

La riforma dell'Università italiana nel quadro del Processo di Bologna: situazione attuale e prospettive*

DI CLAUDIA TUBERTINI

SOMMARIO: 1. Lo stato di attuazione del processo di Bologna in Italia ed i suoi effetti: alcuni dati; 2. L'evoluzione del sistema universitario italiano: i principali nodi irrisolti; 2.1. La disciplina dell'offerta formativa; 2.2. La valutazione ed il controllo; 2.3. La disciplina del personale docente; 3. Il dibattito attuale sulla crisi dell'Università e le possibili soluzioni: quale insegnamento si può trarre dal Processo di Bologna?

1. Lo stato di attuazione del processo di Bologna in Italia ed i suoi effetti: alcuni dati.

I sistemi di formazione superiore dei Paesi europei sono sempre più chiamati rispondere alle esigenze dell'economia e della società, in particolare alla luce degli obiettivi posti agli Stati dall'Agenda di Lisbona. La centralità dell'istruzione, quale strumento essenziale per l'accesso a qualificati posti di lavoro, quale condizione per un'effettiva mobilità sociale e per un armonico sviluppo economico, è stata affermata a più riprese dalle fonti normative comunitarie e posta al centro dell'agenda politica delle istituzioni nazionali. In questo quadro, il processo di Bologna - pienamente inserito nel più ampio processo di costruzione dello Spazio europeo dell'istruzione¹ - ha messo in risalto l'importanza di garantire l'efficacia e l'efficienza complessiva dell'offerta formativa e l'equità di accesso alla formazione superiore attraverso il reperimento di adeguate risorse finanziarie, la selezione di programmi innovativi di ricerca, il sostegno della ricerca di base².

Il percorso compiuto negli ultimi anni dal sistema universitario italiano, sia a livello normativo che a livello organizzativo, è stato fortemente influenzato da questo nuovo contesto europeo. A partire dagli anni Novanta, con la legge 9 maggio 1989,

* Il presente contributo, in versione spagnola, è stato pubblicato ne *El Cronista del Estado social y democrático del derecho*, n. 4/2009.

¹ Come sottolinea A. ADINOLFI (*La politica dell'Unione europea in materia di istruzione: obiettivi, competenze, strumenti d'azione*, in O. ROSELLI (a cura di), *Osservatorio sulla formazione giuridica 2006*, Napoli, ESI, 2007, p. 102) in origine non vi era un diretto legame tra il processo di Bologna e le azioni condotte dall'UE in materia di istruzione superiore. Tuttavia, il processo di Bologna ha, da un lato, incoraggiato l'azione della Comunità, grazie all'atteggiamento favorevole manifestato dagli Stati membri nei confronti di iniziative europee in materia di istruzione; dall'altro, ha potuto beneficiare del sostegno economico che la Comunità ha messo a disposizione degli stessi Stati per la sua attuazione.

² Sull'influenza del diritto comunitario sul processo di riforma delle Università, F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico ed autonomia funzionale*, Torino, Giappichelli, 2004. Per una analisi organica del sistema europeo dell'istruzione, v. M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione*, Milano, Giuffrè, 2006.

n. 168³, si è sviluppato un processo di riforme mirato a realizzare l'autonomia universitaria sancita dall'articolo 33 della Carta Costituzionale, intesa anche come strumento per il miglioramento di un sistema sempre più complesso e diversificato. In particolare, la nuova disciplina degli ordinamenti didattici universitari introdotta nel 1999, e successivamente modificata nel 2004⁴, è quella che più ha subito l'influenza delle trasformazioni richieste a livello europeo alle Università per innovarsi, modernizzarsi e divenire più competitive. Al primo decreto si deve infatti l'introduzione della laurea di primo livello (di durata triennale) e della laurea specialistica (o di secondo livello, di durata biennale), costituite come corsi in sequenza, secondo la formula sinteticamente definita "3+2". Il secondo decreto, pur mantenendo la laurea di primo livello (definita ora più semplicemente "laurea"), ha previsto quale nuovo titolo la "laurea magistrale" (acquisibile dopo la laurea di primo livello, o anche dopo la scuola secondaria, esclusivamente per i corsi di studio regolati da normative dell'Unione europea che non prevedano per tali corsi titoli universitari di primo livello, e per i corsi di studio finalizzati all'accesso alle professioni legali).

Il percorso non è stato facile ed omogeneo, come è testimoniato dai documenti ufficiali che hanno monitorato l'introduzione e l'applicazione dei principi del Processo di Bologna nei vari contesti nazionali. L'ultima analisi dello stato di avanzamento del Processo di Bologna nei paesi firmatari, presentata nel 2007 all'incontro di Londra da parte del Bologna Follow-up Group (*Stocktaking Report 2007*⁵), ha fatto il punto sul raggiungimento di una serie di obiettivi ritenuti prioritari per i sistemi di formazione superiore (la strutturazione dei cicli di istruzione secondo tre livelli - laurea, master e dottorato di ricerca - ; l'adozione di sistemi di garanzia della qualità; l'applicazione di un sistema per il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio; lo sviluppo del *lifelong learning*; l'introduzione delle lauree congiunte). Dall'analisi risultano i punti di forza e di debolezza del nostro sistema: se, infatti, appare debole l'applicazione a livello nazionale di un sistema

³ Sul processo di attuazione dell'autonomia universitaria, si vedano almeno F. MERLONI, *Commento all'art. 6*, in *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della ricerca*, a cura di F. MERLONI, Bologna, Il Mulino, 1989, 73 ss.; ID., *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, Giuffrè, 1990; S. CASSESE, *La legge istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e gli adempimenti delle università*, in *Foro it.*, 1989, V, p. 397 ss.; ID., *L'Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 755 ss.; A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro it.*, 1993, IV, p. 102 ss.; M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 161 ss.; D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 139 ss.

⁴Ci si riferisce al Decreto Ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 (*Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei*), adottato in attuazione dell'art. l'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, successivamente modificato ed integralmente sostituito dal Decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270. Sul punto si tornerà nel paragrafo 2.

