

# Università e società

Mezzo secolo di  
Università in Italia

*a cura di* Alberto Febbrajo



**Giappichelli**

## PREFAZIONE

Muovendo dalla vasta letteratura sulla università italiana il presente volume mette in evidenza un grave problema che interessa l'intera nostra società: l'eccessiva lunghezza della permanenza nelle università degli studenti interessati a ottenere un titolo di studio che permetta loro di lavorare.

Il tema è importante e mi ha fatto riflettere. Da circa un quarto di secolo non ho più responsabilità accademiche e non sono quindi costretto ad affrontare e risolvere problemi legati alla didattica dell'Università italiana, ma la situazione nel frattempo non sembra sia sostanzialmente cambiata.

In effetti, nonostante vari tentativi compiuti anche a livello ministeriale, il tempo medio richiesto per ottenere una laurea in Italia è ancora troppo lungo rispetto ad altri paesi. Questo comporta una serie di problemi sociali interconnessi che non solo producono un crescente ritardo dei nostri giovani nell'assumere responsabilità lavorative, e riducono quindi proporzionalmente il loro entusiasmo, ma *last but not least* aggravano sensibilmente il problema della denatalità italiana.

In casi come questo il bersaglio è per lo più facile da individuare: si condanna l'università. Tuttavia l'università, pur non essendo esente da colpe, non è in grado di risolvere da sola tale problema. Sono anzi convinto che l'università italiana ha dovuto affrontare e risolvere negli ultimi decenni gravi problemi sociali e sta svolgendo il lavoro che le viene affidato in modo efficace. È merito dell'università se i laureati italiani trovano facilmente lavori ben pagati in Europa e in USA e se i docenti che restano riescono ad assicurare un continuo ricambio generazionale a questi livelli. Qualche tempo fa ho letto in un importante quotidiano nazionale l'intervista a Larry Fink, CEO del più grande fondo di investimenti mondiale, il Black Rocks. Questi dichiarava che l'unica forza positiva dell'economia italiana sta nella qualità delle sue università. È noto, ad esempio, che più del 16% dei membri del CNRS francese (l'analogo del nostro CNR) sono laureati italiani. In effetti il problema della fuga dei cervelli è anzitutto legato ai bassi stipendi italiani che fanno fuggire i nostri studenti migliori e non attirano quasi nessuno dall'estero.

Il problema dell'eccessiva durata degli studi ha invece radici diverse. Esso è più complesso e nasce dopo gli anni settanta, con l'incremento delle iscrizioni provocato dalla moderna necessità di offrire una elevata formazione a tutta la popolazione.

Fino all'inizio del secolo scorso quando si imparava un mestiere, questo permetteva di sfruttarlo per tutta la vita ed eventualmente trasmetterlo ai figli. In se-

guito, la crescente esigenza di aggiornamento ha mostrato, circa mezzo secolo fa, che un diploma di scuola secondaria non bastava a tenere il passo di uno sviluppo tecnologico sempre più incalzante. Industrie ed uffici, che basavano la loro attività sulla competenza di eccellenti periti industriali, ragionieri e geometri, hanno cominciato ad avere bisogno di personale con preparazione più flessibile, più capace di aggiornarsi e anche di contattare direttamente in inglese le fonti transnazionali dello sviluppo. Tutto ciò ha portato ad aumentare in modo massiccio la frequenza dei corsi universitari. Ricordo che questo fenomeno è stato dapprima interpretato dai media e dalla politica spregiativamente e si è preferito parlare di università usata come parcheggio per i giovani disoccupati.

La riforma cosiddetta del 3+2, introdotta per avvicinare i tempi della nostra struttura universitaria a quella europea, avrebbe dovuto risolvere il problema della eccessiva durata degli studi ad una condizione: che il mercato avesse assorbito, come si sperava, i laureati dopo un corso di tre anni. Tuttavia, soprattutto la pubblica amministrazione è rimasta ancorata alla effettiva acquisizione di un titolo come la laurea tradizionale, anche se non era necessario per il livello delle mansioni previste. Si sarebbero dovuti bandire concorsi in numero adeguato per impiegato con laurea triennale, per capoufficio con laurea magistrale e per alto dirigente con dottorato di ricerca.

In generale neppure le imprese private hanno trovato i livelli di preparazione che cercavano con la riforma del 3+2 e ciò per le rigidità della riforma. Gli studenti hanno quindi finito col rivolgersi in massa alla laurea magistrale intasando una università endemicamente sotto-finanziata.

Inoltre, questa riforma invece di snellire i tempi ha allungato di un anno tutti i corsi di laurea di 4 anni delle Facoltà Umanistiche e della Facoltà di Scienze.

Tale esito, nonostante l'impegno del Ministero, è la dimostrazione che un problema sociale come questo doveva essere affrontato in modo coordinato e responsabile da tutti i principali attori in causa: oltre che dalla università e dalla burocrazia statale, anche dagli imprenditori privati e dai sindacati.

In attesa di una azione coordinata di questi quattro attori l'Università, nella sua autonomia, ha cercato di affrontare il problema, ma processi burocratici ne hanno ridotto sensibilmente gli spazi di manovra. Una mia proposta di incentivare a livello locale la ricerca di un maggiore equilibrio tra tempo dell'università e tempo atteso dalla società escludendo dal calcolo del FFO il contributo per gli studenti fuorricorso, è stata bloccata.

Sempre rimanendo sul piano dell'autonomia sono tuttavia riuscito ad ottenere qualche risultato. Un primo tentativo risale agli anni 80 allorché, da qualche anno professore di Fisica Sperimentale presso l'Università di Ferrara, mi sono reso conto, partecipando agli esami di laurea, che quasi nessuno studente riusciva più a laurearsi entro i tempi previsti. Io mi sono laureato a Bologna nel 1962, e all'epoca per lo più tutti si laureavano in tempi ragionevoli. Peraltro, i corsi di Fisica non hanno molti studenti e sono frequentati mediamente da ragazzi motivati. Ho cerca-

to quindi di studiare il problema e ho dovuto constatare che, a partire dal 1970, la questione riguardava tutti i corsi di tutte le università italiane.

Così, una volta controllati i contenuti degli insegnamenti del corso di Fisica di Ferrara insieme col presidente del Consiglio di corso di laurea e col corpo docente, abbiamo dovuto constatare che il carico didattico, anno dopo anno, era gradualmente aumentato in modo immotivato e non coordinato. Si è pertanto proceduto collegialmente al ridimensionamento e al coordinamento dei vari corsi, e ci si è accordati di non chiedere durante gli esami argomenti non esplicitamente trattati nei corsi stessi.

Si sono inoltre semestralizzati i corsi e nei primi due anni gli studenti sono stati seguiti da un tutor che li aiutava ad affrontare gli argomenti più complessi, ma soprattutto insegnava a studiare a quelli che avevano ancora difficoltà di metodo. Le modifiche così introdotte hanno funzionato e gli studenti sono tornati a concludere i corsi nei tempi previsti recuperando l'entusiasmo iniziale.

