

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Autonomia universitaria e organizzazione didattica

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/118241> since

Publisher:

Guerini e associati

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

L'università possibile

Note a margine
della riforma

a cura di
Giorgio Vittadini

GUERINI
E ASSOCIATI

© 2012 Fondazione per la Sussidiarietà, Milano
© 2012 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti, 28 - 20122 Milano
http://www.guerini.it
e-mail: info@guerini.it

Prima edizione
Marzo 2012

Copertina di Maurizio Milani

In copertina
Studenti a Firenze, foto di Britt Erlanson
© Getty Images

Stampa
Arti Grafiche Fiorin, Sesto Ulteriano (San Giuliano Mil.)

Ristampa: V IV III II I 2011 2012 2013 2014 2015

Printed in Italy
ISBN 978 88 6250 223 8

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.
Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana n. 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

punto di fuga



Capitolo 4

Autonomia universitaria e organizzazione didattica

Michele Rosboch

1. Premessa: centocinquant'anni di riforme

Nelle recenti celebrazioni del centocinquantenario dell'Unità d'Italia non sono mancati accenni all'importanza dell'istruzione nel complesso processo di formazione della coscienza nazionale. In tale ambito si possono collocare anche alcuni accenni allo sviluppo degli assetti del sistema universitario.

Com'è noto, l'Italia unita eredita dal Regno di Sardegna l'organizzazione dell'istruzione (frutto specialmente delle Riforme Alfieri di Sostegno e Bon-Compagni del biennio 1846-48), di cui anche le università fanno parte. In effetti, fin dal secolo XIX le diverse riforme del sistema universitario si collocano nel più ampio contesto di rivisitazione del complesso del sistema dell'istruzione in Italia. Fanno eccezione – a ben vedere – gli ultimi due significativi interventi, risalenti al 1989-91 (con le leggi proposte dal ministro Ruberti istitutive del MIUR e di riforma del diritto allo studio universitario e degli ordinamenti didattici) e la più recente Legge 240/2010.¹

L'organizzazione del sistema universitario nel periodo dell'Unità (frutto dell'estensione all'Italia unita della Legge Casati, approvata nel 1859 utilizzando i pieni poteri governativi del tempo di guerra) si caratterizza per una spiccata vocazione didattica (mentre resta sullo sfondo l'organizzazione della ricerca, per lo più lasciata all'intraprendenza dei singoli docenti), con un'impronta assai centralistica dal punto di vista organizzativo e di governo del sistema.²

¹ Peraltro la presenza di un autonomo Ministero per l'Università e la Ricerca ha avuto vita breve, essendo da qualche anno nuovamente ricompreso in quello dell'Istruzione.

² Per tutti, A. Morelli, *Istruzione superiore*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XVII, Torino 1938, pp. 372-374 e pp. 387-395.

Spettano, infatti, al Ministero dell'Istruzione le nomine delle principali autorità accademiche (su tutte i rettori), dei docenti di ruolo e le attribuzioni finanziarie. Alcuni docenti universitari partecipano, poi, al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (in seguito costituito), chiamato a sovrintendere al sistema dell'istruzione e a fornire pareri al ministro sia per l'istruzione scolastica che per quella universitaria. Le università si configurano alla stregua delle altre pubbliche amministrazioni, senza essere dotate di personalità giuridica, nel quadro del sistema scolastico nazionale. Nelle università operano i Consigli universitari, con un presidente scelto dal Re, cinque docenti, i rappresentanti delle Facoltà (solitamente cinque: Teologia, Giurisprudenza, Medicina, Lettere, Scienze) e due personalità illustri del mondo della cultura; fra i consiglieri professori il Re designa il rettore dell'università.³

Non mancano, peraltro, accanto ai pochi margini di autonomia organizzativa degli atenei, garanzie di autonomia, con la tutela della libertà di pensiero e d'insegnamento.⁴

La situazione evolve nel periodo liberale fino agli interventi messi in atto nel periodo giolittiano, che non mutano, però, l'impostazione di fondo del sistema unitario dell'istruzione universitaria, uniformando espressamente con il R.D. 795 del 1910 tutte le Istituzioni superiori alla disciplina a suo tempo prevista dalla Legge Casati.