⁵ Reperibile sul sito web dei Promotori italiani del Processo di Bologna (www.bolognaprocess.it).

istituzionalizzato di assicurazione della qualità in linea con gli obiettivi europei, migliori risultati si evidenziano in tutti gli altri aspetti considerati. Il rapporto si conclude con l'incoraggiamento a completare il processo di attuazione della Dichiarazione di Bologna con le seguenti azioni: l'ulteriore riduzione del tasso di abbandono (*drop-out rate*); l'incremento del numero degli studenti che completano il ciclo di studi entro i termini previsti; il miglioramento del tasso di occupazione dei laureati di primo livello; e infine, il rafforzamento della internazionalizzazione del sistema di istruzione nel suo complesso.

Il disegno complessivo dell'Università italiana che sembra emergere da questi documenti è dunque quello di una Università fortemente impegnata a riequilibrare i percorsi formativi in un'ottica di semplicità, sostenibilità e qualità, anche attraverso una diffusa attività di promozione e divulgazione del *Bologna Process* all'interno delle istituzioni universitarie⁶.

Le numerose azioni realizzate negli ultimi anni dall'Italia per adeguare la struttura dell'istruzione superiore al Processo di Bologna sono evidenziate anche da altre recenti analisi svolte su impulso della Commissione Europea. L'ultimo rapporto in materia realizzato dalla rete Eurydice⁷ elenca ulteriori interventi normativi importanti, come l'introduzione, a partire dal 2001, di un sistema nazionale di crediti compatibile con il sistema europeo ECTS; l'introduzione, a partire dal 2005, dell'obbligo generalizzato di rilascio del supplemento al diploma (*diploma supplement*); l'adesione, nel 2008, del Comitato nazionale di valutazione del sistema Universitario (CNVSU)⁸ all'Associazione europea per l'assicurazione di qualità nell'istruzione superiore (ENQA).

⁶I fondi stanziati dalla Commissione europea per la costituzione di gruppi nazionali di *Bologna Promoters* e per la realizzazione di una campagna di informazione mirata alle esigenze locali hanno consentito la costituzione, già a partire dal 1999, del Gruppo Italiano. La forte collaborazione tra l'Agenzia nazionale Socrates, il Ministero dell'Università e la Conferenza dei Rettori ha consentito di costituire una lista di nomi completamente condivisa e ha fortemente sostenuto l'attività dei Promotori a tutti i livelli, amministrativo, politico e istituzionale. E' stata inoltre istituita una rete di referenti d'Ateneo, denominati Referenti di Bologna, designati dai Rettori. I Referenti sono stati invitati a partecipare a sessioni di informazione e formazione intensiva sui vari aspetti del Processo ed incaricati di svolgere una duplice funzione: da una parte, diffondere nella loro sede le informazioni presenti nel sito web, dall'altra richiedere l'intervento dei Promotori per eventi specifici (visite, seminari, ecc.) e curarne l'organizzazione. Ciò ha agevolato la realizzazione di un programma di attività basato essenzialmente su seminari tematici a livello nazionale e presentazioni di natura più generale presso singole istituzioni.

⁷ *Focus on the structure of higher education in Europe. National trends in the Bologna Process, 2006/07* (pubblicato integralmente sul sito <http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice>, nella sezione "publications").

⁸ Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, istituito ai sensi dell'art. 2 della legge 19 ottobre 1999, n. 370, è organo istituzionale del Ministero dell'Università e della Ricerca. Tra i suoi compiti più importanti, si segnalano: la fissazione di criteri generali per la valutazione delle attività delle Università; la predisposizione di relazioni annuali sulla valutazione del sistema universitario; la valutazione tecnica delle proposte di nuove istituzioni universitarie statali e non statali in vista dell'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale. Ad esso si affianca il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), istituito dal d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204. I due organismi ricordati

Eppure, se si passa da questi dati ufficiali agli esiti delle analisi che, a livello nazionale, hanno tentato una prima misurazione degli effetti degli interventi normativi realizzati (non solo, ma anche) su impulso del Processo di Bologna, il quadro si fa più problematico.

Al riguardo, si può innanzitutto menzionare l'esito dell'ultimo *Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario* realizzato dal già citato CNVSU, che, sia pure «in presenza di alcuni elementi di novità, in parte positivi, e in controtendenza rispetto al passato», fornisce un quadro definito dallo stesso Comitato «critico, che fa emergere una situazione tornata, per certi versi, all'assetto poco incoraggiante del periodo pre – riforma»⁹. A suscitare preoccupazione sono, in primo luogo, i dati relativi all'alta percentuale di studenti non in regola con il corso di studi (40,7 %) e alla durata media del corso di studi (4,6 anni per la laurea triennale), a cui si affiancano dati non incoraggianti relativi al tasso di abbandono ed al numero di studenti inattivi. Nel contempo, il rapporto registra un incremento costante della spesa per il personale universitario, a scapito della spesa per acquisizione di beni durevoli, anche a causa dell'esplosione del numero degli insegnamenti e dei corsi di studio. La stessa frammentazione è stata rilevata anche per i corsi di dottorato, sui quali il Rapporto segnala anche l'età particolarmente elevata in ingresso, e quindi, in uscita dei dottorandi. Le conclusioni impietose della Commissione sono che l'introduzione del sistema del "3+2" è stata occasione per favorire l'attuazione di corsi di studio rispondenti spesso ad una modesta domanda¹⁰; attuare, più in generale, non una distribuzione degli insegnamenti tra lauree e lauree specialistiche in funzione del loro rilievo oggettivo, ma una frequente duplicazione degli stessi; ed operare una frammentazione degli insegnamenti (anche se il fenomeno si situa ai livelli più bassi proprio nell'area di Giurisprudenza).

Anche gli esiti delle analisi compiute sull'impatto della riforma dell'istruzione universitaria nella realizzazione di uno dei più importanti obiettivi del processo di costruzione dello Spazio europeo dell'istruzione, la cd. *employability*, non sembrano incoraggianti. I modesti segnali di ripresa del tasso di occupazione dei laureati italiani si scontrano, infatti, con gli effetti prodotti dalla crisi economica, che ha portato ad un consistente aumento degli impieghi precari e, dall'altro, con la

operano nell'ambito del sistema di valutazione delle Università, che ai sensi della l.n. 370/1999 si articola su due livelli, uno interno e svolto dal Nucleo di valutazione della singola università e l'altro esterno ad opera del Ministero, attraverso i due Comitati, e della Corte dei Conti.