Negli anni novanta, diventato rettore, ho cercato di convincere anche altri corsi di laurea a seguire l'esempio avviato con successo. Non ci sono purtroppo riuscito e mi è dispiaciuto per gli studenti. Le resistenze sono state soprattutto giustificate richiamando il sacrosanto principio della libertà di insegnamento che nelle università italiane è giustamente considerato fondamentale. Occorrerebbe, però, interpretare tale principio in un quadro complessivo che preveda la necessità di un coordinamento ove questo sia necessario per raggiungere obiettivi concordati. Invero, per cambiare l'approccio al tema del tempo universitario, non occorrerebbe inventare nulla, ma con l'appoggio del Ministero occorrerebbe solo copiare le buone pratiche in uso nelle Università americane, dove gli studenti sono considerati clienti, e dove si tiene conto del loro livello di soddisfazione. Ma questo atteggiamento non è sempre sufficientemente diffuso.

L'introduzione del c.d. 3+2, ha in effetti complicato le cose. Passando da quattro a cinque anni sono stati aggiunti temi che in precedenza non si consideravano essenziali, e quindi gli studi necessari per laurearsi in fisica, delineati da Enrico Fermi, si sono ulteriormente appesantiti.

Un ulteriore esempio, particolarmente istruttivo, di difficoltà di correggere un rapporto disfunzionale tra offerta didattica universitaria e attese sociali risale al 2006. Allora il Rettore Patrizio Bianchi (futuro ministro della Pubblica Istruzione) mi sottopose un problema relativo ad 80 imprese bolognesi che producevano macchine automatiche per imballaggi di medicinali, alimenti e svariati manufatti. Queste imprese erano i più grandi produttori mondiali di macchine nel loro settore e fino ad allora avevano sostenuto il proprio sviluppo assumendo periti meccanici diplomati dalla nota scuola industriale Aldini Valeriani di Bologna. Da qualche anno, tuttavia, si erano rese conto che la preparazione di questo personale non era più sufficiente per la necessità di avere una maggiore capacità di interazione diretta con i laboratori esteri che erano diventati punti di riferimento per gli sviluppi tecnologici.

La prima, ovvia risposta fu di assumere ingegneri, ma questi erano preparati soprattutto teoricamente e avevano problemi a recarsi in fabbrica per svolgere anche operazioni manuali, sia pure di elevato livello. Occorreva quindi consentire a dei periti meccanici di frequentare un corso della durata massima di tre anni per rafforzare le loro basi scientifiche e imparare a progettare con sistemi digitalizzati in lingua inglese. Attraverso fondazioni bancarie bolognesi, sarebbe stato finanziato successivamente un anno di lavoro all'estero in laboratori di ricerca applicata come, ad esempio, l'Institute Batelle di Ginevra.

Il gruppo di imprese interessate chiese quindi un corso apposito alle Facoltà di Ingegneria di Bologna e di Ferrara, che non dimostrarono interesse perché avevano già troppi studenti. Dopo averne discusso in dipartimento fu quindi formulata una proposta accettata dalle imprese. Oltre al personale docente universitario, per i corsi digitalizzati di progettazione vennero coinvolti tre ingegneri, uno meccanico, uno informatico ed uno elettronico, che erano dirigenti Tecnologi dell'INFN, e collaboravano già con l'università nella preparazione degli esperimenti di Fisica al CERN di Ginevra e in laboratori in Germania ed in USA.

Il corso funzionò per 3 anni con soddisfazione generale. A quel punto il Ministero introdusse la regola che per aprire e mantenere un corso bisognava avere 16 docenti universitari per ogni corso riducendo quindi sostanzialmente la possibilità di avviare corsi nuovi sulla base di richieste ben precise. Poiché per una rigida interpretazione della regola burocratica, allora introdotta e ancora in vigore, non fu possibile contare tra i docenti gli ingegneri dell'INFN che di fatto partecipavano al corso, il corso fu chiuso. Gli studenti si diplomarono, lavorarono un anno nei laboratori esteri e trovarono buoni impieghi, ma al settore di imprese interessato non furono più forniti diplomati che potevano contare già su una occupazione qualificata e sicura.

L'estremo tentativo del rettore Bianchi che, insieme al rappresentante delle imprese, andò a Roma a trattare con lettere delle 80 ditte e di Sergio Cofferati, all'epoca sindaco di Bologna, non ottenne nessun risultato.

Abbiamo allora avuto la conferma che il ministero non è in grado di capire e di decidere caso per caso, ma solo di produrre regole generali che bloccano ogni novità in tempi in cui solo le novità possono permetterci di competere a livello internazionale. Purtroppo la forma quasi maniacale di decidere a priori con regole rigide, per evitare possibili illeciti, produce di fatto incapacità di gestione anche perché l'eccesso di controlli preventivi, non adattabili alle diverse situazioni, viene accompagnata da una grave carenza di controlli a posteriori. Essenziale anche in questo contesto sarebbe limitare i controlli a priori ed intensificare quelli successivi in modo da verificare seriamente se gli obiettivi della università siano stati raggiunti con costi adeguati e in tempi socialmente accettabili.

Tale rigidità, se applicata ai tempi dei corsi di laurea italiani, crea un altro problema connesso a quelli già menzionati: la impossibilità di tenere adeguatamente conto degli studenti eccezionalmente brillanti. Questi sono pochissimi, un po' come i grossi diamanti, ma se si perdono si perde un grande valore per la ricerca. Fac-

cio notare che tra i migliori fisici americani della seconda metà del '900 almeno 5 erano entrati all'università a 16 anni e a 19 avevano completato il dottorato. Anche noi abbiamo studenti eccezionalmente precoci. Nella mia carriera ne ho incontrati due. Uno è stato mio compagno di corso a Milano, ed è diventato un riferimento internazionale per la fluidodinamica. Il secondo è stato mio studente a Ferrara. Dopo aver conseguito il dottorato nel minimo del tempo permesso dalla nostra burocrazia, si è stancato di aspettare e di adattarsi ai tempi imposti dalla università ed ha preferito accettare un lucrativo posto nel sistema bancario.

Peraltro, in un paese come il nostro, nel quale non mancano i talenti, risolvere questo problema non sarebbe impossibile se si guardasse alla esperienza di altri paesi. Basterebbe, ad esempio, togliere l'obbligo della maturità per accedere all'esame di ammissione alla Normale di Pisa e rivedere sostanzialmente il calendario degli esami per renderlo più flessibile e lasciare agli studenti maggiore libertà di organizzarsi.

Questa nostrana mania regolatoria aprioristica e senza eccezioni si applica burocraticamente ad ogni attività, ed è questo che blocca non solo l'Università, ma gran parte delle attività di questo paese.

È possibile superare un così difficile ostacolo? Einstein diceva che è più difficile formulare un problema che risolverlo. È sicuramente vero per la fisica e probabilmente lo sarebbe anche per le scienze sociali se non esistessero gli interessi di una miope burocrazia che intralcia qualunque soluzione. Bisognerebbe riuscire, mediante una amministrazione meno burocratica, a guardare con molta modestia ai dettagli per riuscire a risolvere, come si fa nei paesi dove le cose funzionano meglio, i problemi reali, non quelli burocraticamente prodotti.

