

## **POLITICHE NAZIONALI DI RIFORMA DEI SISTEMI UNIVERSITARI E PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEO**

Annamaria Poggi \*

### **Indice**

1. Introduzione. Il nesso tra le politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e il processo di integrazione europea
2. Il PROCESSO DI BOLOGNA e la creazione dello Spazio Europeo dell'Istruzione superiore
3. Lo Spazio europeo della ricerca: DALL'ATTO UNICO alla STRATEGIA DI LISBONA
4. Dalla costruzione dello spazio comune europeo alle riforme strutturali interne
5. I processi di riforma interni: alcuni casi emblematici
  - 5.1. La Gran Bretagna
  - 5.2. La Francia
  - 5.3. La Germania
  - 5.4. L'Olanda
  - 5.5. La Spagna
  - 5.6. La Svizzera
  - 5.7. L'Italia
6. A dieci anni dal PROCESSO DI BOLOGNA: «direzione autonomia» con qualche andirivieni
7. Le politiche europee della ricerca: direzione «accentramento» per sviluppare la competizione

---

\* Annamaria Poggi, professore ordinario di Diritto pubblico presso l'Università degli studi di Torino, Facoltà di Scienze della Formazione, Via Verdi, 8, 10124 Torino, annamaria.poggi@unito.it.

Article rebut el 10.01.2012. Avaluació cega: 16.01.2012. Data d'acceptació de la versió final: 19.02.2012.

## 1. Introduzione. Il nesso tra le politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e il processo di integrazione europea

Questo lavoro si pone l'obiettivo di riflettere sulle costanti di importanti riforme introdotte in alcuni Paesi europei a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso che hanno profondamente mutato gli assetti delle Università, rinnovando in maniera significativa gli assetti organizzativi (la *governance*) delle loro due missioni fondamentali: l'attività didattica e di ricerca.

Va subito precisato che le linee attraverso cui si sono dispiegate tali riforme hanno scale dimensionali diverse, poiché la gestione e l'organizzazione rispettivamente della ricerca e della didattica richiedono «politiche» diverse. La ricerca per divenire realmente competitiva esige (ed ha progressivamente assunto) dimensione di rilievo sovranazionale, mentre i mutamenti dell'attività didattica, pur sospinti da processi di rilievo sovranazionale, mantengono carattere nazionale. Nell'uno e nell'altro caso, in sostanza, al di là delle modalità concrete di realizzazione, le trasformazioni sono state innegabilmente indotte dall'esterno dei singoli Paesi, ovvero questi sono stati in qualche misura obbligati a mutare i propri assetti interni per effetto di trascinamento.

Sia le riforme della didattica, sia quelle della ricerca, infatti, sono scaturite ovvero si sono rafforzate nell'intreccio diretto o indiretto con il processo di integrazione europea.

Questo, infatti, ha generato una sorta di sotto-processo di integrazione sia delle politiche degli Stati nazionali, sia delle politiche delle Università che su

---

1. Sul Processo di Bologna, si veda: B. Reinalda - E. Kulesza, *The Bologna Process. Harmonizing Europe's Higher Education*, Barbara Budrich Publishers, Leverkusen-Opladen, 2005; J. Kettunen-M. Kantola, *The Implementation of the Bologna Process*, in *Tertiary Education and Management*, september 2006, vol. 12, n. 3, pp. 257-267; R. Moscati, *Le trasformazioni dell'Università in Europa: il «Processo di Bologna»*, in *Nuova Antologia*, CXLI, gennaio-marzo 2006, fasc. 2237, pp. 295-297; C. Lorenz, *L'Unione europea e l'istruzione superiore: economia della conoscenza e neoliberalismo*, in *Passato e Presente*, anno XXIV, n. 69, settembre-dicembre 2006, pp. 105-116; L. Vlasceanu-B. Voicu, *Implementation of the Bologna objectives in a sample of European private higher education institutions: outcomes of a survey (Le degré de mise en oeuvre des objectifs de Bologne dans les établissements privés d'enseignement supérieur: résultats d'une enquête)*, Romania, UNESCO European Centre for Higher Education (CEPES), in *Higher Education in Europe*, 2006, vol. 31, n. 1, pp. 25-52; A. Veiga - A. Amaral, *The open method of coordination and the implementation of the Bologna Process*, in *Tertiary Education and Management*, 2006, vol. 12, n. 4, pp. 283-295; G. Neave, *The evaluative state and Bologna: old wine in new bottles or simply the ancient practice of 'coupage'?*, in *Higher Education Forum*, 2006, vol. 3, pp. 27-46; V. Papatsiba, *Making higher education more*

tale terreno si è snodato sostanzialmente dal Processo di Bologna (1999)<sup>1</sup> alla DICHIARAZIONE DI LISBONA del 2007.<sup>2</sup>

Temporalmente esse hanno avuto momenti di sviluppo e di definizione diversi.

Per prime si sono imposte all'attenzione le riforme dell'organizzazione interna.

All'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, infatti, quasi tutti i Paesi europei avviano profonde trasformazioni del proprio sistema universitario. Le riforme introducono modelli innegabilmente ispirati a quelli da tempo sperimentati nei Paesi anglosassoni con una serie di significative conseguenze: aumenta notevolmente il livello di autonomia delle Università e si trasforma, conseguentemente, il ruolo dello Stato (da regolatore a coordinatore e valutatore); negli organi di governo degli Atenei si introducono membri «laici» (non accademici) che, in taluni casi, diventano maggioranza; all'interno degli Atenei si accentua il ruolo di governo delle figure apicali dei diversi sottosistemi di cui lo stesso si compone.

---

*European through student mobility? Revising EU initiatives in the context of the Bologna Process*, in *Comparative Education*, 2006, vol. 42, n. 1, pp. 93-111; F. Muche, *Opening up to the wider world: the external dimension of the Bologna Process*, Academic Cooperation Association - ACA Papers on International Cooperation in Education, Lemmens, Bonn, 2005; L. Mechtenberg - R. Strausz, *The Bologna Process: how student mobility affects multi-cultural skills and educational quality*, in *International Tax and Public Finance*, april 2008, vol. 15, n. 2, pp. 109-130; T. Heinze - C. Knill, *Analysing the differential impact of the Bologna Process: theoretical considerations on national conditions for international policy convergence*, in *Higher Education*, october 2008, vol. 56, n. 4, pp. 493-510; S. Garben, *The Bologna Process from a european law perspective*, European University Institute (EUI) Working Papers Law n. 12, 2008; C. Zaggia, *L'università delle competenze. Progettazione e valutazione dei corsi di laurea nel Processo di Bologna*, Franco Angeli, Milano, 2008; D. Palomba, *Changing Universities in Europe and the «Bologna Process». A Seven Country Study*, Aracne, Roma, 2008; G. Grimaldi, *Il Processo di Bologna: un percorso di riforma per le università in Europa e in Italia*, in L. Piccardo (a cura di), *Un'Università che cambia in un mondo che cambia: nuove prospettive di ricerca negli studi europei*. Atti della giornata dei giovani ricercatori, XI Summer School AUSE (Associazione Universitaria di Studi Europei) - Imperia, 27 settembre 2007, Ediplan editrice, Milano, 2008, pp. 9-53.

2. Sulla Dichiarazione di Lisbona, si veda: R. Keeling, *The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse*, in *European Journal of Education*, june 2006, vol. 41, issue 2, pp. 203 - 223; M. Kelo, *The future of the University: translating Lisbon into practice*, Academic Cooperation Association (ACA Belgium), ACA Papers on International Cooperation in Education, 2006; EUA, *EUA's contribution to the Bologna Ministerial meeting. The Lisbon Declaration Executive Summary of the Trends V Report conclusions of the EUA report on doctoral programmes*, London 2007, in <http://www.eua.be>; Lisbon Declaration, *Europe's Universities beyond 2010: diversity with a common purpose*, EUA, 2007, in <http://www.eua.be>.

Va sottolineato che «la riforma delle riforme» (l'autonomia) è strutturalmente, almeno in linea generale, una misura eccentrica rispetto a percorsi che tenderebbero ad uniformare le principali caratteristiche dei sistemi universitari europei. Tuttavia essa si modella prevalentemente quale «autogoverno» delle comunità accademiche, incidendo così sugli assetti organizzativi, più che sulle modalità di erogazione della funzione didattica. Una esemplificazione efficace di quanto appena sottolineato si evince dalla considerazione che mentre, ad esempio, l'unità di misura del credito universitario, quale fondamento del riconoscimento reciproco dei percorsi universitari, si afferma pressoché ovunque, le autorità istituzionali accademiche che presiedono alla sua affermazione, nonché le modalità con cui operano a tal fine, sono diverse.

L'accentuarsi dell'autonomia dei singoli Atenei, dunque, rende il panorama molto variegato e differenziato, poiché la stessa autonomia implica inevitabilmente differenziazioni, per cui le «costanti» dei processi di riforma, in forza dell'autonomia, si sono realizzate in maniera differente in ciascuna singola Università.

Al di là delle differenti modalità di realizzazione, l'aspetto che vale la pena sottolineare è che i principali problemi affrontati nelle riforme erano in larga misura problemi comuni ai Paesi europei.

Tale comunanza era dovuta alla prevalenza nel continente europeo di un modello di organizzazione universitaria sostanzialmente identico, con un forte ruolo dello Stato nazionale nella decisione delle politiche universitarie, sia sul versante della didattica, sia su quello della ricerca, e con un peso preponderante della componente accademica nei processi decisionali interni.

Il primo versante su cui tali assetti subiscono rilevanti innovazioni è, come sopra si è detto, quello strutturale.

A distanza di un decennio prendeva forma più decisa anche la politica europea della ricerca che, inevitabilmente, si snodava su una filiera diversa, il cui baricentro non era l'autonomia ma l'accentramento.

La necessità di recuperare il ritardo accumulato sulla frontiera della ricerca e dell'innovazione tecnologica esige, infatti, di superare la logica delle po-

litiche frammentate a livello nazionale, sostanzialmente inadeguate a raggiungere una massa critica adeguata di risorse che assicurasse all'UE il ruolo di competitore significativo a livello internazionale.

Sia sul versante della didattica che su quello della ricerca sarà, poi, il progressivo e più generale percorso di unificazione europea a condizionare il rinnovamento.

Esso si traduce in questi settori nella necessità di dar vita ad uno «spazio» europeo comune di libero transito e comunicazione tra tutti i Paesi, la qual cosa rende ineluttabilmente recessive le politiche nazionali eccentriche rispetto alla costruzione di tale spazio.

Per quanto attiene la didattica, lo spazio comune si è venuto costruendo sulle riforme degli ordinamenti, attraverso la loro scomposizione dal ciclo unico (mediamente quattro anni) ad un ciclo composto di un triennio (prettamente professionalizzante) e di un biennio (di specializzazione). Il sistema del c.d. 3+2, come noto, ha costituito una delle applicazioni più evidenti (e controverse) di tale direzione, come pure la costruzione «artificiale» del credito universitario, finalizzata a rendere comparabili i percorsi universitari e a facilitare la libera circolazione. Tale direzione ha implicato necessariamente, tra le molte conseguenze: una diversa modalità di erogazione della didattica, meno finalizzata al puro sapere e più incline all'acquisizione delle competenze; un maggiore accento sui servizi di supporto alla didattica; più complesse ed articolate relazioni con il mondo del lavoro...