⁹ CNVSU, *Nono rapporto sullo stato del Sistema Universitario*, Roma, dicembre 2008 (reperibile integralmente sul sito www.cnvsu.it, nella sezione "pubblicazioni e documenti").

¹⁰ Secondo il Rapporto, i corsi di studio attivi sono passati dai 2.444 a 5.734. Il numero degli insegnamenti (le materie) è passato, invece, da 116.182 a 180.001. L'aspetto più critico è che una consistente parte di questi insegnamenti, ben 71.038, conferiscono al massimo 4 crediti formativi. E ancora, su 3.373 lauree di primo livello e lauree specialistiche, i corsi con meno di dieci studenti iscritti sono 340.

crescita, ancora insufficiente per recuperare il ritardo a livello europeo, del numero dei laureati prodotti dalle nostre Università¹¹. Va precisato, peraltro, che la particolare complessità del quadro di riferimento ed il poco tempo trascorso dall'entrata in vigore dei nuovi ordinamenti didattici rende molto difficile compiere una valutazione d'insieme sugli effetti delle riforme sul mercato del lavoro, come è stato segnalato dai più attenti studiosi della materia¹².

Infine, va tenuta in considerazione l'immagine dell'Università italiana emergente dalle più note classifiche mondiali, classifiche che, pur non avendo la veste dell'ufficialità, influenzano l'opinione pubblica assai più dei documenti ufficiali e, di riflesso, anche le decisioni dei governi¹³. È significativo, infatti, notare come nelle recenti "Linee guida del Governo per l'Università", presentate dal Ministero per l'Università il 6 novembre 2008, per la prima volta si riconosca apertamente che «nessuna delle nostre Università generaliste si colloca in posizioni nel complesso accettabili (nelle classifiche internazionali)», invocando «riforme coraggiose e profonde». In effetti, nella classifica mondiale annuale per il 2008 curata dalla rivista britannica *Times* (in collaborazione con *Qs*), soltanto quattro atenei italiani figurano tra i primi trecento: l'Università di Bologna è la prima, al 192° posto¹⁴, seguita dall'Università La Sapienza di Roma (205°), il Politecnico di Milano (291°) e l'Università di Padova (296°). Tale risultato appare in parte attenuato dal buon esito del *Peer review Score* (il giudizio indipendente fornito dagli scienziati stranieri sulla qualità degli studiosi che lavorano negli atenei italiani)¹⁵, ma è indubbio che il grado

¹¹ Il sistema universitario italiano ha licenziato un numero di laureati quasi doppio rispetto a quelli prodotti alla vigilia della riforma universitaria: oltre 300mila nel 2006 rispetto a poco più di 152mila nel 1999: si veda il *X Rapporto sulla condizione occupazionale dei laureati. Formazione universitaria ed esigenze del mercato del lavoro*, a cura del Consorzio Interuniversitario AlmaLaurea, Bologna, Il Mulino, 2008. Il Consorzio AlmaLaurea, istituito nel 1994 con il sostegno del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nasce con l'intento di mettere in relazione aziende e laureati e di essere punto di riferimento dall'interno della realtà universitaria per le tematiche degli studi universitari, dell'occupazione e della condizione giovanile. Attualmente vi aderiscono 52 Università italiane (dati tratti dal sito www.almaLaurea.it).

¹² Si v. ad esempio A. CAMELLI, *Una riforma alla prova dei numeri*, in *Il Mulino*, 2007, p. 574, secondo il quale quando si sostiene che la riforma non viene apprezzata dal mercato del lavoro e che si assiste al drastico peggioramento non solo delle prospettive occupazionali dei laureati di primo livello rispetto a quelli del vecchio ordinamento, ma che per i primi peggiora perfino la stabilità, la retribuzione e la qualità del lavoro, non si tiene conto che tutto ciò è dovuto alla prosecuzione degli studi, verso la laurea specialistica, di una quota rilevante di laureati di primo livello (per l'area di Giurisprudenza, addirittura l'89-90%), una parte dei quali tenta di raggiungere l'obiettivo, magari per la necessità di mantenersi agli studi, coniugando studio e lavoro; un'attività lavorativa che così specificata è ovviamente meno stabile, meno retribuita, di minore qualità.

¹³ A. SANDULLI, *Per l'Università della concorrenza e del merito*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 224.

¹⁴ L'Università di Bologna compare anche nella classifica mondiale annuale (2007) della Shanghai Jiao Tong University, sia pure al 252° posto.

¹⁵ Nella classifica del 2008, il punteggio è di 86/100 per Roma La Sapienza e 81/100 per Bologna.

di competitività internazionale del sistema italiano appare limitato solo ad alcune punte di eccellenza.

2. *L'evoluzione del sistema universitario italiano: i principali nodi irrisolti.*

La dottrina è concorde nell'affermare che molti dei problemi che affliggono attualmente le Università italiane siano dovuti alla modalità con la quale il legislatore ha affrontato il tema della riforma universitaria: un approccio disorganico, che ha impedito allo stesso corpo docente di comprenderne a fondo le motivazioni e di collocarle nel solco tracciato dall'Unione europea, e che ha disorientato gli studenti ed il mondo del lavoro. La mancanza di un disegno programmatico di riforma è stato rilevato in più sedi (si è parlato di "circolarità programmatica inconcludente"¹⁶, di "riformismo convulsivo"¹⁷, di "incontinenza legislativa").