Un ultimo esempio può chiarire ancora meglio questo punto importante e mostrare ancora meglio il distacco del tempo universitario in Italia e nel resto del mondo. Ho svolto ricerca per lunghi decenni al CERN di Ginevra sia come ricercatore che come responsabile di esperimenti. Per 10 anni sono stato membro del personale, posso aggiungere con un buon stipendio. L'amministrazione del CERN è di tipo britannico ed è stata fin dall'origine organizzata secondo criteri anglosassoni. In questa sede non ho mai fatto un concorso, anche perché lì il concorso non esiste, né ho mai presentato il diploma di Laurea o quello di Libera Docenza. Si diffondono ovviamente bandi se c'è bisogno di ricoprire un posto e il candidato va davanti a una commissione composta in gran parte da persone con le quali lavorerà; dopo un colloquio, se questo va bene viene assunto. Il laboratorio funziona in modo eccellente e non ho mai sentito parlare di irregolarità perché nessuno è così idiota da prendere un incapace come collaboratore, e se per caso gli capita, non impiega molto a liberarsene, perché in quel Centro si controllano molto seriamente i risultati ottenuti.

Quello che ho esposto può scandalizzare, essendo ormai generalmente rassegnati alla dominante cultura burocratica, e sommersi da una assillante informazione su scandali e concorsi, ma è così che le cose funzionano nei paesi dove i nostri laureati vanno a lavorare e non c'è da stupirsi che vi rimangano.

La pretesa della nostra amministrazione di assumere un impiegato, un giudice, un professore universitario, un ingegnere del catasto, un ricercatore, etc. con lo stesso tipo di metodo concorsuale è del tutto velleitaria e alla lunga suicida, come pure, a guardar bene, neppure costituzionalmente difendibile. Attuare una riforma burocratica da tanto tempo auspicata che liberi questo paese, come si dice, “da lacci e laccioli”, è una impresa difficile a cui ormai non crediamo anche perché ci siamo inconsapevolmente adattati a questo sistema di cui spesso siamo inavvertitamente complici.

In questo quadro i problemi sottolineati, come il generale contrasto tra tempo dell'università e tempo della società, e in particolare l'eccessiva permanenza media degli studenti nelle nostre università, risultano essere prodotti dall'inadeguatezza della nostra burocrazia e dai suoi ritardi rispetto al contesto mondiale. Un problema analogo risvegliò la Cina circa un secolo fa. Se i cinesi fossero rimasti isolati avrebbero continuato il loro Impero e i loro tradizionali concorsi al posto di mandarino, che erano socialmente molto seri e importanti anche perché erano il loro ascensore sociale. Ovviamente non penso che, per cambiare radicalmente i nostri rapporti con la burocrazia sia indispensabile subire rivoluzioni di tale portata. Il nostro problema, pur ricco di conseguenze negative, è a guardar bene assai più limitato. Forse basterebbe che i professori delle materie sociali, economiche e giuridiche delle nostre università riconoscessero le radici culturali del problema e cercassero di contribuire alla riforma della nostra burocrazia per renderla in qualche misura più simile a quella dei paesi dove vanno a lavorare i nostri migliori studenti.

*Pietro Dalpiaz*

Rettore emerito dell'Università di Ferrara

# UNIVERSITÀ E TEMPO

## UNA LETTURA SOCIOLOGICO-GIURIDICA

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Per una sociologia del tempo nell'università. – 3. Stabilizzazione storica e tempo sociale. Il dilemma dell'identità. – 4. Selezione deliberativa e tempo sociale: il dilemma dell'autonomia. – 5. Variazione programmatica e tempo sociale: il dilemma dell'efficienza. – 6. TU vs. TS. Una tipologia. – 6.1. Il tempo apparente. – 6.2. Il tempo cancellato. – 6.3. Il tempo appiattito. – 6.4. Il tempo frammentato. – 6.5. Il tempo omologato. – 6.6. Il tempo promesso. – 6.7. Il tempo illimitato. – 7. Quale futuro per l'università. – 7.1. La strategia tecnologica. – 7.2. La strategia deregolativa. – 7.3. La strategia riflessiva. – 8. Osservazioni conclusive. – Tabella comparativa studi pre-universitari.

### 1. Premessa

Le voci raccolte da una bibliografia sono spesso tanto diversificate che è difficile riassumerle senza che qualcosa vada perduto. Ciò vale soprattutto per una bibliografia come quella seguente, che intende prendere in considerazione i diversi modi di interpretare la realtà universitaria discussi in Italia nell'arco di cinquanta anni<sup>1</sup>. In effetti in questo periodo, estremamente ricco di eventi, non sono cambiate solo le opinioni degli osservatori, ma è cambiata la stessa università.

Guardata con gli occhi di un osservatore della prima metà degli anni '60 l'università risulta oggi pressoché irriconoscibile. Il mondo delle professioni, cui si indirizzava tradizionalmente la formazione universitaria, sembra avere registrato cambiamenti radicali. Parallelamente l'università, come è stato più volte sottolineato, è diventata università di massa, i percorsi universitari hanno perso la loro tradizionale staticità, le modalità di selezione dei docenti sono state ripetutamente modificate e si è registrata una ulteriore serie di innovazioni, più subite che volute, che si sono spesso rivelate incomplete o contraddittorie.

L'università, insomma, è cambiata senza riuscire a guidare il proprio cambiamento e ancora oggi gli stessi addetti ai lavori non sembrano disporre degli strumenti necessari per affrontare tempestivamente i problemi emergenti.

Occorre peraltro sottolineare che i lavori qui raccolti senza pretese di esaustivi-

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti sui temi che verranno trattati si rinvia alla seguente bibliografia generale.

tà provengono prevalentemente dall'interno della stessa istituzione universitaria e quindi non solo aiutano a descrivere la storia dell'università italiana, ma in un certo senso fanno parte di questa storia e sono in grado di documentare come l'università ha percepito, nelle diverse situazioni, crisi e riforme, problemi emergenti e possibili soluzioni.

Ne deriva un autoritratto complesso che riproduce luci e ombre di un periodo della vita dell'università italiana rispetto al quale sarebbe utile giungere ad una più distaccata riflessione sociologica, non solo per interpretare il passato e leggere il presente, ma anche per immaginare il futuro.

In questo quadro non c'è da stupirsi che si siano create molte tensioni: tra priorità della ricerca e limitatezza dei mezzi finanziari messi a disposizione, tra moltiplicazione delle sedi universitarie e mantenimento di elevati livelli qualitativi, tra richieste di internazionalizzazione e gestione localistica dei concorsi, tra esigenza del mondo universitario di comunicare costantemente con la società e scarsa attenzione della società per le modalità di funzionamento del mondo universitario. Il dibattito sull'università a partire dal 1968 ha sollevato in Italia un'ampia serie di questioni che spesso risultano ancora attuali.

Soprattutto negli ultimi decenni tali questioni sembrano convergere, esplicitamente o implicitamente, verso un problema assai complesso e articolato: quello dei rapporti tra tempo dell'università (TU) e tempo della società (TS).