Di uno «spazio» europeo, inoltre, l'Europa sentiva la necessità anche sul versante della ricerca, visto il ruolo che questa riveste nell'avanzamento dell'economia europea. Tale spazio, oltreché sui finanziamenti, poggia essenzialmente sul capitale umano e cioè sul contributo effettivo che i ricercatori possono apportare in termini di innovazione e avanzamento delle conoscenze. Di qui, l'enfasi posta sulla mobilità intra-europea (in una logica di mercato unico delle competenze e delle professioni); di qui ancora lo scardinamento delle logiche di reclutamento e delle attuali condizioni di lavoro, riviste e aggiornate alla luce di una prospettiva comune.

E' questo il senso delle due iniziative comunitarie, specificamente indirizzate ai ricercatori, di maggior rilievo e impatto degli ultimi anni, ovvero la

CARTA EUROPEA DEI RICERCATORI e il CODICE DI CONDOTTA PER LE ASSUNZIONI DEI RICERCATORI (Raccomandazione della Commissione dell'11 Marzo 2005, C (2005) 576 final) e la Comunicazione «MIGLIORI CARRIERE E MAGGIORE MOBILITÀ: UNA PARTNERSHIP EUROPEA PER I RICERCATORI» (COM(2008) 317 final).

Nella prima, oltre ad enunciare i diritti e doveri dei ricercatori che operano nell'Unione Europea e i principi cui devono uniformarsi i loro datori di lavoro, siano essi pubblici o privati, ci si sofferma sui temi del reclutamento aperto ed internazionale, e sull'attrattività delle carriere e delle condizioni di occupazione e di formazione.

Con la seconda, invece, si mette a tema la promozione della professione e della mobilità, con l'obiettivo di armonizzare e canalizzare gli sforzi dei singoli Stati membri, chiamati ad adottare provvedimenti coordinati inerenti a quattro pilastri fondamentali e cioè:

- apertura sistematica a livello europeo del reclutamento dei ricercatori da parte degli istituti di ricerca;
- adozione di strumenti per rispondere alle esigenze di sicurezza sociale e pensionistiche complementari dei ricercatori in mobilità;
- miglioramento delle condizioni occupazionali e lavorative ( condizioni contrattuali più vantaggiose, retribuzioni e opportunità per lo sviluppo della carriera)
- rafforzamento delle competenze necessarie ai ricercatori per tradurre le conoscenze in risultati, in particolare rafforzando i legami tra le università e l'industria.

Come di consueto, le istituzioni dell'Unione enunciano obiettivi rispetto ai quali auspicano convergenze nel tempo. D'altro canto è evidente che quegli obiettivi e quelle convergenze richiedono riforme interne che l'Unione non può imporre ma che per gli Stati diventano indispensabili per mantenersi all'interno del perimetro europeo, che consente loro di rafforzarsi reciprocamente.

Lo spazio comune europeo come obiettivo, in sostanza, sollecitava un superamento dei modelli di organizzazione delle università, sia con riguardo alla didattica che alla ricerca

Lo slogan coniato a Glasgow nel 2005 dai rappresentanti delle istituzioni universitarie europee è particolarmente emblematico di tale modo di pensare: «*Grandi Università per un'Europa forte*». Si legge infatti nelle Conclusioni: «*Universities intend to shape the strategic debate on their role within the Europe of Knowledge. Universities call on governments to view higher education and research budgets as an investment in the future. Universities welcome the dialogue that started in Glasgow at the highest European political level and convey the message that a strong Europe needs strong universities*».

Va subito precisato che il movimento che si svilupperà alla fine degli anni Novanta include, in realtà, anche Paesi non appartenenti all'Unione e ciò probabilmente grazie alla forza espansiva delle istituzioni accademiche i cui nessi ed i cui rapporti travalicano i confini dell'Unione, conformemente allo spirito universale che anima ogni istituzione universitaria consapevole della propria missione. Perciò il ruolo che le Università assumono in quel periodo diventa ben presto visibile e consistente attraverso la costituzione dell'EUA, l'EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION, la cui lobby sui Paesi è stata di fondamentale importanza per lo sviluppo dei processi di riforma interni.

Non c'è dubbio, infatti, che la realizzazione dell'obiettivo dello spazio comune europeo comportava inevitabilmente la trasformazione dei sistemi universitari europei che, nonostante avessero coltivato per secoli la circolazione del pensiero (e dunque non fossero impreparati alla costruzione dello spazio europeo) lo avevano fatto come organizzazioni che si preoccupavano per lo più di formare le classi dirigenti del Paese, più che di formare individui potenzialmente destinati a vivere la propria vita ovunque.

Ciò spiega il motivo per cui, come si vedrà di seguito, al PROCESSO DI BOLOGNA seguirono indicazioni e documenti più strutturati che indicavano agli Stati le riforme necessarie al raggiungimento degli obiettivi convenuti dai 46 Paesi che diedero vita a quel Processo.

## 2. Il Processo di Bologna e la creazione dello Spazio Europeo dell'Istruzione superiore

Il PROCESSO DI BOLOGNA è stato un processo di riforma a carattere europeo, che prescindeva dall'appartenenza dei Paesi stessi all'Unione<sup>3</sup>, e che si proponeva di realizzare entro il 2010 uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore in grado di garantire:

- la trasparenza e leggibilità dei percorsi formativi e dei titoli di studio;
- la possibilità concreta per studenti e laureati di proseguire agevolmente gli studi o trovare un'occupazione in un altro Paese europeo;
- una maggiore capacità di attrazione dell'istruzione superiore europea nei confronti di cittadini di Paesi extra-europei;
- l'offerta di un'ampia base di conoscenze di alta qualità per assicurare lo sviluppo economico e sociale dell'Europa.

La Dichiarazione iniziale firmata a Bologna (nel 1999) enunciava sei obiettivi specifici:

- adozione di un sistema di titoli facilmente comprensibili e comparabili, anche tramite l'uso del diploma supplement;
- introduzione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali, rispettivamente di primo e secondo livello;
- adozione di un sistema di crediti didattici - sul modello dell'ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System);
- promozione della mobilità attraverso la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della circolazione di studenti, ricercatori e personale amministrativo;
- sviluppo della cooperazione europea nell'assicurazione della qualità;
- promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore.

---

3. I 46 Paesi del Processo di Bologna: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgio, Bosnia e Herzegovina, Bulgaria, Città del Vaticano, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldavia, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica ex-Yugoslava di Macedonia, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Serbia e Montenegro, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria.

Occorre chiarire subito tre aspetti fondamentali del PROCESSO DI BOLOGNA che accompagneranno, nel tempo, le politiche europee sul tema.

In primo luogo, esso non si è basato su un trattato internazionale a carattere vincolante per i Governi dei vari Paesi, anche se i Ministri responsabili hanno nel tempo sottoscritto documenti di vario tipo. Ciascun Paese —e le comunità accademiche— hanno aderito liberamente e volontariamente ai principi concordati.

In secondo luogo, il processo non si proponeva l'armonizzazione dei sistemi di istruzione europei, bensì la costruzione di «ponti» di comunicazione tra un sistema e l'altro, al fine di garantire la libertà di circolazione e di stabilimento nello spazio comune.

In terzo luogo, esso ha coinvolto non solo i Paesi europei, ma nel contempo le istituzioni accademiche e tutte le comunità (studenti, docenti...) e gli stakeholders (imprenditori, consumatori...) interessati allo sviluppo di uno spazio europeo della conoscenza e del sapere.

Il processo si è realizzato sia a livello internazionale, sia a livello nazionale.

A livello internazionale i Ministri dell'Istruzione dei Paesi partecipanti si sono incontrati ogni due anni per valutare i risultati raggiunti, formulare ulteriori indicazioni e stabilire le priorità per il biennio successivo. Dopo il primo incontro, a Bologna nel 1999, i Ministri si sono riuniti a Praga nel 2001, a Berlino nel 2003, a Bergen nel 2005, a Londra nel 2007 ed a Lovanio nel 2009. Il prossimo incontro si terrà a Bucarest nel 2012.

Il livello nazionale ha visto in ciascun Paese il coinvolgimento del Governo e, in particolare, del Ministro titolare dell'Istruzione superiore, della Conferenza dei Rettori o altre Associazioni ed istituzioni di istruzione superiore, delle Organizzazioni studentesche e, in alcuni casi, anche delle Agenzie per l'assicurazione della qualità, delle Associazioni imprenditoriali o di altre organizzazioni di rilievo.

Quasi tutti i Paesi europei hanno già attuato riforme strutturali dei loro sistemi di istruzione superiore per adeguarsi agli obiettivi di Bologna.

L'incontro dei Ministri a Berlino nel 2003<sup>4</sup> ha aggiunto un altro importante obiettivo al PROCESSO DI BOLOGNA: il legame con la ricerca.

### 3. Lo Spazio europeo della ricerca: dall'Atto Unico alla Strategia di Lisbona

In realtà i germi di una politica europea della ricerca si rinvergono sin dalle prime tappe storiche del percorso di unificazione.

La politica della ricerca a livello europeo nasce, infatti, in contemporanea con la definizione dei primi accordi che formalizzano le relazioni tra i sei paesi «fondatori» e trova un primo riferimento con la condivisione degli sforzi in campo energetico nell'ambito del TRATTATO EURATOM negli anni Cinquanta. Pur se focalizzata territorialmente su alcune iniziative, tale politica manifesta già in quegli anni le potenzialità che una visione sovranazionale può portare a sistemi scientifici tutti ancorati sulla scala nazionale ed ancora influenzati dagli equilibri economici e politici derivanti da una conflittualità intraeuropea sviluppatasi nei secoli.

La prima base giuridica della politica di ricerca scientifica e tecnologica comunitaria viene definita nel 1987 con la riforma dei TRATTATI CEE e con l'adozione dell'ATTO UNICO<sup>5</sup>, data a partire dalla quale la politica di ricerca

4. Sul punto, si veda: «Realising the European Higher Education Area» Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education, Berlin, 19 september 2003, in <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique1.pdf>; EUA, *EUA's QA policy position in the context of the Berlin Communiqué*, 12 april 2004, in <http://www.eua.be>.