Va precisato che questo fenomeno prescinde dal parallelo processo di trasformazione in senso più marcatamente autonomistico che ha investito il sistema amministrativo italiano, a partire dalla legge Bassanini n. 59 del 1997 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ed è quindi esclusivamente imputabile al livello nazionale. La Costituzione italiana, infatti, non solo riserva allo Stato la materia dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (tra cui è da comprendere il diritto all'istruzione: art. 117, c. 2, lett. m), ma vi aggiunge anche una riserva allo Stato in materia di «norme generali sull'istruzione» (art. 117, c. 2, lett. n), volta a delimitare ulteriormente (in aggiunta alla determinazione dei principi fondamentali) la materia «istruzione» come materia di competenza regionale concorrente¹⁸.

Va detto, inoltre, che questo eccesso di produzione normativa¹⁹ non si è limitato alle fonti primarie: al contrario, la riserva di legge in materia di Università contenuta nell'articolo 33, ultimo comma della Costituzione italiana è stata interessata da un progressivo svuotamento, che ha portato ad attribuire ampio

¹⁶ G. TOGNON, *La crisi del potere accademico in Italia. Considerazioni di merito e di metodo storico*, in G. CAPANO – G. TOGNON (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 21.

¹⁷ A. MARI, *La riforma degli ordinamenti didattici universitari*, in *Giorn. dir. amm.*, 8/2007, p. 822.

¹⁸ Per effetto di tali previsioni (e di come esse sono state interpretate ed applicate, a seguito della riforma costituzionale del 2001), il ruolo della legislazione regionale in materia di istruzione universitaria è quindi, allo stato attuale, di un certo rilievo solo nel settore degli interventi a favore del diritto allo studio. Sul punto cfr. R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Ist. Federalismo.*, 2004, p. 277 ss.

¹⁹ Come ricorda G. PIPERATA, *Università (2007)*, in *Encicl. giur.*, Roma, Treccani, *ad vocem*, non si tratta di un fenomeno nuovo: già prima dell'avvento del regime repubblicano, l'eccessiva produzione di disposizioni in materia di università dette luogo alla necessità di emanare un testo unico con il quale razionalizzare il regime giuridico del sistema universitario (r.d. 31 agosto 1933, n. 1592). Nel 2000, inoltre, il persistere del fenomeno aveva portato alla costituzione di una commissione ministeriale per la elaborazione di un nuovo testo unico delle disposizioni sull'ordinamento universitario, i cui lavori, però, non sono stati tradotti in un testo definitivo.

spazio alle fonti secondarie (regolamenti governativi, ma soprattutto decreti ministeriali), le quali hanno finito per regolare aspetti cruciali della vita delle Università²⁰, e per comprimere, in particolare, la loro autonomia didattica. Questa anomalia del «ministro-legislatore» non ha impedito, comunque, che sotto una disciplina apparentemente uniforme restassero forti dislivelli di capacità formativa tra Università²¹.

2.1. La disciplina dell'offerta formativa.

A riprova degli effetti problematici di questo approccio disorganico del legislatore, può essere preso in considerazione il percorso seguito dal legislatore nell'introduzione della già citata riforma del "3+2", e, al suo interno, la vicenda che ha interessato la riforma degli studi di giurisprudenza.

Come si è già detto, il Decreto Ministeriale n. 590 del 1999 ha abrogato l'intero previgente Ordinamento Didattico Universitario, ed introdotto il modello generalizzato ed obbligatorio della laurea triennale e della laurea specialistica²². Le Università hanno dato immediata attuazione al nuovo ordinamento (anche nel settore degli studi giuridici²³), che però ha prodotto notevoli distorsioni, soprattutto in ordine alla eccessiva frammentazione dei corsi, e, nell'ambito di questi, alla insostenibile frammentazione degli insegnamenti.

Per quanto riguarda, in particolare, i corsi di laurea in giurisprudenza, i problemi maggiori si sono riscontrati per la laurea triennale, concepita per lo più come un percorso di studi del tutto analogo, nei contenuti, alla vecchia laurea quadriennale in Giurisprudenza, non sufficientemente professionalizzante, ma allo stesso tempo insufficiente anche per la formazione giuridica di base. Questo dato, unito alla scarsa propensione delle Università alla differenziazione dell'offerta formativa di tipo specialistico, ha portato la maggioranza degli studenti a proseguire gli studi verso la laurea specialistica in Giurisprudenza, con un effetto di notevole allungamento del momento di uscita dall'Università.

Tenendo conto di questi effetti (e nonostante il brevissimo tempo trascorso dall'introduzione della riforma), il legislatore è nuovamente intervenuto, adottando un nuovo regolamento (D.M. 240/2004) che ha sostituito integralmente il precedente, ed emanando due nuovi decreti sulle classi delle lauree triennali e

²⁰ Sul punto, si v. le osservazioni critiche di A. D'ATENA, *Università e Costituzione*, in Id. (a cura di), *L'autonomia del sistema universitario. Paradigmi per il futuro*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 22.

²¹ G. DELLA CANANEA, *Università e professioni tra pseudoriforme e riforme a metà*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, Pag. 102 ss.

²² Rispettivamente, con il D.M. 4 agosto 2000 e 28 novembre 2000 sono state definite le classi delle lauree universitarie triennali e delle lauree specialistiche.

²³ La laurea quadriennale in Giurisprudenza è stata infatti sostituita da due tipologie (chiamate "classi di laurea") di corsi triennali (Scienze giuridiche e scienze dei servizi giuridici) e da due tipologie di corsi biennali specialistici (Giurisprudenza e teoria e tecnica della normazione e dell'informazione giuridica).

magistrali²⁴. Tra le modifiche più importanti introdotte da questa nuova riforma, vi è stata la sostituzione della denominazione della laurea specialistica in laurea magistrale, in modo tale da distinguerla nettamente dai corsi di specializzazione; l'introduzione, accanto ai tradizionali esami, di altre forme di verifica dell'apprendimento, da disciplinare in sede locale; e, infine, la previsione di un nuovo percorso di studi unitario quinquennale (chiamato "laurea magistrale a ciclo unico") per l'accesso alle professioni legali²⁵.

Su questo ultimo punto – il ripristino dell'unitarietà del corso di laurea in Giurisprudenza – sono state le reazioni del corpo docente²⁶, ma soprattutto degli ordini professionali, a spingere il Governo ad un repentino cambio di rotta; un cambio certamente apprezzabile sotto il profilo della adeguatezza della preparazione di coloro che intendono accedere alle professioni giuridiche tradizionali, ma che non è andato esente da dubbi interpretativi e da difficoltà di attuazione²⁷.

