- 1997c, *Conclusioni. Trasformazioni della professione accademica e potere nell'università*, in Moscati (a cura di).
- 2010a (a cura di), *Come e perché cambiano le università in Italia e in Europa*, Napoli, Liguori.
- 2010b, *Le trasformazioni dell'università italiana*, in *Scuola Democratica*, n. 1.
- Moscati R. e M. Vaira, 2008a (a cura di), *L'università di fronte al cambiamento. Realizzazioni, problemi, prospettive*, Bologna, Il Mulino.
- 2008b, *Introduzione*, in R. Moscati e M. Vaira (a cura di).

- Moscovici S., 1976, *Social Influence and Social Change*, London, Academic Press; tr.it.: *La psicologia delle minoranze attive*, Torino, Bollati e Boringheri, 1987.
- Mucciaroni G., 1992 *The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique*, in *Polity*, vol.XXIV.
- Muller P., 1995, *Les politiques comme construction d'un rapport au monde*, in Faure et al. (dir.).
- Neave G., 1995, *On Living in Interesting Times: Higher Education in Western Europe. 1985-1995*, in *European Journal of Education*, vol. 30.
- 1994, *On Bicycles, Sharks and Universities: The Emergence of a Higher Education Space in Europe*, in *Higher Education Policy*, vol. 7.
- Neave G. & F. van Vught (eds.), 1991, *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*, Oxford, Pergamon Press.
- O'Connor E.S., 1997, *Telling Decisions: The Role of Narratives in Organizational Decision Making*, in Z. Shapira (ed.).
- OECD, 1989a, *Education and the Economy in a Changing Society*, Paris, OECD.
- 1989b, *New Technology in the 1990s: A Socio-Economic Strategy*, Paris, OECD.
- 1991, *Esame della politica scientifica e tecnologica dell'Italia. Rapporto degli esaminatori*, Paris, OECD.
- 1994, *Uno sguardo sull'educazione. Scuole a confronto*, Roma, Armando.
- 1995a, *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- 1995b, *Uno sguardo sull'educazione. Scuole a confronto*, Roma, Armando.
- 1996, *Uno sguardo sull'educazione. Analisi politica*, Roma, Armando.
- 1998, *Esami delle politiche nazionali dell'istruzione – Italia*, Roma, Armando Editore.
- 2008, *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- 2009, *Main Science and Technology Indicators*, Paris, OECD.
- 2010, *Education at a Glance*, Paris, OECD.
- Parsons T. & G.M. Platt, 1973, *The American University*, Cambridge (Ma), Harvard University Press.
- Pellini P., 2005, *La riforma Moratti non esiste*, Milano, Il Saggiatore.
- Pizzitola A., 1986, *Autonomia e «necessità» alle origini delle università contemporanee*, in F. De Vivo e G. Genovesi (a cura di), *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'Unità ai nostri giorni*, Napoli, Esi.
- Pollet G., 1995, *Analyse des politiques publique et perspectives théorique*, in Faure et al. (dir.).
- Porter M.E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, London, Mcmillan; tr.it. *Il vantaggio competitivo delle nazioni*. Milano, Mondadori, 1991.