Sempre più frequentemente l'università si trova di fronte alla necessità di combinare due diverse esigenze: da un lato quella di definire i tempi necessari a svolgere le proprie attività (TU); d'altro lato quella di adeguarsi ai tempi che la società è disposta ad attendere (TS). L'università, in altri termini, deve mantenere un certo grado di indipendenza nella determinazione dei tempi del proprio funzionamento, ma deve anche evitare che tali tempi vengano percepiti dalla società come capaci di provocare, per la loro lentezza, una serie di disfunzioni manifeste o latenti. L'esigenza che nel dibattito sulla università risulta, almeno implicitamente, ricorrente è quella di individuare e correggere eventuali punti di discordanza o addirittura di conflitto, tra TU e TS ed evitare quindi una visione tendenzialmente autoreferenziale della vita universitaria.

Tuttavia, come sa bene il sociologo, e in particolare il sociologo del diritto, cercare di raggiungere per via legislativa obiettivi che risultino accettabili da vari punti di vista è impresa estremamente ardua. I procedimenti cui sono affidati gli interventi normativi dello stato dipendono, infatti, da una serie di decisioni di attori istituzionali e sociali che rispecchiano culture giuridiche diverse. Pertanto il loro impatto complessivo può portare a risultati imprevedibili, talora in aperto contrasto con gli intenti originari<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Per una trattazione dell'impatto delle norme giuridiche sul tessuto sociale in una prospettiva sociologico-giuridica cfr. L. Friedman, *Impact. How Law affects Behavior*, Harvard University Press, Cambridge Mass.-London, 2016.

Come per la fisica, anche per la sociologia, sebbene in modo assai più intuitivo, vale il principio che il tempo è “relativo”. Per il sociologo il “senso” attribuito al tempo dipende dalla posizione occupata dall’attore che viene volta a volta osservato. La percezione del tempo può quindi risultare profondamente diversa se i rapporti tra TU e TS vengono osservati da punti di vista differenti.

Per tenere conto della difficoltà di risolvere, mediante strumenti legislativi, i problemi relativi ai rapporti tra tempo universitario (TU) e tempo sociale (TS), verranno sottolineate alcune distinzioni, funzionali e concettuali, sociologicamente rilevanti che comportano diversi modi di rappresentare il fattore tempo nella vita dell’università (par. 2)<sup>3</sup>.

Verranno quindi differenziati tre modelli di rapporti tra TU e TS caratterizzati da altrettanti orizzonti temporali: un modello *tradizionale* orientato al passato, che si occupa, dal punto di vista storico, di aggiornare concezioni della università socialmente superate (par. 3); un modello *reattivo* orientato al presente, che si occupa, dal punto di vista deliberativo, di risolvere tempestivamente questioni, socialmente rilevanti da parte della università (par. 4); un modello *innovativo* orientato al futuro, che si occupa, dal punto di vista programmatico, di riformare le strutture universitarie in vista di emergenti richieste sociali (par. 5).

Verrà inoltre rilevata la diffusione di una percezione burocraticamente distorta dei rapporti tra TU e TS in diversi ambiti della vita universitaria (par. 6) e verranno prese in esame delle strategie che sembrano in grado di limitare alcuni motivi di tensione tra tempo dell’università e tempo della società (par. 7). Infine verranno sottolineati alcuni dei costi che la crescente distanza tra tempo universitario (TU) e tempo della società (TS) comporta per la società nel suo complesso (par. 8).

Queste riflessioni nascono da stimolanti discussioni coi tanti amici e colleghi coi quali, in anni ormai lontani, è stata affrontata alla CRUI e al CUN una lunga stagione di riforme. A loro questo lavoro è dedicato, come pure a quanti ne continuano il sempre più difficile compito cercando di tenere conto delle complesse aspettative, anche temporali, che la società attuale rivolge all’università.

## **2. Per una sociologia del tempo nell’università**

*Nelle istituzioni e nei sistemi che non riescono ad adeguare le proprie coordinate temporali a quelle della società i singoli possono subire ingiustificate sottrazioni di tempo. Il danno così provocato risulta difficilmente sanabile in quanto il tempo non può essere restituito.*

---

<sup>3</sup> Per un approccio sociologico al tempo cfr. in generale B. Adam, *Time and Social Theory*, Polity Press, Oxford, 1990. Per un approccio sociologico incentrato sul tema generazionale cfr. A. Cavalli, A.R. Calabrò (a cura di), *Il tempo dei giovani*, IARD edizioni, Milano, 2008; C. Leccardi, *Sociologie del tempo. Soggetti e tempo nella società dell’accelerazione*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

Il tema generale dei rapporti tra tempo sociale (TS) e tempo universitario (TU) va trattato in modo da tenere conto delle diverse esigenze temporali che caratterizzano le principali funzioni sociali svolte dall'università.

La fondamentale funzione della *ricerca*, mostra che i rapporti tra TU e TS risultano difficilmente modificabili sotto il profilo temporale. Sono ovviamente possibili pressioni su un certo ambito affinché gli obiettivi perseguiti riescano ad attirare maggiori risorse (come avviene, ad esempio, allorché occorre individuare strumenti utili a contrastare la rapida diffusione di una malattia non ancora conosciuta), ma le eventuali accelerazioni così ottenute devono riuscire comunque a salvaguardare le esigenze interne di verifica proprie della ricerca.

Metodologie ormai consolidate condizionano pertanto le diverse esigenze temporali della ricerca: il sapere già acquisito in passato va organizzato e sistematizzato in determinati ambiti disciplinari per renderlo direttamente fruibile da parte della comunità scientifica; la rapida circolazione delle nuove conoscenze va assicurata attraverso il generale riconoscimento di autorevoli strumenti di comunicazione collegabili tra loro mediante l'uso diffuso di una lingua globale comune (il latino, ora l'inglese); i progetti di ricerca vanno delineati con sufficiente precisione a livello internazionale per meglio stabilire i punti di riferimento su cui concentrare gli sforzi in vista di nuove conquiste conoscitive.

Tutto questo, ovviamente, non comporta che la comunicazione scientifica riguardi esclusivamente avanzamenti documentati della conoscenza in quanto sono necessarie anche opere di carattere strategico, volte a favorire connessioni interdisciplinari e compendi aggiornati dello *status quaestionis*.

Diverso è il caso dell'altra grande funzione universitaria: la *didattica*. Essa si avvale di strumenti assai più flessibili e i suoi tempi possono oscillare sensibilmente a seconda degli obiettivi perseguiti. In generale tali tempi non devono essere né troppo brevi per non produrre personale ancora impreparato, né troppo lunghi per non produrre personale ormai demotivato. In questo quadro l'utilità marginale di ogni ulteriore supplemento di preparazione, sarà rapidamente decrescente in quanto risulterà sempre più difficile assicurare che ulteriori tempi di studio riescano a mantenere una equilibrata proporzione tra i tempi destinati alla formazione e i tempi che gli ormai ex studenti, saranno in grado di restituire alla società oltre che a se stessi una volta immessi nel mondo del lavoro. Come il principio del "tanto più, tanto meglio", caratteristico di un welfare state non interessato a un equilibrio costi/benefici, può rivelarsi nel lungo periodo insostenibile dal punto di vista finanziario, così i percorsi universitari eccessivamente dilatati possono rivelarsi troppo onerosi dal punto di vista temporale.