La completa attuazione della riforma del 2004 ha comunque dovuto attendere l'approvazione dei nuovi decreti ministeriali di definizione delle altre classi di laurea, avvenuta solo nel 2007²⁸, e entrerà a regime solo tra tre anni, anche se alcune Università (tra le quali vi è Bologna) si sono già adeguate pienamente al nuovo ordinamento; e la previsione di un lungo periodo transitorio (anche per il nuovo ordinamento di giurisprudenza), nel quale lauree "nuove", lauree "3+2" e addirittura lauree "vecchio ordinamento" convivranno, lascia intravedere tutta la difficoltà insita in questi continui cambiamenti.

2.2. La valutazione ed il controllo.

Un altro tema cruciale del processo di Bologna, l'introduzione di meccanismi di garanzia e controllo della qualità della didattica e della ricerca, ha scontato l'incertezza del nostro legislatore, impedendo la piena realizzazione degli obiettivi previsti a livello europeo. L'impegno del Governo a superare l'attuale sistema di

²⁴ Sui contenuti e i principali elementi problematici di questa riforma W. GASPARRI, *Università degli studi e autonomia didattica: la disciplina del d.m. 270 del 2004*, in M. PIETROLATA, M.M. PROCACCINI, O. ROSELLI (a cura di), *Materiali sullo stato della riforma degli studi giuridici nelle facoltà di giurisprudenza*, Napoli, ESI, 2005, p. 163 ss.

²⁵ La definizione delle nuove caratteristiche della Classe di laurea in giurisprudenza è avvenuta con il D.M. 25 novembre 2005.

²⁶ Si ricordi l'appello di oltre 1000 docenti universitari per l'abbandono del sistema del "3+2" per gli studi giuridici, promosso dal Preside della Facoltà di Giurisprudenza di Roma Tor Vergata, l'unica ad essere stata autorizzata a prolungare il precedente ordinamento didattico quadriennale.

²⁷ Cfr. A. Monti, *La nuova laurea magistrale in giurisprudenza nel quadro della riforma degli ordinamenti didattici universitari*, in *Diritto e società*, 2006, p. 291 ss.

²⁸ Si vedano i due Decreti ministeriali del 16 marzo 2007 contenenti, rispettivamente, la definizione delle classi delle lauree universitarie triennali e delle lauree magistrali. Tali decreti sono stati arricchiti con numerose norme comuni, finalizzate al superamento di alcuni limiti già riscontrati alla disciplina contenuta nel d.m. 270 del 2004 ed anche a porre rimedio allo scarso slancio innovativo manifestato da numerose Università nell'attuazione della riforma.

monitoraggio e di valutazione del sistema universitario, mediante l'introduzione di un organismo nazionale indipendente²⁹, sembrava avere trovato concreta attuazione con l'approvazione del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, che aveva previsto l'istituzione di una nuova Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), destinata a sostituire i precedenti Comitati a far data dall'approvazione del suo regolamento di organizzazione e funzionamento.

La nuova Agenzia avrebbe dovuto valutare non solo la qualità degli atenei e della ricerca e l'efficienza dei finanziamenti statali, ma svolgere anche funzioni di indirizzo, coordinamento e vigilanza sulle attività demandate ai nuclei di valutazione interna che operano nelle Università e negli enti di ricerca. Inoltre, significativa era la previsione secondo la quale i risultati ottenuti dall'ANVUR nell'esercizio della sua attività di valutazione sarebbero stati utilizzati come criterio di riferimento per l'allocazione dei futuri finanziamenti agli atenei, a conferma della necessità di porre in stretta correlazione la distribuzione delle limitate risorse statali con la capacità di spesa e gli obiettivi raggiunti dalle università destinatarie³⁰.

Dopo quasi due anni di attesa, nel 2008 è stato finalmente adottato il Regolamento istitutivo dell'Agenzia (D.P.R. 21 febbraio 2008, n. 64); ma il nuovo Governo, entrato poco dopo in carica, ha immediatamente disposto la proroga degli attuali organismi di valutazione³¹. Questo provvedimento, apparentemente transitorio, apre in realtà la prospettiva di un rinvio *sine die* della nuova Agenzia: il nuovo Ministro dell'Università, Mariastella Gelmini, ha infatti recentemente definito l'ANVUR «una costosissima struttura ad alto tasso di burocrazia e rigidità» ed annunciato l'ennesima riforma.

2.3. La disciplina del personale docente.

Il terzo ambito nel quale si è palesemente manifestata la disorganicità dell'intervento normativo statale è quello del reclutamento e della disciplina dello *status* giuridico dei docenti universitari; tema, quest'ultimo, a cui è indispensabile almeno accennare, pur non essendo direttamente al centro degli obiettivi del Processo di Bologna, se si considera che il "capitale umano" delle Università dovrebbe costituire il primo motore dell'attuazione di quello stesso processo.

²⁹La mancanza di indipendenza degli attuali organismi di controllo è facilmente rilevabile dalla loro composizione: i membri del CNVSU sono infatti nominati dal Ministro dell'Università e il suo funzionamento e la durata in carica sono disciplinati dallo stesso Ministro, nel rispetto di una generica «autonomia operativa». Il CIVR è invece nominato dal Presidente del Consiglio (in considerazione dei compiti svolti per tutta la ricerca), ma senza una effettiva garanzia di indipendenza personale dei suoi componenti e quindi di imparzialità delle sue attività.

³⁰ Sul punto cfr. A. MARI, *L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell'Università e della ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2008, p. 384 ss.

³¹ Cfr. l'art. 4-bis, comma 18 del d.l. 3 giugno 2008, n. 97 come convertito dalla Legge 2 agosto 2008, n. 129.