5. Sull'Atto Unico europeo, si veda: V. Starace, *Le innovazioni istituzionali dell'Atto Unico Europeo*. Testo riveduto della relazione svolta alla XXIII Tavola rotonda di Diritto comunitario tenuta all'Università Cattolica, Milano, 16 novembre 1990, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1992, fasc. 4, pp. 583-597; G. L. Tosato, *Verso l'Unione economica e monetaria. Profili giuridici e istituzionali*. Relazione alla XXIII Tavola rotonda di Diritto comunitario sul tema: «L'Atto Unico Europeo», Milano, 16 novembre 1990, in *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 121-136; T. Ballarino, *Gli Accordi di Lussemburgo e l'Atto Unico Europeo*. Intervento alla XXIII Tavola rotonda di Diritto comunitario sul tema: «L'Atto Unico Europeo», Milano, 16 novembre 1990, in *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 139-140; L. Daniele, *Il Trattato di Roma e l'Atto Unico a confronto: qualche considerazione*. Intervento alla XXIII Tavola rotonda di Diritto comunitario sul tema: «L'Atto Unico Europeo», Milano, 16 novembre 1990, in *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 145-146; P. Mengozzi, *L'Atto Unico e l'«acquis communautaire»*. Intervento alla XXIII Tavola rotonda di Diritto comunitario sul tema: «L'Atto Unico Europeo», Milano, 16 novembre 1990, in *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 151-152; A. Migliazza, *Comunità e Stati membri prima e dopo l'Atto Unico Europeo*. Intervento alla XXIII Tavola rotonda di Diritto comunitario sul tema: «L'Atto Unico Europeo», Milano, 16 novembre 1990, in *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 153-161; A. Valenti, *L'Atto Unico Europeo: stipulazione, struttura e natura*. Intervento alla XXIII Tavola rotonda di Diritto comunitario sul tema: «L'Atto Unico Europeo», Milano, 16 novembre 1990, in *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 165-177; A. Sinagra, *Il «sistema» comunitario dopo l'Atto*

entra a far parte delle politiche comuni. Con le disposizioni specifiche contenute nel titolo VI Ricerca e sviluppo tecnologico, articoli 130F e 130G, la politica di ricerca scientifica e tecnologica<sup>6</sup> entra a far parte delle politiche comuni, al pari della politica agricola, di quella ambientale, ecc.

L'art. 130 F definisce così l'obiettivo della politica comunitaria di ricerca: «rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria della CE, favorire lo sviluppo della sua competitività internazionale».

Successivamente il TRATTATO DI MAASTRICHT del 1992 ratifica ulteriormente ed amplia con nuovi campi di azione la competenza dell'Unione in materia di ricerca e sviluppo tecnologico.

Ma è solo con il procedere del processo di cooperazione, se non di vera e propria integrazione culturale e di apertura delle frontiere tra i paesi dell'allora Comunità europea e, in particolare, col varo del primo PROGRAMMA QUADRO<sup>7</sup> negli anni Ottanta, che si determinano le condizioni per una nuova stagione.

---

*Unico Europeo e le sue incidenze sull'ordinamento giuridico ed istituzionale italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, fasc. 1, pp. 103-133.

6. Con specifico riferimento alla ricerca ed allo sviluppo tecnologico, si veda: A. Tizzano, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1981, pp. 139 ss.; S. Puglisi, *La politica della Comunità europea in materia di ricerca scientifica e sviluppo tecnologico*, in E. Pennacchini - R. Monaco - L. Ferrari Bravo, *Manuale di diritto comunitario*, Utet, Torino, 1984, vol. II, pp. 773 ss.; A. Ruberti, *Una politica per la ricerca e per l'Università, Europa a confronto. Innovazione e tecnologia*, Società, Laterza, Roma-Bari, 1990, pp. 513 ss.; F. Salerno, *Le competenze delle tre Comunità europee in materia di ricerca scientifica e il loro coordinamento*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, pp. 850 ss.; L. Sbolci, *Le relazioni esterne delle Comunità europee in materia di ricerca scientifica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, pp. 995 ss.; M. Van Ackere-Pietri, *La recherche et le développement technologique (Les articles 130 F à 130 P)*, in J. Mégret, *Le droit de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, 1996, vol. VIII, pp. 163 ss.

7. Sulla programmazione comunitaria in materia di ricerca e sviluppo tecnologico, si veda: L. Zagato, *Il V Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1999, fasc. 5, pp. 1179-1206; A. Altavilla - A. Dell'Erba, *La ricerca sulle cellule staminali: la nuova sfida dell'europa unita*, in *Medicina e morale*, 2004, fasc. 6, pp. 1133-1176; C. Casini, *VII Programma Quadro Europeo di ricerca: la questione etico-giuridica delle cellule staminali*, in *Medicina e morale*, 2006, fasc. 4, pp. 693-716; P. Carnevale, *L'Unione Europea e il rilancio della ricerca pura ed applicata nel settore biomedico*, in *Ragiusan*, 2006, fasc. 267-268, pp. 14-15; F. Pasut, *Open source nella pubblica amministrazione: dai progetti europei alla legge finanziaria*, in *Informazione previdenziale*, 2007, fasc. 1, pp. 59-114; A. Cilea, *Che importanza rivestono le scienze giuridiche in Europa?*, in *Rivista Giuridica della Scuola*, 2010, fasc. 4-5, pp. 781-82; M. Gugurra, *Programma di sostegno alla politica in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (2007-2013)*, in *Non profit*, 2010, fasc. 1, pp. 83-88; L. Degrassi, *Per la salvezza del patrimonio culturale «europeo»: l'agenda strategica di ricerca*. (Commento a Racc. UE 2010/238), in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011, fasc. 1, pp. 262-265.

Con questa azione, in sostanza, prende concretamente forma il leit motiv della politica europea: coordinamento degli sforzi verso obiettivi condivisi, attraverso la partecipazione congiunta in e tra strutture di ricerca operanti in diversi contesti.

Proprio perciò con il passare degli anni i PROGRAMMI QUADRO PER LA RICERCA E LO SVILUPPO sono diventati sempre più uno strumento strategico, non solo di erogazione di fondi ma anche di genesi e via via maturazione della *governance* della ricerca, generando riflessi e significative conseguenze sui sistemi nazionali.

E' per tale strada che nei primi mesi del 2000 si giunge a al varo del concetto di SPAZIO EUROPEO DELLA RICERCA («European Research Area»- ERA) da parte del Commissario alla ricerca. Contemporaneamente il Consiglio Europeo definisce una strategia di lungo periodo (decennale) comunemente conosciuta come la STRATEGIA DI LISBONA con la quale lo stesso Consiglio conferisce all'Unione l'ambizioso obiettivo: diventare entro il 2010 *«l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.»*

Il modello di sviluppo delineato a Lisbona, richiede l'attuazione di importanti riforme che investono i settori chiave dello sviluppo economico e sociale quali welfare, ricerca, formazione, lavoro. In questa visione strategica del futuro europeo, la ricerca, insieme all'istruzione ed all'innovazione, costituiscono il *«triangolo della conoscenza»* che deve consentire all'Europa di preservare il suo dinamismo economico ed il proprio modello sociale.

L'opportunità di costituire un'area senza frontiere per la ricerca nasce dalla necessità di superare la frammentazione e dispersione delle risorse: oltre l'80% della ricerca pubblica è realizzata infatti a livello nazionale, e, quando è programmata, questo avviene principalmente nell'ambito di iniziative di ricerca nazionali o regionali.

In altre parole, la politica di ricerca degli Stati membri e quella dell'UE si svolgono parallelamente, ma non costituiscono un insieme coerente di misure e di investimenti.

Ciò induce un sottodimensionamento e molte duplicazioni degli sforzi, anche per la limitata conoscenza (al di fuori dei tradizionali canali di condivisione e confronto delle comunità scientifiche coinvolte) di ciò che avviene al fuori dei propri confini (e, in alcuni casi, anche all'interno degli stessi...).

Nella sua COMUNICAZIONE VERSO UNO SPAZIO EUROPEO DELLA RICERCA del 2000 la Commissione Europea sottolinea come *«L'attività di ricerca europea non è per il momento che la semplice somma delle attività dei quindici Stati membri e di quella dell'Unione. Le ripercussioni negative dovute al fatto che tali attività risultano frammentate, all'isolamento e alla segregazione in cui operano i sistemi nazionali di ricerca ed alle differenze nei regimi regolamentari ed amministrativi scoraggiano anche il più piccolo investimento a livello globale nella conoscenza. Per dare nuovo slancio alla ricerca in Europa è pertanto indispensabile abbattere le barriere esistenti e rendere l'attività di ricerca scientifica e tecnologica più integrata a livello europeo. Occorre superare l'attuale struttura «15+1» per dare vita ad un modello più dinamico, che permetta di armonizzare con maggior coerenza le attività svolte dagli Stati membri a livello nazionale da un lato con quelle condotte dall'Unione nell'ambito del Programma Quadro e di altri eventuali strumenti e dall'altro con quelle facenti capo ad organismi di cooperazione intergovernativi».*

Di qui la necessità di un autentico salto di qualità costituito, appunto, dallo SPAZIO EUROPEO DELLA RICERCA, che, invece, comporta:

- la creazione di «un mercato interno» della ricerca (vero spazio di libera circolazione della conoscenza, dei ricercatori e delle tecnologie), destinato a rafforzare la cooperazione, incentivare la concorrenza ed ottimizzare l'assegnazione delle risorse;
- il miglioramento e il coordinamento delle attività e delle politiche di ricerca nazionali (queste rappresentano in effetti la maggior parte delle ricerche svolte e finanziate in Europa);
- lo sviluppo di una politica europea che non si limiti al mero finanziamento di attività di ricerca, ma che comprenda anche tutti gli aspetti delle altre politiche nazionali ed europee legate al settore della ricerca.

A valle di questa decisione, un'altra tappa importante della politica europea della ricerca è rappresentata dal Consiglio Europeo di Barcellona del 15-16 marzo 2002, due anni dopo Lisbona, che quantifica e qualifica lo sforzo richiesto, stabilendo che entro il 2010 gli investimenti complessivi in ricerca devono rag-

giungere il 3% del PIL di cui 2/3 provenienti da risorse private (comunemente considerato come l'Obiettivo del 3% ed associato all'intera strategia di Lisbona).

Obiettivo programmatico non facile da raggiungere considerando la situazione di partenza: i principali indicatori di performance delineano un'Europa con molti squilibri interni, accentuati dall'allargamento nella sua composizione, e che arranca di fronte ai suoi principali competitori.

I dati relativi all'investimento nella ricerca indicano un forte divario tra il sistema europeo nel suo insieme nei confronti di USA e Giappone. La natura, le caratteristiche e le dinamiche della struttura industriale europea confermano il deficit nei confronti degli Stati Uniti, con minori opportunità per il capitale di rischio, una presenza a volte distorta del soggetto pubblico e una progressiva diminuzione, in termini comparativi, della ricerca di eccellenza.

Il potenziale scientifico, in sostanza, è troppo parcellizzato e ripartito tra Paesi. Perciò discipline, settori e flussi di conoscenza dalla scienza verso la tecnologia restano più deboli nei confronti di altri competitori.

I PROGRAMMI QUADRO successivi (il 6 e il 7 ancora in corso) vengono pensati in tale prospettiva: dare seguito ad un processo che colloca la ricerca come fattore decisivo per lo sviluppo europeo a medio termine, e come fattore di successo nell'accresciuta competizione globale.