- Powell W.W. & DiMaggio P.J. (eds.), 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press; tr. it: *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.
- Recchi E., 2007, *Italy: Expansion, Reform, and Social Inequality in Higher Education*, in Y. Shavit, R. Arum, A. Gomoran (eds.), *Stratification in Higher Education. A Comparative Study*, Stanford, Stanford University Press.
- Regini M., 2009 (a cura di), *Malata e denigrata. L'università italiana a confronto con l'Europa*, Roma, Donzelli.
- Regonini G., 1995, *Politiche pubbliche e potere*, in G. Regonini (a cura di) *Politiche pubbliche e democrazia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Robertson D. 1997, *Social Justice in a Learning Market*, in F. Coffield & B. Williamson (a cura di), *Repositioning Higher Education*, Buckingham, SRHEducation/Open University Press.
- Rostan M., 2008, *Istruzione superiore, laureati e mondo del lavoro*, in R. Moscati e M. Vaira (a cura di).
- Rostan M. e M. Vaira, 2009, *Faltering effects of market-oriented reforms in higher education. Some evidences from the Italian case*. Paper presentato alla 22^a Conferenza Annuale CHER, *Public Vices, Private Benefits? Assessing the role of markets in higher education*, Porto, 10-12 settembre.
- Rothstein B., 1992, *Labour Market Institutions and Working Class Strength*, in S. Steinmo *et al.* (eds.).
- Sah R. & J.E. Stiglitz, 1988, *Committees, Hierarchies and Polyarchies*, in *The Economic Journal*, vol. 98.
- Schizzerotto A., 1997, *Perché in Italia ci sono pochi diplomati e pochi laureati? Vincoli strutturali e decisioni razionali degli attori come cause della contenuta espansione della scolarità superiore*, in *Polis*, vol. 11.
- Scott W.R., 1995, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications Inc.; tr.it. *Istituzioni e organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- 2008, *Institutions and Organizations. Interests and Ideas*, Thousand Oaks, Sage Publications Inc.
- Scott W.R. & J.W. Meyer (eds.), 1994, *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, Sage Publications Inc.
- Selznick P., 1949, *TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley/Los Angeles University of California Press; tr.it. *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Milano, Franco Angeli, 1974.
- 1957, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, Evanston/New York, Row Peterson and Company.
- Semenza R., 2009, *Una proliferazione eccessiva dell'offerta formativa?*, in M. Regini (a cura di).

- Sennet R., 1998, *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in New Capitalism*, New York, W.W. Norton & Company; tr.it. *Luomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli, 1999.
- Shapira Z. (ed.), 1997, *Organizational Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Simone R., 1993, *L'università dei tre tradimenti*, Roma, Laterza.
- 1995, *Idee per il governo dell'università*, Bari, Laterza.
- Stake S., 1995, *The Art of Case Study Research*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Steinmo S., K. Thelen, F. Longstreth, 1992 (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stiglitz J.E., 1989, *The Economic Role of the State*, Oxford, Basil Blackwell; tr.it. *Il ruolo economico dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Stinchcombe A., 1965, *Social Structure and Organizations*, in J.G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally.
- Stone D.A., 1989, *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*, in *Political Science Quarterly*, vol. 104.
- Surel Y., 1995, *Les politiques publiques comme paradigmes*, in Faure et al. (dir.).
- Sutz J., 1997, *The New Role of the University in the Productive Sector*, in H. Etzkowitz & L. Leydesdorff (eds.).
- Tabatoni P., 1995, *The European Institute of Education and the Building of Europe*, in *European Journal of Education*, vol. 30.
- Taylor P., 1999, *Making sense of Academic Life. Academics, Universities and Change*, Buckingham SRHE/Open University Press.
- Thomas G., J.W. Meyer, F.O. Ramirez and J. Boli, 1987, *Institutional Structure. Constituting State, Society and the Individual*, Newbury Park, Sage.
- Thurow L.C., 1996, *The Future of Capitalism*, New York, Harper Business; tr.it. *Il futuro del capitalismo*, Milano, Mondadori, 1997.
- Tilly C., 1984, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York, Russell Sage.
- Toffler A., 1970, *Future Shock*, New York, Random House; tr.it. *Lo choc del futuro*, Milano, Sperling e Kupfer, 1988.
- 1990, *Powershift. La dinamica del potere*, Milano, Sperling e Kupfer.
- Tranfaglia N., 1994, *Dall'avvento del centro-sinistra al delitto Moro*, in P. Bevilacqua, C. Carboni, F. Levi, S. Lupo, R. Mangiameli, C. Pavone, N. Tranfaglia, C. Trigilia, *Lezioni sull'Italia repubblicana*, Roma, Donzelli Editore.
- Trowler P., 1998, *Academics Responding to Change: New Higher Education Frameworks and Academic Cultures*, Buckingham, SRHE/Open University Press.