Pertanto il legislatore, se interviene per adeguare i tempi della didattica universitaria ai tempi della società, dovrebbe considerare con particolare attenzione le aspettative degli studenti. Gli studenti, infatti, possono essere ritenuti in grado di svolgere meglio di altri il delicato compito di registrare le tensioni tra TU e TS in quanto sono collocabili, a seconda dei punti di vista, in quella parte della società

che è più vicina all'università, ma anche in quella parte dell'università che è più vicina alla società e alle sue aspettative.

Per inquadrare i rapporti temporali tra università e società occorre inoltre tenere conto delle possibili combinazioni di un livello macrosociologico della percezione del tempo, nel quale l'università si raccorda ad altri settori sociali dotati di tempi diversi, e di un livello microsociologico, nel quale coloro che ricoprono ruoli all'interno della università si raccordano con altri ruoli sociali.

Un esempio microsociologico di tali rapporti si ha, in ambito accademico, allorché un'attività di ricerca particolarmente intensa comporti una rilevante rinuncia al tempo da dedicare a settori sociali diversi, come il settore familiare (da qui le frequenti dediche degli autori a coloro che si presume siano stati danneggiati dalla loro assenza). Un esempio macrosociologico sul quale si concentra l'attenzione del legislatore è quello dei rapporti tra università e diritto. Tali rapporti possono in effetti registrare reciproche tensioni, ma anche importanti convergenze nella misura in cui entrambi i settori sono impegnati a realizzare, in tempi socialmente accettabili, diritti costituzionalmente rilevanti quali il diritto allo studio e il diritto al lavoro. In questo contesto, come si vedrà meglio più avanti, gli sforzi di modernizzare il sistema-università possono essere ostacolati da complessi apparati decisionali di tipo burocratico che risultano particolarmente sordi ai tempi della società.

Per illustrare i rapporti tra TU e TS occorre tenere conto anche dei principali concetti impiegati per descriverli. In effetti le prospettive concettuali possono essere, da un punto di vista sociologico, fondamentalmente diverse se si considera l'università quale "istituzione" o quale "sistema". Nel primo caso il tempo dell'università può essere essenzialmente visto come un modo di sottolineare la tradizionale "indipendenza" interna che l'istituzione universitaria ha rivendicato fin dalla sua origine e che lo stato continua in qualche misura a riconoscerle per individuare la sua identità, difendere la sua autonomia e garantire la sua efficienza; nel secondo caso il tempo dell'università può essere invece inteso come un modo di "tracciare" il confine esterno tra il sistema universitario e il suo ambiente, dal quale provengono le complesse richieste temporali cui l'università dovrebbe essere in grado di rispondere in modo da assicurare la sua capacità di stabilizzazione, di selezione, di variazione. L'università vista come istituzione tende in altri termini a svolgere i compiti ad essa affidati in base alla percezione del proprio tempo, mentre l'università vista come sistema tende a procedere secondo la percezione che essa ha del tempo della società<sup>4</sup>.

Non può stupire in questo contesto che, di fatto, esistano zone grigie nella realtà sociale nelle quali si sovrappongono coordinate in grado di tenere conto di esigenze temporali diverse suggerite da una università vista come istituzione e da una

---

<sup>4</sup> Cfr. G. Teubner, *Il diritto come sistema autopoietico*, Giuffrè, Milano, 1996. Cfr. anche A. Febbrajo, *The University Institution as an Autopoietic System*, in "Soziologische Jurisprudenz. Festschrift für Gunther Teubner", De Gruyter, Berlin, pp. 481-492.

università vista come sistema. Sulla base di un'ampia documentazione Norbert Elias<sup>5</sup> ha sviluppato una suggestiva concezione del tempo nelle istituzioni che non è priva di sensibilità sistemiche. Le istituzioni possono stabilire i propri tempi interni, ma devono anche tenere conto delle concezioni del tempo suggerite dai diversi sistemi circostanti. I segnali delle campane provenienti dalle chiese sono in grado di tenere conto delle ricorrenze religiose, ma anche dei ritmi della vita dei campi.

Per tenere conto di queste variabili i modelli dei rapporti tra TU e TS che verranno discussi possono essere schematicamente riassunti sulla base dei loro orientamenti temporali e dei punti di vista tipici che li accompagnano, come pure dei loro problemi istituzionali e dei relativi approcci sistemici.

Nel seguito saranno in particolare sottolineate le tensioni tra TU e TS che ciascun modello può presentare a seconda del modo in cui l'identità, l'autonomia e l'efficienza della università vista come istituzione riesce a combinarsi con le fondamentali esigenze di stabilizzazione, selezione e variazione dell'università vista come sistema sociale.

**Tavola 1.** – *Modelli di rapporti tra TU e TS*

<b>Modello</b>	<b>Orientamento temporale</b>	<b>Punto di vista tipico</b>	<b>Problema istituzionale</b>	<b>Approccio sistemico</b>
Tradizionale	Passato	Storico	Identità	Stabilizzazione
Reattivo	Presente	Deliberativo	Autonomia	Selezione
Innovativo	Futuro	Programmatico	Efficienza	Variazione

### **3. Stabilizzazione storica e tempo sociale. Il dilemma dell'identità**

*L'università definisce il proprio ruolo sociale basandosi su elementi culturali provenienti dalla sua storia. Tali elementi vanno costantemente rivisti e stabilizzati a seconda delle richieste della società, ma non possono giungere a mettere in discussione il nucleo identitario dell'università.*

Una istituzione secolare come l'università deve riconoscere particolare importanza alla rivisitazione del proprio passato. Ciò richiede un periodico aggiorna-

---

<sup>5</sup> N. Elias, *Saggio sul tempo*, il Mulino, Bologna, 1986. Occorre al proposito ricordare che un giurista come Santi Romano (*L'ordinamento giuridico*, ried. Quodlibet, Macerata, 2018) adotta una visione pluralistica dello stato inteso come istituzione delle istituzioni. Cfr., dello stesso autore, *Frammenti di un dizionario giuridico*, ried. Quodlibet, Macerata, 2019.

mento che non dovrebbe svolgersi in modo retorico, cedendo cioè alla tentazione di usare il passato come una sorta di monumento auto-celebrativo.

È possibile sottolineare con legittimo orgoglio le secolari denominazioni che testimoniano una lunga e gloriosa storia istituzionale (*Alma Mater Bononiensis*, *Universitas Studii Paduani*, *Alma Ticinensis Studiorum Universitas*) in quanto la memoria va conservata e può sempre riproporre utili insegnamenti del passato; ma può anche individuare gli aspetti della tradizione che appaiono più usurati dal tempo, per metterli in sintonia con le mutevoli esigenze della società contemporanea.