La disciplina sul reclutamento dei docenti ha visto negli ultimi anni almeno due riforme organiche (nel 1998 e nel 2005³²) di segno totalmente opposto, e due importanti provvedimenti transitori: il decreto legge 248/2007 che ha ripristinato, solo per un anno, le norme previgenti che sembravano abrogate³³; ed il successivo decreto legge 180/2008³⁴, che ha introdotto – ma per la sola tornata di concorsi già banditi nel 2008 – nuovi meccanismi di reclutamento dei docenti e introdotto una nuova disciplina per il reclutamento dei ricercatori, senza, peraltro, modificare né abrogare espressamente la riforma “organica” del 2005.

Le tradizionali difficoltà che contraddistinguono le procedure di reclutamento, da sempre in bilico tra contrapposte esigenze di accentramento e di apertura all’autonomia universitaria, hanno quindi determinato continui mutamenti, senza, peraltro, che nessuno dei meccanismi introdotti sia stato in grado di garantire maggiore efficacia in termini di correttezza e trasparenza³⁵.

Questo continuo mutamento delle regole ha invece provocato, oltre ad interminabili dibattiti sulla validità delle formule di volta in volta sperimentate dal legislatore, un sentimento di diffusa sfiducia, sia nell’opinione pubblica, sia all’interno dello stesso mondo accademico, sulla reale capacità del sistema di garantire una selezione imparziale ed un altrettanto imparziale progressione di carriera. Tale situazione ha finito inevitabilmente per incidere sulla capacità dell’Università italiana, da un lato, di attrarre gli studiosi stranieri, dall’altro, di arginare il fenomeno (dilagante soprattutto nelle materie scientifiche) della “fuga dei cervelli”.

³² Ci si riferisce alla l. 3 luglio 1998, n. 210 ed al relativo regolamento di attuazione, approvato con d.p.r. 23 marzo 2000, n. 117, che disciplinavano lo svolgimento dei concorsi su base essenzialmente locale; ed alla l. 4 novembre 2005, n. 230, con il relativo decreto legislativo di attuazione 6 aprile 2006, n. 164, in base al quale il reclutamento dei docenti avrebbe invece dovuto avvenire a conclusione di un primo procedimento nazionale, preordinato all’accertamento del possesso da parte dei candidati della idoneità scientifica, seguito da un secondo a livello locale, affidato alle singole università, preordinato alla nomina effettiva. E’ importante sottolineare da parte del giudice amministrativo non si sia avuta una esplicita condanna del sistema di valutazione locale, al di là di casi specifici nei quali si sono riscontrati comportamenti illegittimi. Al contrario, il Consiglio di Stato ha dichiarato manifestamente infondate alcune obiezioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti delle modalità di formazione della commissione giudicatrice dettate dalla l. 210 del 1998 (sez. VI, 25 sett. 2006 n. 5608).

³³ Si tratta dell’art. 12, comma 2, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, che ha fatto “rivivere”, sino al 31 dicembre 2008, la disciplina contenuta nella l. 210/1988.

³⁴ Il decreto è stato convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1.

³⁵ Tra i numerosi scritti che hanno approfondito il tema, G. DELLA CANANEA, *Università e professioni tra pseudoriforme e riforme a metà*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2002, 102 ss.; A. MARI, *La nomina diretta dei professori universitari*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2003, 199 ss.; S. RAIMONDI, *Lo stato giuridico dei professori universitari tra legge, autonomia statutaria e spinte corporative*, in *Dir. amm.*, 2002, 209 ss.; Id., *I nuovi sistemi di reclutamento delle Università*, in *Dir. Amm.*, 2007, p. 405 s.; G.P. Rossi, *L’irresistibile ascesa del cretino locale*, in *Il Mulino*, 2000, 973 ss.; D. SORACE, *Le nuove procedure di reclutamento nelle università*, in *Giorn.dir. amm.*, 1999, 414 ss.; G. GARDINI – S. CIVITARESE, *Valore legale dei titoli, statuto speciale dei docenti e altri “idola” dell’Università italiana*, dattiloscritto in corso di pubblicazione.

3. *Il dibattito attuale sulla crisi dell'Università e le possibili soluzioni: quale insegnamento si può trarre dal Processo di Bologna?*

Il quadro critico che si è ora rappresentato sembra essersi improvvisamente acuito negli ultimi mesi. Il già citato decreto legge 180 del 2008 – meglio noto come "Decreto Gelmini"³⁶ – rappresenta un provvedimento dal contenuto eterogeneo che anticipa, in più punti, una annunciata "riforma organica" (illustrata nelle "Linee guida" di novembre 2008) che dovrebbe coinvolgere non solo i sistemi di reclutamento dei docenti, ma anche i meccanismi di valutazione della didattica e della ricerca, la programmazione ed organizzazione dell'offerta formativa, il sistema del diritto allo studio. Questa riforma organica è stata tuttavia per il momento rinviata, a seguito delle fortissime proteste da parte dell'intero corpo studentesco e del mondo accademico che hanno accompagnato questo ed altri recenti provvedimenti del Governo, chiaramente improntati ad un'ottica di riduzione della spesa pubblica per l'istruzione³⁷.

Mai come in questo ultimo periodo, la riforma delle Università sembra esposta alla strumentalizzazione ideologica, passando da tema di dibattito per giuristi e tecnici a terreno di scontro politico: ciò ha generato un clima molto sfavorevole per l'Università, alimentato anche da una nutrita letteratura e da un ampio movimento mediatico contro la "Casta"³⁸ dei Professori. A differenza di quanto avvenuto in altri paesi europei, tuttavia, le contestazioni sui provvedimenti di riforma non hanno investito il processo di adeguamento del modello dell'istruzione superiore agli standard europei, sui quali vi è un diffuso consenso, ma si sono concentrate, piuttosto, sulla politica di tagli alle risorse pubbliche destinate all'istruzione e sui rischi connessi all'eventuale ingresso di capitali privati nelle Università.

In questo quadro non deve stupire, dunque, che anche all'interno del mondo dell'Università il dibattito sull'attuazione del processo di Bologna, e, all'interno di questo, sulle modalità di adeguamento dei metodi didattici ai nuovi obiettivi imposti dal processo di armonizzazione europea dei sistemi nazionali di istruzione sia stato piuttosto limitato, coinvolgendo gli organi di governo delle Università e la sua dirigenza amministrativa, ma non il corpo docente nel suo complesso³⁹.

