

**Anna Arcari-Giorgio Grasso (a cura di)\*, *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. XIV-222, € 22,00.**

Il settore universitario sta vivendo, non solo a livello nazionale, un periodo di forti restrizioni finanziarie, più o meno legate alla crisi del *welfare State*, restrizioni che pongono in primo piano la criticità del *value for money*, vale a dire della valutazione economica delle decisioni in materia di spesa pubblica. Il finanziamento delle Università da parte dello Stato è pressoché totale in Italia, solo parziale nei Paesi anglosassoni e al di sotto del cinquanta per cento negli Stati Uniti e in altre realtà emergenti. In ogni caso lo Stato è uno dei principali attori istituzionali nel panorama universitario e ciò implica l'opportunità che qualsiasi cambiamento nella politica del sostegno economico alle Università sia accompagnato da strategie o indirizzi, volti a contenere il rischio, misurato in termini di costi-benefici e di costi-efficacia, di queste scelte.

In Italia, le contrazioni imposte dalle leggi finanziarie di questi ultimi anni si sono intrecciate, sino a confondersi, con l'attuale riforma universitaria in materia di *governance* e organizzazione delle Università, che s'inserisce, però, più propriamente all'interno di una serie di provvedimenti legislativi tesi ad un recupero delle condizioni di efficacia e di efficienza nel comparto delle aziende pubbliche.

Così, pur nella consapevolezza che tutta la storia degli ultimi trenta anni dell'Università italiana è stata soprattutto storia di riforme solo tentate, e mai riuscite, con una frizione molto forte dei due termini della dialettica, forse soltanto paragonabile a quella che ha riguardato (e riguarda ancora oggi) i rapporti tra Costituzione, istituzioni pubbliche ed istanze riformatrici, i curatori di questo Volume sono stati sollecitati ad occuparsi di queste tematiche, fin dal giugno del 2009, quando incominciavano a circolare alcune versioni ufficiose di quel disegno di legge che, di lì a pochi mesi (25 novembre 2009), sarebbe stato presentato alla Presidenza del Senato (*Atti Senato* n. 1905), e presto etichettato, dagli addetti ai lavori e dai *mass-media*, come disegno di legge Gelmini, dal nome del Ministro *pro tempore* dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, Mariastella Gelmini, primo firmatario del testo.

La lettura di queste bozze provvisorie, e di successivi significativi documenti, ha sollecitato, in chi scrive, l'inizio di un inedito confronto sui problemi dell'Università, ben oltre l'abitudine del dialogo tra colleghi appartenenti alla medesima facoltà e dipartimento, coniugando sensibilità aziendaliste con sensibilità giuridiche, rispettivamente ambiti di competenza scientifico-disciplinare dei due curatori, con la convinzione comune che fosse utile, davvero, che si avviasse un serio percorso riformatore.

Del resto, sulla disciplina delle Università e sul loro assetto organizzativo e funzionale si sono succeduti, a ondate, interventi normativi di grande rilevanza (basti citare, soltanto, la l. 9 maggio 1989, n. 168, istitutiva del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica), mai considerati, però, del tutto risolutivi di quella che, da più parti, è stata considerata spesso una crisi d'identità (o di sistema) dell'Università italiana.

Nell'ultimo biennio, poi, nell'agenda politica del nostro Paese si è avviato l'ennesimo itinerario riformatore dei meccanismi e delle regole che riguardano il

---

\*Rispettivamente, professore ordinario di Economia aziendale nell'Università degli Studi dell'Insubria ([anna.arcari@uninsubria.it](mailto:anna.arcari@uninsubria.it)) e professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nella medesima Università ([giorgio.grasso@uninsubria.it](mailto:giorgio.grasso@uninsubria.it)).

mondo universitario, complessivamente inteso, “catapultato” al centro di diverse proposte di legge di matrice parlamentare e, soprattutto, del citato disegno di legge d’iniziativa governativa che, dopo un cammino abbastanza tormentato, è diventato la l. 30 dicembre 2010, n. 240, “Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario”.

Seguendo i momenti salienti dei lavori parlamentari, incentrati in particolare sul primo passaggio del disegno di legge al Senato della Repubblica, con l’approvazione dell’Aula di Palazzo Madama il 29 luglio 2010, con ampi emendamenti rispetto all’originaria formulazione del testo, presentato il 25 novembre 2009, e sul successivo voto della Camera dei deputati del 30 novembre 2010, con il quale il testo, ulteriormente modificato, ha assunto la sua veste definitiva, visto che, anche nel contesto della situazione politica di quel frangente, il voto finale del Senato del 23 dicembre 2010 è risultato praticamente “blindato”, abbiamo provato a individuare quelli che ci sembravano gli aspetti chiave, per svolgere un’indagine in questo campo, alcuni esplicitamente disciplinati dal testo legislativo, altri da esso solo indirettamente richiamati.

Sia la grande incertezza sull’esito finale dell’*iter* di approvazione della legge, sia la natura interdisciplinare della ricerca che si veniva a comporre, con il coinvolgimento di colleghi di diverse discipline, aziendalistiche e giuridiche, ci ha scongiurato di offrire un commento articolo per articolo della nuova legge, come spesso si usa fare in questi casi, puntando invece su una selezione di temi, ritenuti particolarmente meritevoli di approfondimento, anche al fine di innescare qualche primo elemento di discussione, nel dibattito conseguente all’entrata in vigore della l. n. 240/2010.