Inoltre con essi si definiscono sempre più compiutamente le regole che i Paesi devono seguire per potervi aderire e, con ciò, usufruire delle risorse e cioè:

- Compartecipazione finanziaria: i contraenti di un progetto comunitario devono contribuire parzialmente alle spese di ricerca. La Commissione Europea diventa complice di un progetto, e ne condivide rischi e costi, ma richiede che i tutti partecipanti contribuiscano al progetto con un proprio apporto diretto, a testimonianza dello specifico coinvolgimento ed interesse al raggiungimento dell'obiettivo prefissato;
- Transnazionalità: i progetti finanziati nell'ambito del PQ devono necessariamente avere una dimensione europea, sia espressa in termini di partenariato, che di impatto e ricadute del progetto stesso. Le proposte devono, pertanto coinvolgere partner (università, centri di ricerca, imprese, ecc.) di diversi Paesi appartenenti all'Unione Europea (nel 7°PQ almeno tre soggetti di tre Paesi membri diversi );

- Eccellenza scientifico-tecnologica: i progetti devono rispondere ad elevati criteri di eccellenza tecnico-scientifica, ed apportare un significativo avanzamento dello stato dell'arte;
- Sussidiarietà: in base a tale principio l'intervento europeo avviene nella misura in cui, gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere adeguatamente realizzati dagli Stati membri e trovino nella dimensione comunitaria un migliore terreno attuativo. Questo principio, in particolare, si applica anche a quella quota di attività di sostegno alla ricerca e all'innovazione che viene finanziata attraverso i FONDI STRUTTURALI.

L'ultima frontiera di tali politiche si spinge, come vedremo in seguito, ancora oltre e cioè nella direzione di un livello di coesione sempre più elevato (v. *infra* par 7)

#### **4. Dalla costruzione dello spazio comune europeo alle riforme strutturali interne**

Circa a metà strada dall'avvio del PROCESSO DI BOLOGNA, vengono gettate le basi per un dialogo continuativo tra le Università e le istituzioni nazionali chiamate nel 2005 a Glasgow dall'allora Presidente della Commissione José Manuel Barroso.

La dichiarazione di Glasgow assume come punto di partenza, in continuità con il lavoro iniziato dalla EUA a Salamanca (2001) e a Graz (2003), che l'Europa abbia bisogno di Università forti e creative che giochino un ruolo chiave nella formazione della società del sapere, attraverso un ampio coinvolgimento, una motivazione ad apprendere che duri tutta la vita, ed attraverso la promozione della qualità ed eccellenza nella didattica, nella ricerca e nelle attività innovative.

Ciò, si afferma, richiede un contesto istituzionale popolato da solide istituzioni universitarie in grado di determinare il loro stesso sviluppo e di contribuire al benessere sociale, culturale ed economico sul piano regionale, nazionale ed europeo. Perciò, si auspicava un ripensamento del ruolo dei Governi nel loro rapporto con le Università. Questi, infatti, avrebbero dovuto potenziare ed incentivare il settore dell'istruzione superiore, concentrandosi su un ruolo di supervisione, piuttosto che di regolamentazione.

Tali indicazioni verranno ribadite e dettagliate di lì a poco a Lisbona nel marzo 2005 nell'ambito di una Conferenza, che vide presenti 700 Università, dal titolo «*Le Università d'Europa oltre il 2010: diversità con un obiettivo comune*», le cui indicazioni finali furono fatte proprie dall'EUA per essere poi presentate ai Ministri dell'educazione nel corso di una Conferenza svoltasi a Londra nel maggio 2007.

Si tratta di un passaggio chiave nell'economia di questo lavoro e, più in generale, nell'ambito della politica europea dell'istruzione superiore universitaria.

Con la Conferenza di Lisbona, in sostanza, si è passati dall'affermazione di obiettivi di convergenza, che avevano caratterizzato il percorso del PROCESSO DI BOLOGNA sino a quel momento, alla necessità di supportare tali obiettivi attraverso riforme strutturali interne. Riforme che, non a caso, venivano reclamate dalle stesse istituzioni universitarie, e cioè proprio da quei soggetti che percepivano in pieno la propria inadeguatezza strutturale alla realizzazione degli obiettivi europei.

Nel documento contenente le indicazioni finali venivano suggerite una serie di misure ritenute essenziali al raggiungimento dell'obiettivo e cioè:

- un sistema in grado di assicurare la diversificazione delle strutture universitarie per coniugare esigenze di eccellenza ed Università di massa;
- l'aumento di autonomia per accrescere la responsabilità delle Università verso la società;
- condizioni più flessibili di assunzione e remunerazione per il personale docente;
- istituzione di sistemi (o agenzie) di certificazione della qualità e/o di accreditamento delle competenze acquisite.

In conclusione, poi, si insisteva sull'importanza del principio di autonomia istituzionale quale principio idoneo ad «*integrare le varie missioni istituzionali e tale da includere l'autonomia di tipo accademico (curricula, programmi e ricerca), l'autonomia finanziaria (lump sum budgeting), quella di tipo organizzativo (riguardante la struttura dell'Università) e l'autonomia del personale (la responsabilità per quanto riguarda il reclutamento, gli stipendi e le promozioni)*».

Oltre a ricordare che l'autonomia è garantita da un finanziamento pubblico adeguato, si rammentava, altresì, che essa avrebbe facilitato la gestione strategica delle risorse pubbliche e private. Rispetto a queste si esortavano i Governi a favorire finanziamenti alternativi a quello pubblico, chiaramente insufficiente a sostenere la massa di risorse necessarie a supportare il PROCESSO DI BOLOGNA senza sminuirne le «*caratteristiche chiave, ad esempio la dimensione sociale (accesso, equità nel sostegno agli studenti e la loro capacità di pagare - affordability), la dimensione internazionale (attrattività e competitività) e la mobilità (la portabilità della borsa di studio degli studenti)*».

## 5. I processi di riforma interni: alcuni casi emblematici

Contemporaneamente allo snodarsi dei percorsi esaminati nel paragrafo precedente, molti Paesi europei hanno proceduto a riformare, nella direzione impressa da quegli stessi percorsi, i propri sistemi universitari. Si tratta di processi che si snodano in tempi diversi e quasi mai in maniera organica, ma spesso incrementale.

Dal quadro di insieme che ne risulta emerge che a problemi comuni (mancanza di autonomia, rigidità di percorsi, carenza di valutazione esterna, *governance* interna debole, derivazione pressoché statale dei finanziamenti. . .) le risposte si sono dirette pressoché nelle stesse direzioni (aumento di autonomia, introduzione di valutazione esterna, verticalizzazione dei processi decisionali esterni, contaminazione degli organi di governo con membri esterni, assetti di finanziamento complessi con stimolo agli investimenti privati) pur attraverso l'intermediazione dell'autonomia che ha, ovviamente, tradotto tali risposte in forme diverse.

Come hanno ben sintetizzato CAPANO e REGINI, in un recente lavoro di analisi comparata delle riforme universitarie in Europa, «*i principali problemi che gli Atenei si sono trovati ad affrontare nel riorganizzare competenze e funzioni delle loro strutture di base erano in larga misura problemi comuni*» e, tuttavia, per effetto dell'autonomia il quadro di comparazione che emerge è «*molto variegato e differenziato*»<sup>8</sup>.

---

8. Si veda M. Regini, *Conclusioni: problemi comuni, risposte differenti*, in Capano G. - Regini M. (a cura di), *Tra Didattica e Ricerca: quale assetto organizzativo per le Università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, Fondazione CRUI, Roma, gennaio 2011, p. 137.

Come già si osservava all'inizio del presente lavoro, ciò non deve stupire, perché l'autonomia comporta inevitabilmente differenziazione nel senso di possibilità di risposte diverse agli stessi problemi.

I casi che seguono (Gran Bretagna, Francia, Germania Olanda, Spagna Svizzera, Italia) sono stati selezionati in ragione delle importanti riforme di cui sono stati oggetto a partire dagli anni Novanta che, in qualche misura, hanno inciso significativamente sul modello originario.

Sono casi molto diversi tra di loro come modelli originari e, probabilmente, anche dopo le significative riforme è possibile intravedere chiaramente l'originaria conformazione del sistema (molto autonomistico quello inglese, di derivazione statale quello francese, tedesco e italiano...) e tuttavia le innovazioni introdotte, seppure non abbiano stravolto il modello, sicuramente lo hanno meglio «attrezzato» a rispondere alle sfide imposte dalla creazione dello SPAZIO COMUNE EUROPEO, quale motore di innovazione e concorrenza.

## 5.1. La Gran Bretagna

Le Università britanniche<sup>9</sup> si caratterizzano per una lunga e consolidata tradizione di autonomia che consiste nell'essere in larga misura finanziate dal-

---

9. Sul sistema universitario britannico, si veda: R. Berdhal, *Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities*, in *Studies in Higher Education*, 1990, vol. 15, n. 2, pp. 169-180; Cheps, (a) *Higher education in Germany*; (b) *Higher education in The United Kingdom*; (c) *Higher education in Netherland*; (d) *Higher education in Denmark*, University of Twente - Center for Higher Education Policy Studies, Country Reports, 2003, in <http://www.utwente.nl/cheps>; Cuc, *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies*, Committee of University Chairmen & Higher Education Funding Council for England (Hefce 2004/40), 2004, in [http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04\\_40/](http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04_40/); Eurydice, *Two decades of reform in higher education in Europe: 1980 onward. United Kingdom National description*, Bruxelles, 2000, in <http://www.eurydice.org>; J. Taylor, *Big is beautiful. Organizational change in Universities in United Kingdom: new models of institutional management and the changing role of academic staff*, in *Higher Education in Europe*, 2006, vol. 31, n. 3, pp. 251-273; D. De Rosa, *La riforma dell'Higher Education in Inghilterra*, 2009, in <http://www.cru.it/homepage.aspx?ref=1786>; M. Kogan - S. Hanney, *Reforming Higher Education*, Jessica Kingsley Publishers, London, 2000; M. Shattock, *Good governance in higher education*, Open University Press, Buckingham, 2006; E. Ashby - M. Anderson, *Universities: British, Indian, African. A Study in the Ecology of Higher Education*, Harvard University Press, Cambridge, 1966; R. Bolden - G. Petrov - J. Gosling, *Developing collective leadership in higher education*, Leadership Foundation for Higher Education, London, 2008; B. Clark, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Pergamon-Elsevier, Oxford, 1998; M. Tight, *So What is Academic Freedom?*, in M. Tight, *Academic Freedom and Responsibility*, The Society for Research into Higher Education and the Open University Press, Buckingham, 1988, pp. 114-132; M. Trow, *An American Perspective on British*

lo Stato ma, al contempo, avere uno *status* giuridico assimilabile a fondazioni private *non profit*<sup>10</sup>. Lo Stato non ha poteri diretti di nomina di alcun organo di vertice delle Università, mentre esercita i suoi massimi poteri quale valutatore e regolatore dei meccanismi di finanziamento.

Il sistema si fonda su una radicata autonomia interna cui si aggiunge una forte differenziazione di modelli. Attualmente coesistono tre modelli: Oxford e Cambridge; le altre *old universities*; le Università nate con il *Further and Higher Education Act* del 1992 dalla trasformazione dei politecnici e dei collegi.

La differenza tra i tre modelli concerne soprattutto la *governance* interna agli Atenei.

Oxford e Cambridge mantengono lo schema di completo autogoverno dei docenti che caratterizzava inizialmente tutte le Università britanniche e che si traduce nel fatto che tutti gli organi di governo sono eletti e composti (in maniera diversa a seconda del tipo di organo) dalla comunità degli studenti e dei docenti.