³⁶ Da non confondere con il d.l. 137/2008, convertito nella l. 169/2008, anch'esso comunemente chiamato "Decreto Gelmini", che ha realizzato una contestatissima riforma dell'istruzione primaria, sinora considerata il fiore all'occhiello del sistema formativo italiano.

³⁷ Si vedano le disposizioni in materia di Università contenute nel d.l. 112/1998, convertito nella l. 133/2008, meglio noto - con riferimento al nome del Ministro del Tesoro - come "decreto Tremonti".

³⁸ Il riferimento è all'omonimo volume-inchiesta di G. A. RIZZO e S. STELLA, Milano, Rizzoli, 2007, che ha generato un vero e proprio filone letterario: cfr. ad es., degli stessi autori *La deriva*, Milano, Rizzoli, 2008; C. ZAGARIA, *Processo all'università: cronache dagli atenei italiani tra inefficienze e malcostume*, Bari, Dedalo, 2007; R. PEROTTI, *L'Università truccata*, Torino, Einaudi, 2008.

³⁹ Secondo quanto recentemente dichiarato in una intervista da Maria Sticchi Damiani, coordinatrice del team italiano dei Promotori di Bologna, «Al momento un gran numero di accademici ignora gli obiettivi e le fasi del Processo, altri ne hanno una visione limitata e spesso distorta, in quanto l'attuazione della riforma nazionale spesso prescinde dal quadro europeo di riferimento e si sovrappone completamente ad

Anche nel settore degli studi giuridici, peraltro, la necessità di sviluppare una riflessione permanente sulla didattica del diritto è emersa solo di recente: proprio il passaggio dai vecchi ai nuovi ordinamenti didattici ha costituito l'occasione per rimeditare sulle trasformazioni del fenomeno giuridico sugli stessi fondamenti della disciplina⁴⁰. Frutto ed ulteriore sviluppo di queste prime riflessioni è l'iniziativa, promossa da un gruppo di studiosi di discipline giuspubblicistiche nel 2003, di istituire un Osservatorio sulla formazione giuridica (ed un collegato Annuario), al fine di compiere una riflessione sulle grandi trasformazioni che attraversano gli ordinamenti giuridici contemporanei; valutarne la ricaduta negli studi giuridici; trasferire questa riflessione scientifica nella costruzione di adeguati modelli di formazione⁴¹.

L'importanza di una riflessione organica sulla didattica del diritto si coglie facilmente, se si considera che l'Università è una istituzione che eroga un servizio, la cui qualità non è solo misurabile, ma doverosa⁴². In questa direzione, è incoraggiante la posizione assunta di recente dal Consiglio Universitario nazionale⁴³, che ha sottolineato come la *qualità dell'offerta formativa* vada considerata una parte essenziale del diritto allo studio sancito dalla Costituzione italiana, ed ha richiamato il Governo a compiere un rinnovato e concreto sforzo in questa direzione⁴⁴.

Eppure, l'impressione è che né le istituzioni universitarie, né le istituzioni politiche abbiano sinora saputo leggere ed interpretare adeguatamente il frutto di queste riflessioni. I dati concreti che si sono riportati dimostrano come probabilmente l'enfasi del dibattito pubblico sui mali dell'Università italiana abbia condotto ad

esso. Nel corso della campagna informativa i Promotori hanno riscontrato negli accademici curiosità ed interesse, ma anche la frustrazione di non aver avuto prima la consapevolezza necessaria per inquadrare le proprie attività accademiche in un contesto di riferimento più ampio e motivante».

⁴⁰ Un'analisi a tutto campo dei problemi della formazione giuridica è quella contenuta nel volume, a cura di V. CERULLI IRELLI e O. ROSELLI, *Per una riflessione sulla didattica del diritto*, Milano, Franco Angeli, 2000, che raccoglie contributi di oltre trenta autori. A questa riflessione collettiva sono seguiti numerosi interventi, tra i quali si ricordano: G. ALPA, *La riforma universitaria e l'insegnamento del diritto civile*, in *Rassegna Forense*, 1/2003, p. 3 ss.; E. FOLLIERI, *L'insegnamento globale del diritto amministrativo (jus et remedium)*, in *Studium iuris*, 2004, p. 709 ss.; S. CASSESE, *Il sorriso del gatto. Ovvero, dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2006, p. 597 ss. G. PASCUZZI, *La scienza giuridica è disciplinare: può esserlo la didattica nella Facoltà di Giurisprudenza?*, in *Foro it.*, 2007, V, p. 94 ss.

⁴¹ Si veda la presentazione dell'Osservatorio sulla formazione giuridica in *La riforma degli studi giuridici*, a cura di V. CERULLI IRELLI e O. ROSELLI, Napoli, ESI, 2005, volume che ha dato avvio alla omonima Collana.

⁴² V. ZENO ZENCOVICH, *Introduzione*, in *Come insegnare il diritto. Metodi, modelli, valutazione*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 3.

⁴³ Il Consiglio universitario nazionale (CUN), organo consultivo e di supporto del Ministero dell'Università e della ricerca, è composto da rappresentanti del sistema universitario (personale docente, tecnico-amministrativo, studenti), eletti secondo le modalità regolate dalla l. 16 gennaio 2006, n. 18.

⁴⁴ Consiglio Universitario Nazionale, parere concernente le "Linee guida del Governo per l'Università", 12/2/2009 (in www.cun.it).

un'estremizzazione, con valutazioni non sempre rispondenti alla realtà, ma è evidente che in questo clima generale lo spirito riformatore che anima il processo di Bologna potrebbe arrestarsi. L'attuale temperie culturale, anzi, rischia di mettere in discussione i risultati già raggiunti.

Nella cornice limitata di questo scritto non è possibile analizzare le diverse possibili soluzioni che sono state proposte per superare le numerose difficoltà in cui si dibatte il sistema universitario italiano. Ci si limiterà, quindi, a tre suggerimenti che possono trarsi dal metodo che ha ispirato il *Bologna Process* e dagli obiettivi prioritari che le Università si sono date con l'adesione a questo processo.