Un elemento significativo in questo contesto, ritornato recentemente attuale, è costituito dagli originari rapporti dell'istituzione universitaria col territorio. Tali rapporti hanno dato, da quasi un millennio, un decisivo supporto ai primi centri di didattica e di studio, non a caso collocati per lo più lontano dai maggiori centri urbani per godere di maggiore indipendenza ed evitare di essere da questi assorbiti. Muovendosi nel solco di una tradizione secolare mai disconosciuta, tali rapporti sono stati recentemente ripresi in Italia giungendo a parlare esplicitamente di una "terza" missione dell'università accanto alla didattica e alla ricerca. Sono stati per questo elaborati nuovi strumenti. Si è fatto in particolare riferimento a "distretti" per destinare direttamente la attività di ricerca a un certo territorio, a "fondazioni" per canalizzare un sostegno finanziario da parte di settori produttivi locali, a "delocalizzazioni" per istituire attività didattiche decentrate e incoraggiare così i giovani a proseguire gli studi in ambiti professionali localmente rilevanti. L'università, per cercare di essere ancora integrata con il territorio, risulta impegnata in un delicato processo di gestione selettiva della memoria che consiste nel mantenere la propria identità radicata nel passato cercando di adattarla a nuove situazioni<sup>6</sup>.

Un importante esempio è la crisi che la istituzione universitaria, nella sua ricerca di una rinnovata identità, ha attraversato nel 1968, l'anno da cui, non a caso, muove la seguente bibliografia. Tale anno costituisce infatti un punto di riferimento obbligato per chi voglia ripercorrere i recenti mutamenti culturali attraversati dall'università. Diverse prospettive sono da allora emerse e si sono confrontate con prospettive culturali consolidate. Ma più che per i contenuti positivi, che erano espressi in modo non organico, quel momento di convergenza di vari fattori eterogenei è ancora ricordato per la vasta e largamente condivisa critica esercitata su un modello tradizionale di università.

Prima di quella data l'università era per lo più avvertita come un'istituzione che svolgeva funzioni essenziali per la società, in modo di per sé difficilmente contestabile. Proprio per questo essa era solo raramente in grado di "fare notizia" nell'opinione pubblica, di trovare un posto nel dibattito quotidiano. L'università nella

---

<sup>6</sup> Occorre rilevare che, in un'ottica sistemica, il cambiamento non è l'antitesi, ma è il presupposto della conservazione. Un sistema non può infatti mantenere la propria identità in un ambiente che cambia se, a sua volta, non reagisce modificandosi ed evitando così eventuali effetti destabilizzanti. Questa combinazione di cambiamento e conservazione può essere qui vista come particolarmente rilevante per riuscire a mantenere in equilibrio i rapporti tra TU e TS.

società era una sorta di presenza-assente, non perché ignorata, ma perché accettata per lo più tacitamente e considerata, per la sua autorevolezza, immutabile, quasi fuori dal tempo.

Ma ad un tratto la rappresentazione neutrale di una università capace di raccogliere il sapere prodotto nel passato per poi verificarlo e diffonderlo in modo neutrale ha cominciato ad essere apertamente contestato.

I movimenti studenteschi che nel 1968 si imposero all'attenzione generale diffondendosi in molte università occidentali (da Berlino Ovest a Parigi, da Roma a Berkeley) intendevano guidare i docenti nella scelta di cosa, e talora di come, insegnare in modo da dare maggiore ascolto alle richieste degli studenti. Ci si rifaceva insomma, almeno in parte, allo spirito dei centri di insegnamento medievale da cui erano nate le università, con la differenza che allora il punto di riferimento era il sapere orientato alla riproduzione di professioni consolidate, mentre in questo caso era il sapere rivisto alla luce di una ideologia politica che veniva paradossalmente usata in chiave anti-ideologica.

Il progetto, inizialmente giustificato da una esplicita critica alla eccessiva distanza dell'università dalla società presente, era di fare dell'università, proprio per la sua importanza nella produzione del sapere ufficiale, un centro di cambiamento culturale diretto a coinvolgere soprattutto quella parte della società capace di superare i limiti angusti del singolo stato.

Invero l'università era uno strumento importante non solo di riproduzione, ma anche, seppure in misura largamente migliorabile, di promozione sociale: dai medici ai magistrati, dagli architetti agli economisti l'intera classe dirigente si formava nell'università. Essa era quindi portata, quasi meccanicamente, a non opporsi al modello di sviluppo dominante. Oggetto della critica non era tanto l'università di per sé, quanto piuttosto l'atteggiamento che essa sembrava assumere non solo in quanto sede didattica, ma anche come fonte di riproduzione culturale, come strumento di perpetuazione di un certo ordine sociale ai danni di una fantasia emergente, ancora senza potere, capace di delineare nuovi modelli sociali antitetici a quelli rappresentati dall'*establishment*. Da qui l'esigenza di proporre corsi nuovi autogestiti, in molti casi iconoclasti, volti a mutare il ruolo della università nella società e rivolgerlo, non più a sostenere un prolungamento della società presente, ma a favorire l'affermazione di una società nuova e migliore<sup>7</sup>. L'università doveva concentrarsi in tale difficile impresa per utilizzare la propria potenzialità critica che, soprattutto nelle scienze sociali, poteva fungere da importante leva per un profondo cambiamento culturale<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Diffusa era la richiesta di discutere temi d'attualità in seminari autogestiti dato che l'autorità dei docenti poteva essere più facilmente contestata se gli argomenti trattati erano direttamente riconducibili alla contemporaneità.

<sup>8</sup> Occorre osservare che gli insegnamenti sociologici sono entrati nel mondo accademico italiano proprio negli anni Sessanta. Alcuni corsi erano stati già organizzati, in una fase preparatoria, presso una benemerita istituzione privata milanese: la Società umanitaria.

Ulteriori elementi hanno sostenuto questo disegno volto ad utilizzare una istituzione plurisecolare per modellare una società diversa. La generazione di chi scrive, nel 1968, aveva da poco completato gli studi universitari, e quindi è stata in grado di assistere da vicino a tale processo, ben presto divenuto oggetto di varie interpretazioni, talora contraddittorie<sup>9</sup>. Muovendo dalla contrapposizione a un passato avvertito come simbolo di un non giustificabile conservatorismo, risulta ora possibile ricondurre questa cesura allo scontro di diverse impostazioni culturali emerse dagli strascichi del secondo conflitto mondiale e in grado di caratterizzare due generazioni fondamentalmente incapaci di comunicare tra loro. La generazione dei “ricostruttori”, impegnati a tornare rapidamente alla normalità economica dopo il suicidio dell’Europa e la conseguente ascesa a prima potenza mondiale degli Stati Uniti, ancora impreparati a tale ruolo; e la generazione dei “contestatori”, nati nel dopoguerra e portati a prendere le distanze dalla generazione precedente e dai suoi ideali, preferendo ispirarsi soprattutto all’altro polo, non capitalista, del mondo che, essendo stato attaccato durante la guerra sembrava immune da colpe. I modelli culturali di questi giovani contestatori andavano quindi cercati, non già nella generazione dei loro padri, che, per lo più era anche quella dei loro professori, ma nella generazione dei loro nonni come Marcuse, o di illuminati antenati come Marx, oppure in quella di eroici fratelli maggiori come Che Guevara.

Muovendo da tali riferimenti simbolici la dissacrante rivolta studentesca di quel fatidico anno riuscì a proporre una visione utopica, tendenzialmente transnazionale, dei rapporti tra università e società. Dopo aver gettato semi destinati a essere in parte estremizzati fuori dell’università, la rivolta finirà tuttavia col capovolgere rapidamente i termini generali del confronto: dato che l’università non era riuscita a cambiare la società, era la società che doveva cercare di cambiare la università.