Nelle altre *old universities*, invece, il vero vertice dell'Ateneo è il *Council* in cui i membri esterni sono sempre in lieve maggioranza, indipendentemente dalle modalità di elezione o designazione. Le *new universities* sono regolate in modo uniforme dalla Legge del 1992 e anche per esse vale la regola di un *Board* composto in prevalenza da membri esterni.

Il peso preponderante che nelle Università britanniche rivestono gli organi di governo manageriali è dovuto ad una politica che in maniera costante si è sviluppata a partire dagli anni Ottanta e che consiste nel differenziare i sistemi di allocazione delle risorse fondandoli su priorità, incentivi, analisi dei costi e liberalizzazione delle tasse universitarie.

---

*Higher Education: The Decline of Diversity, Autonomy and Trust in Post-war British Higher Education*, Institute of Governmental Studies, Paper WP2005-3, University of California, Berkeley, 2005; P. Scott, *Conclusion: triumph and retreat*, in D. Warner - D. Palfreyman, *The state of UK Higher Education. Managing Change and Diversity*, SRHE & Open University Press, Buckingham, 2001, pp. 186 -204; D. Warner - D. Palfreyman, *The state of UK Higher Education. Managing Change and Diversity*, SRHE & Open University Press, Buckingham, 2001.

10. Cfr. L. Marrucci, *Come si governano le università degli altri: una prospettiva comparata*, in G. Capano - G. Tognon (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Il Mulino - Collana AREL (Agenzia di Ricerche e Legislazione), Bologna, 2008, p. 150.

La differenziazione tra i tipi di Università, oltre alle differenziazioni che derivano dalle scelte autonome delle singole Università, non ha tuttavia prodotto differenze di *status* tra i docenti: il numero più elevato di accademici si dedica sia alla didattica che alla ricerca. Anche nelle *research universities* il peso dei bilanci deriva dal numero di studenti iscritti, per cui anch'esse devono trovare un equilibrio accettabile tra la principale missione della ricerca e quella della didattica. Potremmo dire, in sostanza, che pur attraverso percorsi e storie assai diversi, le Università britanniche hanno, almeno sotto questo profilo, da sempre fatto proprio lo schema universitario continentale humboldtiano dell'unità tra ricerca e didattica, resa evidente dalla duplicità di obbligazioni cui sono assoggettati in egual misura i docenti.

## 5.2. La Francia

Con la Legge 10 agosto 2007, n. 1199 il Governo ha portato a compimento un processo di riconfigurazione del sistema universitario<sup>11</sup>, che era iniziato a metà degli anni Ottanta, teso a rovesciare la tradizionale impostazione che vedeva

---

11. Sul sistema universitario francese, si veda: S. Boffo - P. Dubois - R. Moscati, *Il governo delle università. Rettori e presidenti in Italia e Francia*, Guerini, Milano, 2006; S. Boffo - P. Dubois, *The weakness of university legislative bodies: the cases of France and Italy*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2006, vol. 71, n. 1, pp. 35-54; S. Mignot Gerard, *Who are the actors in the government of French universities? The paradoxical victory of deliberative leadership*, in *Higher Education*, 2003, vol. 45, n. 1, pp. 71-89; L. Buisson - J. Chambaz - N. Lacombe, *Impact et limites de l'autonomie dans une université de recherche un an après le passage aux responsabilités et compétences élargies*, ANRT -Prix FutuRIS, 2010; C. Charle - J. Verger, *Histoire des universités*, PUF, Paris, 1994; C. Charle, *La République des universitaires*, Seuil, Paris, 1870-1940; C. Fortier, *Université, universités*, Dalloz, Paris, 2010; A. Frémont, *Les universités françaises en mutation, la politique publique de contractualisation (1984-2002)*, La Documentation française, Paris, 2004; E. Friedberg - C. Musselin, *Enquête d'universités*, L'Harmattan, Paris, 1989; E. Friedberg - C. Musselin, *L'Etat face aux universités*, Anthropos, Paris, 1993; E. Friedberg - C. Musselin, *Le gouvernement des universités, perspectives comparatives*, L'Harmattan, Paris, 1992; C. Musselin, *Les marchés du travail universitaire comme économie de la qualité*, in *Revue Française de Sociologie*, 1996, vol. 37, n. 2; C. Musselin, *La longue marche des universités françaises*, PUF, Paris, 2001; C. Musselin, *Les universités sont-elles des anarchies organisées?*, in J. Chevallier, *Désordre(s)*, PUF, CURAPP, 1997; C. Musselin, *Autonomie des universitaires/autonomie des universités*, in R. Bourdoncle, *Les professions de l'éducation et la formation*, Demailly (eds.), Villeneuve d'Ascq, Septentrion, 1998; M. Pitzalis, *La dialettica dell'eccellenza nel sistema superiore francese*, in F. Corradi (a cura di), *Alla ricerca dell'eccellenza. Le politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore in quattro Paesi europei*, LED, Milano, 2009; A. Prost, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, t. IV: *L'école et la famille dans une société en mutation (depuis 1930)*, Perrin, Paris, 2004; S. E. Ouaja, *How to meet the challenge of diversity in the French system of education*, in W. Allen - M. Bonous-Hammarth - R. Teranishi, *Higher Education in a Global Society: Achieving Diversity, Equity and Excellence*, Elsevier, 2006, pp. 33-50.

nel corpo accademico (e nelle Facoltà sostanzialmente) il centro delle politiche e delle decisioni.

Tale legge, infatti –almeno sulla carta, poiché la sua implementazione è ancora in corso e si sta dimostrando non priva di ostacoli– accresce la centralizzazione della *governance*, accentuando il peso del Presidente dell'Università e degli organismi centrali, in particolare del Consiglio di amministrazione.

Tale Consiglio assume, infatti, una funzione strategica nella programmazione generale ed, ovviamente, nella programmazione e gestione del personale. La contrattualizzazione del personale docente (che trova il suo perno nella possibilità di assumere docenti a tempo determinato) riveste in tale disegno una decisa inversione di rotta rispetto agli assetti precedenti, poiché, soprattutto grazie all'acquisizione di tale funzione, le Università vedono significativamente aumentata la propria autonomia.

La verticalizzazione dei processi decisionali si rende evidente nel rilievo che assume il Presidente dell'Università: egli viene eletto tra i docenti del Consiglio di amministrazione sulla base di un programma di governo e ciò assume significato alla luce della più rilevante funzione attribuita allo stesso organo, ossia le unità didattiche e di ricerca. Esse, infatti, dipendono direttamente da quest'ultimo, sia per la definizione degli obiettivi strategici, sia per il finanziamento. Ciò ha fatto giustamente affermare che, in tal modo, si è superato, o perlomeno fortemente indebolito, il modello previgente della «*Repubblica delle facoltà e delle discipline*» direttamente dipendenti dal Ministero<sup>12</sup>.

Attualmente, in seguito ad una serie di riforme incrementali, le Università hanno tre canali di finanziamento: un trasferimento annuale da parte del Ministero (sulla base prevalente del numero di studenti); contratti negoziati dall'Università con il Ministero sulla base di programmi quadriennali di sviluppo; contratti negoziati da poli universitari regionali che si formano su progetti specifici con le Regioni.

Altro rilevante mutamento si è avuto con il transito da un sistema multi-livello di agenzie di valutazione (Agenzie di valutazione della ricerca e dell'in-

---

12. Cfr. M. Pitzalis, *Il sistema universitario francese*, in Capano G. - Regini M. (a cura di), *Tra Didattica e Ricerca: quale assetto organizzativo per le Università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, cit., p. 110.

segnamento superiore) ad una struttura unitaria e nazionale di valutazione (Comitato nazionale di valutazione). Tale passaggio è stato in qualche misura sospinto dall'implementazione del PROCESSO DI BOLOGNA che, per le sue caratteristiche tendenzialmente unitarie, non poteva che favorire una valutazione compiuta su *standards* omogenei, in grado di comparare effettivamente le varie situazioni.

Le innovazioni introdotte nel sistema universitario si spiegano con la necessità di coniugare due esigenze assai avvertite: l'eccellenza e l'egualitarismo in accesso. Del resto, la forte differenziazione che continua a caratterizzare il sistema francese di alta educazione (Università, Grandi scuole e istituti tecnici superiori) non poteva che condurre a fare del segmento universitario il perno per lo sviluppo dell'eccellenza.

Va, infine, sottolineato come, nonostante la differenziazione dei sistemi e l'autonomia universitaria introdotta nel 2007, il sistema rimanga sostanzialmente centralizzato in capo allo Stato, soprattutto per quanto concerne lo *status* dei docenti.

### 5.3. La Germania

In Germania, come noto, le Università dipendono, dalla legislazione dei singoli Länder. La Costituzione, infatti, assegna alla competenza concorrente del Bund unicamente la disciplina dei contributi per l'istruzione e la promozione della ricerca scientifica<sup>13</sup>.

---

13. Sul sistema universitario tedesco, si veda: German Rectors' Conference (Hochschulrektorenkonferenz) (2001), *Comment on the Memorandum (in German)* Hake, B. J. et al., *European Higher Education and Lifelong Learning: the Max Groote Expert Centre*, submitted by the Dutch VSNU, 1999; G. Federkeil, *Some Aspects of Ranking Methodology - The CHE-Ranking of German Universities*, in *Higher Education in Europe*, 2002, vol. 27, n. 4, pp. 389-397; J. Newton, *Effects of Quality Enhancement on teaching staff-compliance, improvement, resistance*. Paper at the HRK German Rectors' Conference, Quality Assurance in the European Higher Education Area: Methods and Effects, A Conference organised by the HRK Quality Management Project, Beethovenhalle Bonn, 3-4 November 2008; E. Berning, *La valutazione della ricerca e della didattica in Germania, Svizzera e Austria*, in Università degli Studi di Udine, *La valutazione nell'università*, Udine, 1995, pp. 29 ss.; Id., *Der Bologna-Prozess an den Hochschulen in Deutschland - Verwässerung einer großen Idee*, in P. Buttner, *Das Studium des Sozialen*, Berlin, 2007, pp. 27 ss.; Id., *L'accreditamento dei corsi universitari in Germania*, in C. Finocchietti (a cura di), *L'accreditamento dei corsi universitari. Italia - Francia - Germania - Inghilterra - Spagna*, Universitas Quaderni, 2008, n. 22, pp. 107 ss.; E. M. Bruni - C. Crivellari, *Le trasformazioni del sistema universitario tedesco in prospettiva europea*, in P. Orefice - A. Cunti

In quasi tutti i Länder, gli Atenei sono ancora fortemente dipendenti dal Länder stesso, sebbene l'autonomia abbia assunto una direzione precisa e si stia mostrando, nel tempo, in costante crescita. Alcuni Länder, infatti, hanno consentito ai propri Atenei (o a parte di essi) di assumere (spesso attraverso la scelta dello stesso ateneo) lo *status* di fondazione di diritto pubblico, il che gli conferisce maggiore autonomia, la proprietà dei propri immobili, e il ruolo di datore di lavoro del proprio personale.

Quasi tutte le Università sono governate da tre organi collegiali: consiglio d'ateneo, rettorato e senato accademico. Un ruolo importante nelle nomine è anche giocato dal ministro competente per l'Università del Land.