Tutti questi diversi argomenti, con l’eccezione di quello relativo al diritto allo studio, esaminato solo sotto il profilo gius-pubblicistico, sono stati allora affrontati nella duplice angolazione dello studioso del diritto pubblico, appunto, e dello studioso dell’economia aziendale, avendo sempre come essenziale cornice di riferimento le disposizioni della l. n. 240 del 2010 (e questo spiega perché, di volta in volta, il pezzo del giurista, per sua natura più attento al dato normativo, preceda nella collocazione all’interno del Volume quello dell’esperto di economia aziendale).

In tale scenario, i contributi sviluppati dai singoli autori hanno riguardato, allora, i seguenti temi: la nuova *governance* degli Atenei, in rapporto con il principio costituzionale dell’autonomia universitaria (v. il lavoro di Giorgio Grasso), ma anche incastonata rispetto alla modellistica formulata dalla letteratura (nel capitolo curato da Daniela Montemerlo) e considerata nei suoi legami con il momento della responsabilità, alla luce dei processi di rendicontazione sociale, sviluppati in alcune Università (v. l’intervento di Rossella Locatelli e Cristiana Schena); le strutture di base, uscite anche esse fortemente rinnovate nel testo della l. n. 240 e analizzate, nella ricerca di qualche termine di confronto, esportabile in Italia, con un occhio (quello di Matteo Cosulich), rivolto in particolare all’esperienza statunitense, o prese in esame, al fine di iniziare ad implementare le risultanze della legge, elaborando una simulazione di riorganizzazione dipartimentale in un caso di studio (v. il capitolo di Anna Arcari); la valutazione della didattica, difficile banco di prova di un processo di riforma che precede, in realtà, temporalmente, la l. n. 240/2010, con l’obiettivo di garantire la natura di servizio pubblico della formazione universitaria (v. gli spunti di Fabrizio Fracchia e Annalaura Giannelli), ma anche in grado di intrecciarsi con i temi della certifica-

zione della qualità dell'istruzione universitaria (nel lavoro di Anna Pistoni); la valutazione della ricerca, "dispersa" in tante minute disposizioni della legge, che si tenta di riunire a sistema (nel capitolo scritto da Paolo Zuddas), e che rischia, peraltro, di non trovare un efficace denominatore comune, su cui misurarsi (come annotano Anna Arcari e Gabriella Margaria), nella diversità degli indicatori impiegati nelle scienze esatte e nelle scienze sociali; l'assetto del personale, inquadrato rispetto alle modifiche apportate dalla l. n. 240 allo stato giuridico dei docenti universitari e alle norme sul reclutamento (v. l'articolo di Moris Foglia), ma anche in riferimento alla possibilità, per le Università pubbliche, di adottare logiche di gestione e di valorizzazione del capitale umano, basate su strumenti e meccanismi di *performance*, tipici di organizzazioni di natura privata (v. l'analisi di Alfredo Biffi); il diritto allo studio e all'istruzione universitaria, infine, anche nei loro rapporti con la già citata funzione di servizio pubblico resa dalle Università (nel testo elaborato da Raffaele Manfredi).

Anche nella prospettiva interdisciplinare proposta dai diversi interventi del Volume, la l. n. 240/2010 appare davvero come un "cantiere aperto", con molto lavoro da sbrigare, sia per le singole Università, attese da un impegnativo procedimento di revisione statutaria e dalla necessità di dover adottare, in pochi mesi, una messe di regolamenti d'autonomia, attuativi della legge, sia per il "binomio" Governo-Ministero, che dovrà esercitare la delega legislativa e procedere all'emanazione di una miriade di regolamenti e decreti, di cui si specifica, secondo prassi ormai consuete nei testi di legge degli ultimi anni, la natura non regolamentare.

Un lavoro non banale, da svolgere a più livelli dell'ordinamento, per mettere "a regime" una legge che, com'è stato segnalato pure all'interno del Volume, non appare certo esente da obiezioni, talora accentuate da una (perlomeno) frettolosa formulazione di alcuni suoi articoli; obiezioni, anche rilevanti, che, fuori da posizioni pregiudiziali ideologiche, spesso presenti in questo ambito, avrebbero potuto essere certamente sminuite, se sulla legge si fosse cercata in Parlamento una larga condivisione, un accordo *bipartisan*, sempre necessari quando si intraprende una difficile stagione di riforme. Sul punto basta citare in questa sede i rilievi mossi, su puntuali disposizioni del testo di legge, dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, promulgando la medesima il 30 dicembre 2010, con una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri, con l'auspicio che, proprio nel corso dell'attuazione della legge, tali aspetti di criticità vengano superati, per non riferirsi, poi, al disagio di interpretare correttamente le norme di diritto intertemporale e in particolare le norme transitorie che riguardano la decadenza o la proroga degli organi accademici, tra vecchi e nuovi statuti.

Anche per queste ultime ragioni, il Volume che qui si recensisce sembra poter offrire un contributo di qualche utilità.