Il modello di istituzione universitaria “globale”, che nel ’68 si era imposto per una breve stagione, cedeva pertanto gradualmente il passo a un modello di università che, tenendo maggiormente conto delle società nazionali, prendeva coscienza della necessità di una maggiore attenzione per i loro cambiamenti.

Nell’arco di pochi anni, tale processo avrebbe portato l’università a non essere più quel luogo aulico, solenne e quasi sacrale, che avevamo conosciuto da studenti. Lungi dall’essere avvertito come una sorta di sacrilegio, tutto questo fu ufficializzato da una rapida laicizzazione intesa come riduzione degli aspetti rituali esteriori della vita universitaria. Dopo le prime occupazioni del 1968, e le successive ondate di contestazioni collegate a richieste più specifiche, gli studenti cessarono definitivamente di alzarsi in piedi all’ingresso dei docenti in aula e, almeno per

---

<sup>9</sup> Del 1968 non sono mancate ricostruzioni da parte degli stessi protagonisti che, talora a distanza di qualche decennio, hanno reinterpretato il suo significato politico alla luce degli avvenimenti successivi. Per una testimonianza interna al mondo universitario e aderente allo spirito di quel momento storico, cfr. Rudi Dutschke, *Dutschke a Praga*, De Donato, Bari, 1968.

qualche anno, i professori avvertirono che aveva poco senso indossare i tradizionali paludamenti nelle cerimonie ufficiali.

Un siffatto auto-ridimensionamento non era solo formale e ha indubbiamente contribuito ad accelerare una profonda trasformazione che ha guidato il successivo impegno politico di molti leader studenteschi non più contro, ma all'interno delle istituzioni politiche ufficiali. Tutto ciò ha contribuito ad affrontare, anche negli anni successivi, un ampio ventaglio di temi di discussione che si è incentrato ben presto sull'adeguatezza, anche temporale, degli strumenti normativi di cui dispone l'università per reagire ai mutamenti dell'ambiente sociale.

#### **4. Selezione deliberativa e tempo sociale: il dilemma dell'autonomia**

*Alle università spetta il compito di rispondere alle esigenze della società selezionando decisioni non sempre previste dalle norme dello stato. La autonomia, in tale contesto, può essere uno strumento per risolvere, nei tempi richiesti dalla società, le questioni che risultano prive di una normativa statale vincolante.*

Nella letteratura sulla università si è svolto un ampio dibattito intorno a quello che può essere definito il dilemma dell'autonomia. In effetti l'università, con la sua complessa amministrazione, dovrebbe essere in grado di risolvere tempestivamente i problemi che si trova quotidianamente ad affrontare ricorrendo, non solo alle norme dello stato volte a regolare i rapporti formali tra sistema universitario e suo ambiente, ma anche a criteri autonomi che, in quanto istituzione, le consentono di assicurare maggiore concretezza e rapidità alle decisioni. I due orientamenti normativi, rilevanti in particolare dal punto di vista sociologico-giuridico, hanno caratteri diversi e sono stati come tali caratterizzati mediante specifici programmi di decisione.

Nel caso di ricorso alle norme dello stato il programma di decisione tipico può dirsi "condizionale" in quanto si basa sul semplice sillogismo logico-deduttivo: "se si applica la legge x alla fattispecie z si avrà la decisione y". Il diritto positivo risulta costantemente in grado di variare se stesso e quindi appare capace di selezionare, nei vari sistemi sociali, criteri di decisione rapidi e flessibili<sup>10</sup>.

I vantaggi di tale programma di decisione, che Weber aveva lucidamente riconosciuto come un "tipo ideale" depurato da limiti contingenti, poteva essere contrapposto, per la sua superiore facilità di applicazione, al diritto non codificato del mondo anglosassone ed appariva in grado di soddisfare, nell'Europa continentale dell'inizio del secolo scorso, le enormi ed eterogenee richieste di decisioni rivolte

---

<sup>10</sup> Cfr. N. Luhmann, *Struttura del programma decisionale e responsabilità*, in Id., *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 129 ss.

dalla società all'amministrazione dello stato, anche a quella universitaria<sup>11</sup>.

Oggi, tuttavia, il modello condizionale generalmente adottato, è diventato assai più complesso per lo sviluppo di una sorta di "burocrazia della burocrazia" che ha spinto i decisori volta a volta coinvolti a seguire percorsi reiterabili che possono rinviare dall'uno all'altro ufficio le questioni da risolvere con l'effetto di allungare i tempi di decisione. Anche se le questioni sottoposte all'amministrazione universitaria vengono spesso tradotte preventivamente, grazie ad appositi formulari, nel linguaggio della struttura amministrativa cui ci si rivolge, gli operatori amministrativi hanno la possibilità di frazionare il procedimento decisionale in diversi segmenti su cui ciascun ufficio, per quanto di competenza, è in grado di focalizzare l'attenzione.

Questi processi sono in grado di provocare allungamenti incontrollabili dei tempi di decisione, spesso indipendenti dalla buona volontà del singolo operatore. Quello che, visto dalla società, appare come incomprensibile ritardo, visto dall'interno dell'amministrazione può concretamente risultare il risultato di un incessante movimento di documenti, di fascicoli, di pareri, che occupa a tempo pieno una serie di uffici e i loro addetti. La necessità di opportuni approfondimenti, di perizie, di riesami, provoca quindi, in aperto contrasto col tipo ideale weberiano, ampi margini di moltiplicazione e di rallentamento delle operazioni richieste<sup>12</sup>. La variante burocratica del modello condizionale tende insomma a trasformare il mito della tempestività e della certezza del diritto in una incertezza più o meno sopportabile, che riguarda non solo l'esito del procedimento, ma anche la sua possibile durata<sup>13</sup>.

Una siffatta distorsione del programma condizionale, da tempo diffusa nelle amministrazioni dello stato<sup>14</sup>, comporta anche una fondamentale de-responsabilizzazione dei decisori che, in assenza di criteri automatici di decisione e di situazioni sufficientemente chiare sul piano interpretativo, tendono a rinviare le decisioni o a non decidere per evitare i rischi di scelte in qualche misura innovative o

---

<sup>11</sup> Cfr. A. Febbrajo, *Dall'unità alla pluralità del diritto*, in *Ripensare Max Weber*, Atti dei convegni Lincei, Roma, 2015, pp. 171-192; Id., *Sociologia del diritto*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 64 ss.

<sup>12</sup> Questo tipico modo di procedere ha ispirato una accurata analisi etnografica: B. Latour, *La macchina del diritto. Etnografia del Consiglio di stato*, PM edizioni, Varazze, 2007.

<sup>13</sup> Il primo caso di ritardo burocratico di cui si è occupata la sociologia del diritto italiana, anche per il forte impatto sociale che comporta e per la complessità delle procedure impiegate, riguarda i tempi del processo civile e penale, che notoriamente in Italia sono assai più lenti rispetto alle attese sociali e ai tempi medi di altri paesi avanzati. Non a caso il tema dell'amministrazione della giustizia è stato posto al centro dei suoi interessi dalla sociologia del diritto italiana fin dalla rinascita degli studi sociologici in Italia. Cfr. R. Treves, *Giustizia e giudici nella società italiana. Problemi e ricerche nella sociologia del diritto*, Laterza, Bari, 1972. Nell'ambito di tale ampio progetto di ricerca particolarmente rilevante a anticipatore di temi attuali: E. Moriondo, *L'ideologia della magistratura italiana*, Laterza, Bari, 1967.