Il consiglio è l'organo di supervisione ed indirizzo strategico ed è composto da un numero di membri variabile tra 6 e 16. Nella stragrande maggioranza dei casi la maggioranza o tutti i membri sono esterni all'università, e tratti dal mondo scientifico, professionale e dell'industria. Il consiglio quasi sempre contribuisce alla nomina del rettore/presidente, a volte congiuntamente con il senato, in qualche caso da solo. Il consiglio spesso approva la nomina dei vice-presidenti e del cancelliere. Il consiglio di norma approva i piani di sviluppo, l'articolazione interna dell'ateneo e il bilancio. I membri del consiglio sono selezionati in parte dal senato e/o dal consiglio uscente e in parte dal ministro, e generalmente sono nominati dal ministro.

Il rettorato costituisce l'organo gestionale-esecutivo, composto dal rettore o presidente dell'ateneo, che lo presiede, oltre a un numero variabile tra 2 e 4 di vice-presidenti o vice-rettori e dal cancelliere, che svolge le funzioni di direttore generale amministrativo.

Il rettore/presidente è quasi sempre eletto dal consiglio o dal senato o da entrambi gli organi con votazioni separate a seguito di una ricerca affidata ad una commissione di selezione (tipicamente paritetica tra senato e consiglio, a volte con anche rappresentanti del ministro). La nomina formale di norma

---

(a cura di), *La formazione universitaria alla ricerca. Contesti ed esperienze nelle scienze dell'educazione*, Franco Angeli, Milano, 2009, pp. 202 ss.; N. Winterhager, *The higher education system in Germany*, in G. Capano - M. Regini (a cura di), *Tra Didattica e Ricerca: quale assetto organizzativo per le Università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, Fondazione CRUI, Roma, gennaio 2011, pp. 75 ss.; Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) German Research Foundation, *Excellence Initiative at a Glance. The Programme by the German Federal and State Governments To Promote Top-level Research at Universities*, april 2011, in <http://www.research-in-germany.de/dachportal/en/downloads/download-files/13950/excellence-initiative-dfg.pdf>.

competere al ministro, che a volte conserva anche un potere sostanziale di scelta. Il cancelliere è nominato di solito dal consiglio su proposta del rettore, spesso con ratifica finale del ministro. Il rettore e i vice-rettori possono essere revocati dal consiglio e/o dal senato con maggioranze qualificate.

Nessuna Università ha conservato una modalità di nomina del rettore basata su elezione tra tutti i docenti dell'ateneo. Il rettore è quindi praticamente sempre, anche nei casi in cui è nominato dal senato, una figura essenzialmente manageriale anche se di estrazione accademica.

Il senato è l'organo che rappresenta la comunità accademica, composto in prevalenza da professori, gli altri membri sono ricercatori (personale accademico non di ruolo), studenti e personale tecnico-amministrativo. I membri sono eletti dalle rispettive categorie con modalità decise nello statuto, spesso garantendo un bilanciamento tra le settori scientifico disciplinari e facoltà e/o dipartimenti. Il senato ha spesso potere di approvazione dello statuto (a volte insieme al consiglio), ha quasi sempre potere decisionale su questioni didattiche e scientifiche e di norma potere consultivo sulle questioni strategiche/economiche. Frequentemente contribuisce alla nomina del rettore/presidente e dei vice-presidenti. Solo in pochissime università, il senato conserva il ruolo di organo di governo principale dell'ateneo, mentre il consiglio non c'è oppure ha un ruolo solo consultivo.

Le facoltà, principali divisioni interne degli atenei, sono tipicamente rette da un preside (decano) eletto dai docenti della facoltà, ma la cui nomina deve essere approvata dal rettore.

Sebbene le Università mantengano saldo il nesso attività didattica e di ricerca, il Governo federale sostiene e promuove enti di ricerca di rilievo nazionale e internazionale (quali il *Max-Planck-Gesellschaft*; la *Humholtz-Gemeinschaft*; la *Fraunhofer-Gesellschaft*; la *Leibniz-Gemeinschaft*).

#### 5.4. L'Olanda

Il sistema olandese<sup>14</sup> è oggetto di riforme assai incisive a partire dal 1993, anno in cui fu adottato l'*Higher Education and Research Act* che ha stabilizzato

---

14. Sul sistema universitario olandese, si veda: J. Huisman, *Diversity in the Netherlands*, in V.L. Meek - L. Goedegebuure - O. Kivinen - R. Rinne, *The Mockers and Mocked. Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, Permagon, Oxford,

un sistema binario di Università che preparano al lavoro scientifico od alle professioni ed Università che preparano gli studenti a praticare una professione.

Con la riforma del 1993, inoltre, si introdusse una prima, ma significativa, forma di autonomia in un sistema che precedentemente era completamente disciplinato in ogni aspetto dallo Stato; si attivarono forme incisive di controllo sulla didattica e sulla ricerca (come contraltari all'autonomia); si riformò il sistema di finanziamento e di *governance* interna ed, infine, si introdussero nuove e più flessibili forme di *management* delle risorse umane.

Nel 1996 si varò la riforma del diritto allo studio per gli studenti universitari fondandola sul merito individuale e nel 1997 si mutò significativamente la *governance* interna degli Atenei mediante il rafforzamento del peso decisionale delle cariche monocratiche, mediante il passaggio dal sistema elettivo a quello di nomina, e con l'introduzione di un *Board* con membri esterni.

Ancora, nel 2001 venne introdotta una nuova categoria di ricercatori; nel 2002/2003 si tradussero con atti interni i principi del PROCESSO DI BOLOGNA; mentre nel 2003 si istituì il *National Accreditation Council* con la responsabilità di garantire la qualità del settore dell'*higher education*.

Il sistema olandese è probabilmente tra quelli che si è maggiormente trasformato come «modello»: da quello tradizionale europeo, contrassegnato da un forte ruolo dello Stato e delle corporazioni accademiche, a quello statunitense, contrassegnato da una forte autonomia e da un ruolo statale «esterno», ma assai incidente sul sistema. Basti pensare al Ministro per l'Educazione, la Cultura e la Scienza che gioca un ruolo decisivo, potendo esercitare controlli periodici su tutte le strutture e potendo conferire riconoscimenti che implicano o meno l'intero sostegno governativo.

Infine, va sottolineato come tale sistema sia tra quelli che meglio hanno saputo interpretare, nella loro trasformazione, lo spirito del PROCESSO DI BO-

---

1996; J. Huisman - C. C. Morpheu, *Centralization and diversity: Evaluating the effects of government policies in US and Dutch higher education*, in *Higher Education Policy*, 1998, vol. 11, n. 1, pp. 3-13; H. De Boer - J. Enders - L. Leysite, *Public sector reform in Dutch Higher Education: the organizational transformation of the university*, in *Public Administration*, 2007, vol. 85, n. 1, pp. 27-46; B. Jongbloed, *Characteristics of the higher education system*, in I. Sijgers *et al.*, *Supporting the contribution of higher education Institutes to regional development: self-evaluation report of Twente*, Saxion Hogescholen en Universiteit Twente, Enschede, 2005.

LOGNA volto alla creazione di uno SPAZIO COMUNE EUROPEO di mobilità dei docenti e degli studenti. Con l'introduzione del *Framework for Qualification of the Higher Education Area* l'Olanda è stato uno dei primi Paesi a prevedere una effettiva corrispondenza dei titoli di studio rilasciati con il livello di competenze richieste per quel titolo a livello europeo.

Una sorta di superamento sostanziale del valore legale del titolo di studio che costituisce una barriera, a volte insormontabile, alla libertà di circolazione e di stabilimento.

### 5.5. La Spagna<sup>15</sup>

Il processo di trasformazione del sistema universitario spagnolo, iniziato con la Costituzione del 1978 (che per un verso sancisce il principio di autonomia delle università e per altro verso attribuisce allo Stato la competenza esclusiva sui titoli universitari) culmina con la promulgazione della Legge Organica di Riforma Universitaria 11/1983, del 25 agosto 1983 (LRU). Essa ha dotato le università di personalità giuridica propria e ha concretizzato la loro autonomia su diversi piani :

- statutario: concretizzato nell'elaborazione di propri e autonomi statuti e di regole autonome per il funzionamento interno dell'ateneo;
- di autogoverno: che comprende l'elezione, la designazione e la rimozione dei propri
- organi di governo e di amministrazione;
- finanziario: indirizzato alla gestione e amministrazione delle proprie risorse;
- di gestione del personale: attraverso l'individuazione e la possibilità di modifica del proprio organico e la selezione, formazione e promozione del personale docente, di ricerca e tecnico-amministrativo.

L'innovazione più significativa introdotta dalla legge con riguardo all'autonomia delle Università consiste nel distinguere tra titoli riconosciuti dallo Stato ed aventi valore legale su tutto il territorio nazionale e titoli rilasciati in proprio dalle università (titoli propri).

---

15. Sulle riforme del sistema universitario spagnolo v. diffusamente il contributo di C.Vidal in questo volume.

Malgrado la sua notevole importanza, la rapida trasformazione della società spagnola in quegli anni, ha fatto sì che in poco più di tre lustri la LRU soffrisse già di una profonda obsolescenza. In questo contesto è stata promulgata la Legge Organica delle Università 6/2001, del 21 dicembre 2001 (LOU), finalizzata a promuovere l'azione dello Stato nell'articolazione e coesione del sistema universitario, anche attraverso la ridefinizione delle competenze delle Comunità Autonome in materia di istruzione superiore, sempre nel rispetto dell'autonomia delle università.

Questa legge articola i diversi livelli di competenza delle università, delle Comunità Autonome e dello Stato, conferendo nuove competenze alle prime due. In questo modo, alle competenze già in possesso delle università, si aggiungono quelle relative alla contrattazione con i propri docenti, alla creazione di centri e di strutture di insegnamento a distanza, all'individuazione delle procedure per l'ammissione degli studenti, alla costituzione di fondazioni e di altre figure giuridiche per lo sviluppo degli scopi specifici dell'ateneo e alla collaborazione con altre istituzioni per la mobilità del proprio personale. Per quanto riguarda le Comunità Autonome, oltre alle competenze già acquisite, si sono sommate, tra le altre, la regolazione del regime giuridico e retributivo del contratto dei docenti universitari con la possibilità di stabilire retribuzioni supplementari, l'approvazione di programmi di finanziamento pluriennali tramite contratti-programma e la valutazione della qualità delle università e del loro ambito di responsabilità.

La legge, inoltre, istituisce l'Agenzia Nazionale di Valutazione della Qualità e Accreditamento. (*Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación - ANECA*), un'assoluta novità nella storia dell'istruzione superiore spagnola. L'ANECA ha uno status giuridico di fondazione diretta da un Comitato presieduto dal ministro dell'Istruzione Superiore, al quale partecipano altre autorità afferenti al medesimo ministero.

Sulla base della delega inserita nella LOU sono stati adottati i *Reales Decretos* 55/2005 e 56/2005 con cui si è introdotto un modello innovativo di struttura dei titoli spagnoli strutturato su due livelli –*Grado* e *Posgrado*– e tre cicli –*Grado*, *Master* e *Doctorado*– propri del nuovo sistema che si sta diffondendo nei vari paesi europei su impulso del PROCESSO DI BOLOGNA.