- 2002, *Introduction: Higher Education Policy and Institutional Change*, in P. Trowler (ed.) *Higher Education Policy and Institutional Change*, Buckingham, SRHE/Open University Press.
- Tuckman A., 1994, *Ideology, Quality and TQM*, in A. Wilkinson & H. Willmott (eds.), *Making Quality Critical*, London, Routledge.
- Unger R.M., 1987, *False Necessity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UNIMON, 2006, *Progetto di monitoraggio della riforma degli ordinamenti didattici dell'università italiana*, Università di Milano-Bicocca.
- Vaira M., 2001, *Le radici istituzionali della riforma universitaria*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4.
- 2003a, *Dove va il neoistituzionalismo? Alcune riflessioni sui recenti sviluppi e i problemi aperti dell'analisi istituzionale*, in *Rassegna Italiana di Sociologia* n. 1.
- 2003b, *Verso un'università post-fordista? Riforma e ristrutturazione organizzativa nell'Università italiana*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 3.
- 2003c, *La riforma universitaria: strategie e leadership*, in *Quaderni di Ricerca del Dipartimento di Scienze Sociali*, n. 2.
- 2004, *Globalization and Higher Education Organizational Change: A Framework for Analysis*. *Higher Education*, vol. 48.
- 2008, *L'organizzazione universitaria alla prova della riforma*, in R. Moscati e M. Vaira (a cura di).
- 2009, *Le teorie del decision-making e la scarnificazione della razionalità*, in M. Marzano (a cura di), *Il pensiero organizzativo in Italia. Studi per Giuseppe Bonazzi*, Milano, Franco Angeli.
- 2010, *Università e politica universitaria*, in Associazione Italiana di Sociologia, *Mosaico Italia. Lo stato del Paese agli inizi del XXI secolo*, Milano, Franco Angeli.
- van der Graaff J.H. & D. Furth, 1978, *Introduction*, in J.H. Van der Graaff, B.R. Clark, D. Furth, D. Goldschmitt, D. Wheeler (eds.), *Academic Power: Patterns of Authority in Seven National System*, New York, Praeger.
- van Vught F., 1989 (ed.), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London, Jessica Kingsley.
- Vaughan D., 1996, *The Challenger Launch Decision*, Chicago, Chicago University Press.
- Warin P., 1995, *Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrage et construction de l'ordre sociale*, in Faure et al. (dir.).
- Webb J., 1994, *Quality Management and the Management of Quality*, in A. Wilkinson & H. Willmott (eds.) *Making Quality Critical*, London, Routledge.
- Weick, K.E., 1976, *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*, in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21; tr.it. *Le organizzazioni scolastiche come si-*

- stemi a legame debole*, in S. Zan (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino 1988]
- Westerheijden D.F., J. Brennan, P.A.M. Maassen, 1994, *Changing Context of Quality Assessment. Recent Trends in Western European Higher Education*, Utrecht, LEMMA.
- Wildavsky A., 1987, *Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation*, in *American Political Science Review*, vol. 81.
- 1994, *Why Self-Interest Means Less outside a Social Context*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6.
- Wittgenstein L., 1953, *Philosophische Untersuchungen*, Oxford Basil Blackwell; tr.it. *Ricerche filosofiche*, Torino, Einaudi, 1967.
- Zhou X., 1997, *Organizational Decision Making as Rule Following*, in Z. Shapira (ed.).
- Zucker L.G., 1977, *The Role of Institutionalization in Cultural Persistence*, in *American Sociological Review*, vol. 42; tr.it. in W.W. Powell e P.J. DiMaggio (a cura di), 2000.
- 1983, *Organizations as Institution*, in *Research in the Sociology of Organizations*, vol. 2.
- 1988 (ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge (Ma), Ballinger Publishing Co.

STUDI SULL'ISTRUZIONE SUPERIORE
COLLANA DEL CIRSIS

Collana diretta da Michele Rostan

www.ledonline.it/CIRSIS

M. Rostan • *Laureati italiani ed europei a confronto. Istruzione superiore e lavoro alle soglie di un periodo di riforme*

Dalla scuola all'università. Un'indagine comparativa in sei paesi europei
A cura di M. Vaira

Alla ricerca dell'eccellenza. Le politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore in quattro Paesi europei • A cura di F. Corradi

La professione accademica in Italia. Aspetti, problemi e confronti nel contesto europeo
A cura di M. Rostan

M. Vaira • *La costruzione della riforma universitaria e dell'autonomia didattica. Idee, norme, pratiche, attori*

Il catalogo aggiornato di LED - Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto è consultabile all'indirizzo web <http://www.lededizioni.com>, dove si possono trovare anche informazioni dettagliate sui volumi: di tutti è disponibile il sommario, di alcuni vengono date un certo numero di pagine in lettura. Tutti i volumi possono essere ordinati on line.