<sup>14</sup> Cfr. C. Pennisi, F. Prina, M. Quiroz Vitale, M. Raiteri (a cura di), *Amministrazione, cultura giuridica e ricerca empirica*, Maggioli, Rimini, 2018.

non ancora consolidate<sup>15</sup>. Pertanto l'immagine di una normazione statale intesa come gabbia da cui non si vede l'ora di uscire per volare liberi, non sembra, in generale, tenere conto della diffusa variante burocratica della amministrazione che tende ad evitare assunzioni di responsabilità, a tutti i livelli della gerarchia, anche a quelli più elevati. Occorre pertanto chiedersi: in che modo è possibile superare la programmazione condizionale nella sua variante burocratica, eventualmente a vantaggio di decisioni selezionate tempestivamente nel nome dell'autonomia?

In effetti l'autonomia universitaria appare tipicamente guidata da un programma di decisione che può denominarsi di "scopo" o teleologico in quanto risulta basato sullo schema "se vuoi x nel caso z allora dovrai decidere y"<sup>16</sup>. Esso viene caratterizzato da una maggiore flessibilità delle norme da applicare e quindi da una maggiore aderenza alle situazioni concrete. La massima secondo la quale "tutto ciò che non è esplicitamente vietato dallo stato è permesso", dovrebbe indicare un preciso spartiacque per l'esercizio dell'autonomia universitaria. Questa, tuttavia, non risulta sempre univocamente delimitabile. Talora, infatti, un divieto può non essere esplicito o può derivare da norme dello stato che si applicano normalmente alla P.A., ma la cui estensione alla università risulta dubbia.

Muovendo dai rapporti tra i due principali programmi di decisione ora visti, quello condizionale basato sulla normazione dello stato e quello teleologico basato sull'autonomia, l'attenzione di molti studiosi si è concentrata su modelli decisionali misti a seconda dei rapporti che storicamente l'università riesce ad intrattenere con lo stato. In effetti tali rapporti sono rilevanti per stabilire lo stile decisionale prevalente nei diversi contesti. Ancora significativi sono, in prospettiva comparativa, i modelli che hanno caratterizzato la vita universitaria nella seconda metà dell'800: il modello inglese, fondato principalmente sulla aperta competizione delle singole sedi; il modello francese, concentrato sulla selezione di sedi di ricerca e di didattica di alto livello; il modello belga, impegnato a consolidare il dualismo università private/università pubbliche; il modello tedesco, basato non solo sulla libertà di insegnamento di ogni sede accademica nei confronti dello stato, ma anche su un forte potere regolativo concesso alle autorità politiche regionali.

Anche in Italia le riforme che si sono succedute hanno oscillato tra ricorrenti richieste di maggiore autonomia e riprese di ricette centralistiche. Tali percorsi a

---

<sup>15</sup> Va ricordato che è stata oggetto di un ampio dibattito, nella letteratura sull'università, la possibilità di una gestione di tipo "aziendalistico". Tale possibilità, da un lato appare in grado di prevenire eventuali tensioni tra politica e amministrazione, tra programmi condizionali e programmi teleologici, ma d'altro lato, muovendo da una ottimizzazione del rapporto costi/benefici, è stata anche considerata una occasione di condizionamento del sistema universitario da parte del sistema economico.

<sup>16</sup> La differenza tra programmazione condizionale e programmazione di scopo caratterizza due tipi di cultura giuridica orientate rispettivamente a una applicazione formale delle norme e a un controllo delle conseguenze prodotte dalla applicazione di determinati atti normativi. Possibili interpretazioni di questa fondamentale distinzione da parte dei sociologi del diritto in A. Febraro (a cura di), *Law, Legal Culture and Society: Mirrored Identities of the Legal Order*, Routledge, London-New York, 2019.

zig zag hanno ovviamente dovuto tenere conto delle rapide mutazioni, anche “quantitative”, dell’istituzione universitaria e hanno influenzato la capacità di dare risposte rapide ai problemi emergenti. Ad esempio la legge Casati del 1859, con la quale veniva centralizzata la determinazione dei *curricula* degli studi sottraendola all’autonomia delle singole facoltà, si rivolgeva complessivamente a 17.000 matricole nel 1891-92, che erano diventate 26.000 all’inizio del ‘900, ed erano distribuite in 17 università regie, mediamente dotate di circa quaranta docenti per sede<sup>17</sup>.

Oggi i numeri sono profondamente diversi e l’università si trova spesso costretta a concentrarsi, soprattutto in relazione ai problemi emergenti, non già sulle norme statuali, ma su ciò che è possibile fare “autonomamente” nelle singole sedi per rispondere tempestivamente alle attese sociali.

Va ricordato che il sistema universitario italiano prevede apposite strutture che consentono all’istituzione universitaria di gestire le fondamentali missioni della ricerca e della didattica, dei rapporti col territorio e della internazionalizzazione lasciando, almeno in linea di principio, ampi spazi all’autonomia e alla considerazione delle diverse situazioni locali.

Accanto all’autorità centrale di un Ministero tradizionalmente competente anche per il mondo dell’istruzione – da cui l’università è stata talora disaggregata, con scelta non solo simbolica, per afferire a uno specifico Ministero – importanti funzioni consultive sono state affidate a organizzazioni private e pubbliche, capaci di rappresentare istanze autonomistiche. Le principali di tali organizzazioni sono, come noto, la Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI) che in Italia rappresenta tutte le sedi universitarie consorziate sulla base del principio “una testa un voto” (l’università più grande, quella di Roma La Sapienza, “pesa” formalmente nelle delibere quanto la più piccola delle università), e il Consiglio Universitario Nazionale (CUN) nel quale, come in una sorta di meta-ateneo, viene eletta a livello nazionale una rappresentanza di tutte le componenti universitarie, dagli studenti al personale tecnico amministrativo, dai ricercatori e professori delle diverse fasce e aree scientifiche ai rettori.

In tale quadro pluralistico del sistema universitario nazionale hanno potuto essere riconosciuti vari criteri di differenziazione: geografici, basati sui diversi rapporti col territorio; organizzativi, basati sulla distinzione tra università statali e non statali; quantitativi, basati sulla diversa struttura degli atenei; qualitativi, basati sui risultati dei criteri di valutazione volta a volta applicati nei diversi settori di attività. Queste differenziazioni vengono avvertite, più che come segni negativi di frammentazione, come naturali articolazioni di un sistema universitario che è in grado di rispondere in modi diversi nelle diverse sedi alle numerose sfide dell’ambiente sociale, e che proprio per questo può ancora utilizzare spazi di autonomia.

---

<sup>17</sup> Sul punto cfr., per una panoramica storica, G.P. Brizzi, A. Varni (a cura di), *L’Università in Italia fra età moderna e contemporanea. Aspetti e momenti*, Clueb, Bologna, 1991.