In tal modo le Università potranno esercitare in pieno la propria auton-

mia attraverso la presentazione della propria offerta formativa che non dovrà necessariamente rispondere al catalogo di titoli «ufficiali» predisposto dal Governo, mentre vi sarà un processo di graduale avvicinamento tra titoli ufficiali e titoli propri.

La riforma organica del 2001 è stata completata da una seconda legge organica del 2007 che ha stabilizzato i livelli di studio introdotti nel 2005; ha introdotto i CTS quale unità di misura e ha trasformato la natura giuridica dell'ANECA quale ente pubblico.

## 5.6. La Svizzera

Anche in Svizzera, come in Francia, l'educazione superiore è contrassegnata da canali diversi e il sistema universitario<sup>16</sup> costituisce un pezzo (anche se assai significativo) dell'intero sistema.

Il sistema universitario è assoggettato a tre diversi livelli di legislazione: quella federale, quella cantonale e quella istituzionale.

Per quanto concerne il livello federale una Legge dell'ottobre del 1999 ha riformato il sistema dei finanziamenti statali alle Università cantonali. Nel rispetto delle competenze dei Cantoni, inoltre, la legge federale si limita a stabilire regole procedurali di verifica degli *standards* qualitativi attraverso l'accreditamento delle strutture che rimane una competenza dei Cantoni, esercitata di comune intesa con la Conferenza dei Rettori.

I dieci Cantoni hanno poi ciascuno la propria legge di disciplina delle proprie Università. Molte leggi prevedono Consigli di amministrazione composti da membri esterni e spesso presieduti dal Ministro dell'istruzione cantonale. Il Ministero detta poi le condizioni base per le tasse studentesche, il livello degli sti-

---

16. Sul sistema universitario svizzero, si veda: B. Lepori, *Research in non-university higher education institutions. The case of the Swiss universities of applied sciences*, in *Higher Education*, 2008, n. 56, pp. 45-58; B. Lepori - L. Attar, *Research Strategies and Framework Conditions for Research in Swiss Universities of Applied Sciences*. Report to the Federal Office of Professional Education and Technology, 2006; S. Reichert, *Universitäre Weiterbildung in der Schweiz. Bestandsaufnahme und Perspektiven im europäischen Vergleich*, Commissioned and published by the Staatssekretariats für Bildung und Forschung, 2007.

pendi. Esso è coadiuvato da un organismo tecnico (EDK, *the Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education*) che viene consultato su tutte le scelte politiche riguardanti il trasferimento di fondi e di incentivi alle Università.

Nel rispetto delle diversità cantonali, tuttavia, viene conferita la massima importanza al coordinamento interistituzionale. Nella stessa direzione, una Legge federale del 2007, finalizzata a realizzare l'alta qualità e permeabilità del sistema, prevede una serie di meccanismi atti a garantire le procedure finalizzate alla realizzazione di strategie comuni e coordinate in materia di accreditamento, qualità e reperimento di fondi pubblici e privati. Conformemente all'idea inaugurata con il PROCESSO DI BOLOGNA e nel rispetto della consolidata struttura confederale del Paese, la legge tende a creare uno Spazio comune di alta educazione che, pur nella differenza delle missioni delle diverse istituzioni, tenta di creare un sistema di sana competizione fondato sul rispetto di *standards* qualitativi che orientano gli investimenti federali e degli *stakeholders*.

Al livello istituzionale, infine, ogni Università elabora il proprio statuto.

## 5.7. L'Italia

Il sistema universitario italiano<sup>17</sup> ha subito una profonda modificazione in seguito all'introduzione della Legge 240/2010 che ha significativamente modifi-

---

17. Sul sistema universitario italiano, si veda: G. Capano, *Un po' di coraggio per cambiare l'università*, in *Il Mulino*, 2004, 54/5, pp. 888-898; Id., *Governance: cambiare radicalmente se non si vuole assecondare il declino*, in *Universitas*, 2005, 97, pp. 93-101; R. Semeraro (a cura di), *La valutazione della didattica universitaria in Italia*, in *Europa, nel mondo*, Franco Angeli, Milano, 2005; G. Cossari, *La valutazione delle attività nel sistema universitario e nell'ambito degli enti di ricerca*, in *Funzione pubblica*, 2005, fasc. 1, pp. 119-128; E. Stefani, *Qualità per l'università*, Franco Angeli, Milano, 2006; R. Semeraro (a cura di), *Valutazione e qualità della didattica universitaria. Le prospettive nazionali e internazionali*, Franco Angeli, Milano, 2006; M. Cammelli - F. Merloni (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Quaderni di Astrid, Il Mulino, Bologna, 2006; C. Mazza - P. Quattrone - A. Riccaboni (a cura di), *L'università in cambiamento fra mercato e tradizione*, Il Mulino, Bologna, 2006; G. Tognon (a cura di), *Una dote per il merito. Idee per la ricerca e l'università italiane*, Il Mulino/AREL, Bologna, 2006; A. Mari, *La riforma degli ordinamenti didattici universitari (Commento ai d.m. Università e Ricerca 16 marzo 2007)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 8, pp. 821-824; R. Moscati - M. Vaira (a cura di), *L'università di fronte al cambiamento*, Il Mulino, Bologna, 2008; G. Azzariti - A. Burgio - A. Lucarelli - A. Mastropaolo, *Manifesto per l'università pubblica*, DeriveApprodi, Roma, 2008; G. Capano - G. Tognon (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Il Mulino/AREL, Bologna, 2008; G. Venza (a cura di), *La qualità dell'università. Verso*

cato la natura dell'autonomia di cui le Università italiane godevano dal 1989 e di cui, in verità, non avevano fatto buon uso. Tale legge introduce una nuova forma di *governance*, finalizzata allo scopo di una maggiore semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa ed accessibilità delle informazioni relative all'Ateneo.

In estrema sintesi, si potrebbe affermare che il modello configurato dalla Legge 240 con riferimento ai rapporti tra gli organi di governo dell'Università è quello della *differenziazione dei ruoli* con la conseguenza di una *maggiore definizione delle reciproche responsabilità*.

Infatti, pur mantenendo i due tradizionali organi di governo (SA, Senato accademico, e CdA, Consiglio di amministrazione):

- se ne sono differenziate in modo netto le funzioni: al SA il compito di rappresentare le istanze scientifiche ed accademiche; al CdA il compito di definire le linee di indirizzo per la pianificazione strategica dell'Ateneo e di assicurare una corretta e prudente gestione ispirata agli interessi;
- conseguentemente, si è posto fine al precedente assetto fondato, appunto, sull'indistinzione dei ruoli che faceva sì che entrambi gli organi deliberassero in maniera definitiva su quasi tutti gli oggetti, rendendo poco trasparente il sistema delle responsabilità degli stessi.

Alla luce della riforma, ora, segue un sistema che individua nell'asse Rettore-CdA i responsabili principali delle scelte di indirizzo e della gestione. Al

---

*un approccio psicosociale*, FrancoAngeli, Milano, 2008; A. Cammelli - G. Vittadini (a cura di), *Capitale umano: esiti dell'istruzione universitaria*, Il Mulino, Bologna, 2008; A. Sandulli, *Per l'università della concorrenza e del merito*. Intervento introduttivo al Forum Irpa sull'Università, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 2, pp. 224-227; M. Regini (a cura di), *Malata e denigrata. L'università italiana a confronto con l'Europa*, Donzelli, Roma, 2009; A. Mari, *Il sistema universitario italiano: bilanci e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, fasc. 6, pp. 673-679; A. Poggi, *Il «caso» dell'autonomia universitaria: la costruzione di un «effettivo» modello di «autonomia» di un soggetto pubblico*, in A. Bardusco - F. Pizzetti (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Quaderni dell'effettività, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 130 ss.; Ead., *Scuola e università: tra centralinismo e autonomia*, in *Persone e Imprese*, 2000, pp. 50 ss.; Ead., *L'autonomia universitaria tra la ristrutturazione dell'amministrazione ministeriale e le competenze normative delle Regioni: qualche considerazione e alcune perplessità*, in *Quaderni regionali*, 2002, pp. 715 ss.; Ead., *Valutazione «del sistema» università*, in C. Coggi (a cura di), *Per migliorare la didattica universitaria*, Pensa Multimedia, Lecce, 2005, pp. 11 ss.; V. Z. Zencovich, *Ci vuole poco per fare una università migliore. Guardando oltre la «Riforma Gelmini»*, Il Sirente, Fagnano Alto, 2011.

Senato spetta invece una funzione di consulenza, resa «forte» dalla rappresentatività dell'Ateneo nel suo complesso, ma anche di incisivo controllo, come dimostra per tutte la possibilità di sfiduciare il Rettore.

Una delle questioni più rilevanti subito avanzate contro la legge in parola, è stata la questione di una sua possibile incostituzionalità alla luce dell'art. 33, ultimo comma, Cost. secondo cui «*le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*». Secondo alcuni, in sostanza, la riforma in questione non avrebbe abrogato la legge «madre» sull'autonomia e cioè la Legge n. 168 del 1989 (che prevede la sua abrogazione «espressa») che, a differenza della recente riforma, conferisce una maggiore discrezionalità alle Università nella definizione dei propri organi di governo.

Quest'ultima, infatti, prevede all'art. 6, primo comma, che «*Le Università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti*». Tale norma era stata interpretata come una sorta di «delegificazione» irreversibile che avrebbe consentito alle Università, attraverso statuti e regolamenti, di darsi assetti completamente autonomi e non vincolati da prescrizioni della legge.

Una simile interpretazione dell'art. 33 Cost., foriero di una illimitata autonomia alle Università (come una sorta di sovranità indipendente per ciascuna di esse), è in realtà destituita di ogni fondamento.

L'art. 33 Cost., infatti, se, per un verso, attribuisce alle Università ed alle accademie, in quanto istituzioni di alta cultura, «*il diritto di darsi ordinamenti autonomi*», per l'altro verso, esige che ciò avvenga «*nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*».

La conferma di tale interpretazione si è avuta in seguito all'approvazione della Legge n. 168 che la stessa dottrina ha configurato come «condizione» di operatività dell'autonomia universitaria.

Alla luce di quanto appena osservato, dunque, la Legge 240/2010 si configura certamente come atto statale limitante l'autonomia universitaria, ma, allo stesso tempo, essa, secondo l'unanime interpretazione dottrinarina delle leggi di cui al sopra citato art. 33 Cost., è vincolata dalla necessità di rispettare l'autonomia normativa delle Università.

Pertanto, al fine di prevalere sullo Statuto, la Legge 240 indica quali principi ritiene superiori rispetto a quello dell'autonomia universitaria in ossequio ad una logica di garanzia dell'uniformità di trattamento sulle possibilità differenzianti consentite dalle fonti dell'autonomia delle Università.