In primo luogo, va sottolineata l'importanza di procedere nella direzione di una autonomia effettiva delle Università: quella autonomia che costituisce il presupposto del processo di Bologna ed il motore propulsivo indispensabile per l'effettiva attuazione di qualsiasi rinnovamento.

La convinzione ormai diffusa tra i più attenti studiosi, ed assolutamente condivisibile, è che «l'autonomia, se effettivamente praticata, ma anche adeguatamente rivisitata, può funzionare. Istituzioni scientifiche pienamente responsabili delle attività di ricerca e dei loro risultati, compartecipi delle più rilevanti scelte di indirizzo politico e di programmazione del settore, soggette a serie valutazioni imparziali, sono l'unica soluzione per un effettivo sviluppo di una scienza non strumentale ad interessi (politici ed economici) ad essa esterni»⁴⁵. E' senz'altro vero che la gestione irresponsabile dell'autonomia da parte di alcune Università ha prodotto un clima contrario allo sviluppo del sistema universitario, a danno dell'equilibrata gestione, della qualità e del merito ed a scapito degli studenti. E' tuttavia altrettanto vero che il diritto delle Università, costituzionalmente riconosciuto, di «darsi ordinamenti autonomi» è stato sinora attuato soprattutto sul versante dell'autogoverno, mentre forti limitazioni permangono sui tre versanti decisivi della determinazione degli ordinamenti didattici, del reclutamento del personale docente e della gestione delle entrate e delle spese⁴⁶.

Non è possibile, quindi, pensare ad un effettivo rilancio del sistema Università senza affidarne, *in primis*, l'attuazione proprio alle autonome scelte delle stesse istituzioni universitarie⁴⁷.

⁴⁵ F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle Università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 581.

⁴⁶ I trasferimenti statali costituiscono infatti la fonte prevalente di finanziamento, mentre il gettito complessivo delle entrate a carico degli studenti non può essere superiore al 20% del finanziamento che ogni ateneo riceve da parte dello Stato.

⁴⁷ L'autonomia come carattere fondante dell'Università europea, ed elemento indispensabile per garantire la rispondenza del "servizio-università" alle richieste degli "utenti", è da tempo sottolineato anche dagli esperti di scienza dell'organizzazione: cfr. G. REBORA, *Università e valore pubblico: il significato di una linea di ricerca nell'Europa del XXI secolo*, in E. MINELLI, G. REBORA, M. TURRI, *Il valore*

In secondo luogo, occorre proseguire nel percorso che mira all'introduzione di strumenti utili ad assicurare una misurazione della qualità dell'istruzione superiore. E' infatti ormai diffusa a tutti i livelli la convinzione che l'intervento del legislatore, negli anni a venire, debba essere principalmente indirizzato all'introduzione di meccanismi di incentivazione fondati sul merito e di corrispondenti ed adeguati strumenti di valutazione e di sanzione, necessari a completare il circuito virtuoso che lega autonomia e responsabilità.

La valutazione della didattica e della ricerca, poiché è volta a fornire dati conoscitivi oggettivi, di interesse generale (delle stesse istituzioni scientifiche, degli organi politici, della collettività degli utenti, attuali e futuri), deve peraltro essere organizzata in modo distinto e separato rispetto all'apparato politico, titolare dei compiti di programmazione e di finanziamento; e deve comunque essere organizzata in modo tale da accentuare i processi di responsabilizzazione delle stesse istituzioni universitarie, concentrandosi maggiormente sulla valutazione dei risultati ed in minor misura sul controllo delle procedure.

In terzo luogo, è necessario assumere la dimensione europea come punto di riferimento per la impostazione dei problemi e per la ricerca delle soluzioni in grado di valorizzare adeguatamente il ruolo strategico della conoscenza e della formazione sia dalla dimensione dei mutamenti dovuti dalla globalizzazione e dalla dimensione generale della crisi in atto a livello mondiale. In linea con questo obiettivo, occorre sviluppare il più possibile le sinergie tra le Università europee, in modo tale che, prima ed a prescindere dall'intervento dei legislatori nazionali, la diffusione e la circolazione dei modelli più virtuosi e più efficienti avvenga spontaneamente e come frutto della libera iniziativa delle istituzioni di formazione. Sotto questo profilo, il metodo seguito nell'attuazione del processo di Bologna merita senz'altro di essere esteso a tutti i campi dell'istruzione universitaria.

In ogni caso, qualsiasi nuovo intervento legislativo dovrà tendere a garantire un assetto possibilmente stabile, in grado di dare alle istituzioni scientifiche «il bene più prezioso (insieme all'autonomia e alla libertà): una prospettiva di lungo periodo»⁴⁸. Questo nuovo assetto, peraltro, deve essere cercato con il pieno assenso delle stesse istituzioni universitarie. La sfera dell'istruzione superiore e della ricerca è infatti complessa e delicata: per la sua programmazione, la sua gestione, il controllo e la valutazione occorre una buona saldatura tra volontà politica e competenze e conoscenze specializzate e dedicate⁴⁹. Ciò vale, a maggior

dell'Università. La valutazione della didattica, della ricerca, seri servizi negli atenei, Milano, Guerini ed., p. 35.

⁴⁸ F. MERLONI, *ult. op. cit.*, p. 582.

⁴⁹ La necessità di restituire uno stabile quadro di riferimento al sistema universitario con l'impegno a non modificarne gli elementi fondanti (quadro ordinamentale generale, assetto istituzionale, principi di finanziamento) per un periodo medio-lungo, rappresenta il primo punto della proposta dell'associazione

ragione, per l'assetto degli studi giuridici, chiamato a misurarsi con l'incessante mutamento del quadro normativo e per questo più che mai bisognoso di stabilità degli obiettivi e dei percorsi.

ASTRID illustrata in M. CAMMELLI – F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 17 ss., a cui si rinvia per un'ampia ed approfondita analisi dei principali problemi dell'Università e delle possibili soluzioni.