Pertanto, se, da un lato, gli Statuti dovranno dare attuazione a questi puntuali principi, dall'altro, la Legge 240 non manca di richiamare il rispetto dei principi di autonomia di cui all'art. 33 Cost. Quindi, in base al criterio che tutto ciò che non sia espressamente vietato dalla legge sia automaticamente rimesso alla libertà dell'autonomia, appare salvaguardata l'autonomia universitaria che potrà dar voce alle esigenze differenzianti presenti nell'Ateneo, sia nella redazione del nuovo Statuto, sia nei successivi Regolamenti di Ateneo che dovranno dare esecuzione allo Statuto per quanto concerne l'organizzazione ed il funzionamento degli organi.

Inoltre, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33 Cost. ed al Titolo V Cost., è prevista all'art. 1, secondo comma, della L. 240/2010, una possibilità di differenziazione circa le modalità di composizione e costituzione degli organi di governo, rispetto a quelle indicate nell'art. 2, per le Università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca. A questo fine, tali Università possono stipulare accordi di programma con il MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) per sperimentare forme autonome di *governance*. Il Ministero, con decreto di natura non regolamentare, definisce i criteri per l'ammissione alla sperimentazione in parola e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti.

## **6. A dieci anni dal Processo di Bologna: «direzione autonomia» con qualche andirivieni**

Una ricerca del 2009 commissionata dall'*European University Association* (nata con il PROCESSO DI BOLOGNA e composta dalle Università dei Paesi aderenti) sullo stato dell'autonomia universitaria nei Paesi europei, a dieci anni da quel Processo, conferma sostanzialmente gli sviluppi che abbiamo visto caratterizzare i processi di riforma nei Paesi sopra analizzati<sup>18</sup>.

---

18. Cfr. T. Estermann - T.Nokkala, *University Autonomy in Europe 1 - Exploratory Study*, EUA (European University Association) Publications, 2009, pp. 17 ss.

Quanto ad autonomia organizzativa, lo studio mostra come la maggior parte delle Università sono relativamente libere di decidere sui propri organi e in relazione alle relative strutture. Il sistema di governo, inoltre, è transitato da una struttura unitaria (dominata dalla componente accademica) ad una duale all'interno del quale, peraltro, nei Consigli di amministrazione quasi sempre presenti membri esterni.

Molto sviluppata è inoltre l'autonomia relativa alla possibilità di decidere sui titoli accademici e sugli ingressi: da questo punto di vista il PROCESSO DI BOLOGNA ha ottenuto il suo massimo risultato. Oggi l'Europa universitaria si presenta a tutti gli effetti uno spazio comune di conoscenza e, dunque, di libera circolazione, attraverso la mobilità di docenti e studenti.

L'autonomia finanziaria è sviluppata solo in parte: la possibilità di stabilire liberamente le tasse di frequenza è tipica solo del sistema britannico; mentre i finanziamenti dello Stato (diversi dal sostegno ordinario) sono spesso vincolati alla realizzazione di specifici programmi.

Ancora meno è frequente la possibilità di decidere autonomamente in merito allo *status* del proprio personale docente: mentre si è decisamente sviluppata la contrattualizzazione anche a tempo determinato, lo *status* prevalente del docente rimane quello statale a tempo indeterminato.

Molto sviluppata inizia ad essere l'*accountability*, attraverso vari strumenti misuratori di qualità del sistema, quale effetto dell'autonomia e, dunque, della differenziazione che essa necessariamente comporta.

Naturalmente, tale processo comporta inevitabili mutamenti culturali e di capacità di *leadership* a cui le Università forgiate sul modello europeo tradizionale (e fortemente dipendenti dallo Stato) fanno fatica ad abituarsi. Ciò ha comportato che in taluni casi (ad esempio in Italia) dopo una riforma assai spinta sul fronte autonomistico e dopo aver valutato negativamente i risultati che essa aveva prodotto per carenza di responsabilità da parte della maggioranza degli Atenei è stata varata una riforma che, pur modernizzando per molti aspetti il sistema universitario, indubbiamente restringe significativamente i margini di autonomia precedenti.

Perciò, già a metà del cammino verso la realizzazione del PROCESSO DI BOLOGNA, in Europa si indicavano obiettivi ulteriori, consapevoli che il cammino sarebbe stato ancora lungo.

## **7. Le politiche europee della ricerca: direzione «accentramento» per sviluppare la competizione**

Discorso assai diverso va condotto in relazione alla politica europea sulla ricerca. Su questo terreno, infatti, l'inevitabile tendenza è la concentrazione verticistica delle decisioni verso l'alto e, più precisamente, verso il livello europeo.

Tale processo non si consuma attraverso erosioni di competenze degli Stati, bensì attraverso l'investimento da parte degli organismi europei di ingenti risorse la cui disponibilità, ad opera dei soggetti pubblici e privati europei, richiede un livello di coesione sempre più esterno ai propri recinti geografici (partenariati intra-universitari e infra-statali), nella logica, del resto proprio della ricerca che per sua natura è universale.

L'ultimo in ordine di tempo di tali progetti è stato recentemente presentato dalla commissaria Máire Geoghegan-Quinn che ha annunciato Orizzonte 2020, un programma di 80 miliardi di euro destinati ad investimenti per la ricerca e l'innovazione.

Per la prima volta Orizzonte 2020 raggruppa l'insieme degli investimenti dell'UE per la ricerca e l'innovazione in un programma unico. Esso concentrerà i fondi su tre obiettivi chiave. Sosterrà la posizione dell'UE in testa alla classifica mondiale nella scienza, con un bilancio assegnato di 24,6 miliardi di euro, compreso un aumento pari al 77% dei finanziamenti al Consiglio europeo della ricerca (CER) la cui missione è riuscita pienamente.

Contribuirà ad affermare il primato industriale nell'innovazione con un bilancio pari a 17,9 miliardi di euro, che comprende un investimento sostanzioso – pari a 13,7 miliardi di euro – nelle tecnologie di punta, nonché più ampio accesso al capitale e sostegno alle PMI. Infine, 31,7 miliardi di euro saranno dedicati ad affrontare i principali problemi comuni a tutti gli europei, ripartiti su sei temi di base: sanità, evoluzione demografica e benessere; sicurezza alimentare, agricoltura sostenibile, ricerca marina e marittima e bioeconomia; energia sicura, pulita ed efficiente; trasporti intelligenti, verdi e integrati; interventi per il clima, efficienza delle risorse e materie prime; società inclusive, innovative e sicure.

La proposta della Commissione sarà ora discussa presso il Consiglio ed il Parlamento europeo ai fini dell'adozione entro la fine del 2013.

In conclusione, dunque, le politiche nazionali sui sistemi universitari si dimostrano più di quanto sembri intrecciate e interdipendenti dal processo di integrazione europea. Le direzioni verso cui si snodano sono, come abbiamo avuto modo di verificare, diverse in funzione degli oggetti (didattica e ricerca), ma assolutamente convergenti verso il raggiungimento del comune obiettivo della creazione dello SPAZIO COMUNE.

Si tratta, com'è ovvio di un processo che, pur affondando le sue radici già nella nascita stessa della Comunità europea, è inevitabilmente un processo lungo e non necessariamente lineare. Come, del resto, altri e ben più importanti processi di livello europeo.

## IN BREVE

**Revista catalana de dret públic**, 44, ISSN 1885-5709, 2012

Fonte: Classificazione decimale universale classificazione (CDU)

Fonte descrizione: Parole chiave fornite dagli autori

---

378(04)

Annamaria Poggi, professore ordinario di Diritto pubblico presso l'Università degli studi di Torino

### **it Politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e processo di integrazione europeo**

p. 27-65

Le politiche nazionali sui sistemi universitari si dimostrano più di quanto sembri intrecciate e interdipendenti dal processo di integrazione europea. Le direzioni verso cui si snodano sono diverse in funzione degli oggetti (didattica e ricerca), ma assolutamente convergenti verso il raggiungimento del comune obiettivo della creazione dello Spazio Comune.

Si tratta, com'è ovvio di un processo che, pur affondando le sue radici già nella nascita stessa della Comunità europea, è inevitabilmente un processo lungo e non necessariamente lineare. Come, del resto, altri e ben più importanti processi di livello europeo.

---

Parole chiave: riforma sistemi universitari, integrazione europea, Processo di Bologna, Dichiarazione di Lisbona, Spazio comune europeo dell'istruzione e della ricerca.

## RESUM

**Revista catalana de dret públic**, 44, ISSN 1885-5709, 2012

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

---

378(04)

Annamaria Poggi, professora ordinària (catedràtica) de dret públic a la Facultat de Ciències de la Formació de la Universitat de Torí.

### **it Politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e processo di integrazione europea**

ca Polítiques nacionals de reforma dels sistemes universitaris i procés d'integració europea

p. 27-65

Les polítiques nacionals sobre els sistemes universitaris es mostren, més entrecruades i interdependents del que sembla, a causa del procés d'integració europea. Les direccions cap a les quals s'encaminen són diferents en funció dels seus objectius (docència o investigació), però absolutament convergents cap a la consecució d'una mateixa finalitat: la creació d'un Espai Comú.

Es tracta, com és obvi, d'un procés que, malgrat trobar les seves arrels en la creació de la Comunitat Europea és, inevitablement, un procés llarg i no necessàriament lineal, com, d'altra banda, ho són d'altres, tan importants o més, en l'àmbit europeu.

---

Paraules clau: reforma dels sistemes universitaris integració europea Procés de Bolonya, Declaració de Lisboa, Espai comú europeu d'ensenyament i d'investigació.

## RESUMEN

**Revista catalana de dret públic**, 44, ISSN 1885-5709, 2012

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

---

378(04)

Annamaria Poggi, catedrática de derecho público de la Universidad de Turín

### **it Politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e processo di integrazione europeo**

es Políticas nacionales de reforma de los sistemas universitarios y proceso de integración europea

p. 27-65

Las políticas nacionales sobre los sistemas universitarios se muestran, más entrecruzadas e interdependientes de lo que parece, a causa del proceso de integración europea. Las direcciones hacia las que se encaminan son distintas en función de sus objetivos (docencia o investigación), pero absolutamente convergentes hacia la consecución de una misma finalidad: la creación de un Espacio Común.

Se trata, como es obvio, de un proceso que, a pesar de encontrar sus raíces en la creación de la Comunidad Europea es, inevitablemente, un proceso largo y no necesariamente lineal, como, por otra parte, lo son otros, tan importantes o más, en el ámbito europeo.

---

Palabras clave: reforma de los sistemas universitarios, integración europea, Proceso de Bolonia, Declaración de Lisboa, Espacio común europeo de enseñanza y de investigación.

**ABSTRACT**

**Revista catalana de dret públic**, 44, ISSN 1885-5709, 2012

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

---

378(04)

Annamaria Poggi, Professor of Public Law at the University of Turin

**it Politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e processo di integrazione europea**

en National Reform Policies for University Systems and the European Integration Process

p. 27-65

National university system policies are proving to be more interwoven and interdependent with respect to the European integration process than might be apparent at first glance. The directions they are taking vary according to their aims (didactics and research), but they all converge on achieving the shared goal of a European Common Area.

Clearly, despite the fact that the roots of the process lie in the birth of the European Community, it is an inevitably long and not necessarily linear process. In this regard, it proves to be similar to other, even more important processes that are under way at the European level.

---

Key words: Reform of the university systems, European integration, the Bologna process, the Lisbon Declaration, the European Common Area for Education and Research.