Rappresenta, invece, un momento di svolta la riforma del ministro Gentile (R.D. 30 settembre 1923, n. 2102, in forza della delega al Governo ex l. 3 dicembre 1922, n. 1601), risalente al periodo fascista, in cui – ancora una volta – l'assetto del sistema universitario e dei singoli atenei viene a essere modificato nel contesto di una completa riforma dell'intero sistema scolastico nazionale. Pur accentuando alcuni caratteri centralistici e dirigistici

3 R.D. 13 novembre 1859, n. 3725 (con successive modificazioni e Regolamenti attuativi). Dopo l'Unità si aprì un ampio dibattito in ordine all'attribuzione della personalità giuridica alle università. Nonostante i numerosi interventi e progetti favorevoli, questa venne riconosciuta solo con la riforma Gentile: cfr. A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001, pp. 127-141.

4 Rimando in proposito all'ampia e completa ricostruzione di F. Colao, *La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Milano 1995. Spunti di rilievo anche sulle matrici determinanti il sistema universitario italiano, esemplificativamente, in *L'Università c'è ancora. Atti del convegno studenti-docenti, Roma. Università «La Sapienza», 28 febbraio 1987*, Milano 1987; inoltre, per gli aspetti giuridici, fra i molti, R. Balduzzi, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in «Le istituzioni del federalismo», 2-3 (2004), pp. 263-283 e F. Fenucci, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano 1991.

del sistema (propri del contesto di realizzazione dello Stato fascista)⁵ la Riforma Gentile colloca le università in una posizione preminente, potenziandone le attribuzioni didattiche di alto livello e incrementando la funzione accademica della ricerca scientifica e di diffusione della cultura nazionale.⁶

Il passaggio alla Costituzione Repubblicana dota di una piena copertura costituzionale – art. 33 – l'autonomia delle università (e implicitamente del sistema universitario) prevedendo l'ipotesi di un preciso diritto allo studio in ambito universitario (art. 34) a beneficio degli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi.⁷

I successivi sviluppi del sistema, con frequenti interventi di dettaglio, vedono invece, negli anni Ottanta del secolo scorso, una serie di interventi normativi di ben più ampio respiro, che, nell'arco di un decennio, contribuiscono a cambiare radicalmente l'intero sistema universitario. Soprattutto con riferimento allo stato giuridico dei docenti e all'organizzazione interna degli atenei, va ricordato il DPR 382 del 1980, che istituisce i ruoli dei ricercatori e dei professori associati e ordinari, nonché un doppio canale per lo svolgimento delle attività didattiche (centrate sulle Facoltà) e di ricerca (con i Dipartimenti). Proprio tale assetto viene ora superato dalla Legge 240/10.

Inoltre, la già ricordata legge istitutiva del MIUR (l. 168/89) porta ad attuazione il dettato costituzionale, conferendo una piena autonomia alle istituzioni universitarie, sia nel senso della loro autorganizzazione, sia nel senso di un'autonomia finanziaria e contabile; la mancata approvazione di uno specifico provvedimento sull'autonomia universitaria ha lasciato non del tutto chiariti alcuni nodi di sistema (soprattutto con riferimento ai rapporti fra MIUR e atenei), mentre le leggi 341/90 e 390/91 hanno dettato disposizioni di rilievo ancora in ambito didattico (con l'avvio a regime dei corsi «brevi» e delle attività dei master universitari, oltre

5 Per tutti, cfr. A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario, Introduzione* di G. Lombardi, Torino 1995, *passim* e A. Morelli, *Istruzione superiore*, cit., pp. 371-425.

6 La legge prevede che: «Le Università e gli istituti hanno personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, nei limiti stabiliti dal presente testo unico e sotto la vigilanza dello Stato, esercitata dal Ministero della Pubblica Istruzione» (art. 1).

7 In proposito, mi permetto di rimandare ai risultati di una ricerca compiuta qualche anno fa nell'Università di Torino: *Il diritto allo studio universitario. Radici e prospettive*, a cura di E. Genta, Savigliano 2003. Rinvio, inoltre, ai saggi di Lorenza Violini e Tommaso Agasisti contenuti nel presente volume. Cfr. infine A.M. Poggi, *Le autonomie funzionali...* cit., *passim*.

all'istituzionalizzazione delle attività di tutorato e orientamento per gli studenti) e per il diritto allo studio universitario.⁸

Di una certa importanza sono stati anche i successivi interventi di razionalizzazione del sistema universitario nel suo complesso (contenuti per lo più nelle Leggi Bassanini degli anni Novanta), interventi sui ruoli docenti (l. 210/1998 e l. 230/2005) e l'avvio della riforma degli ordinamenti didattici con l'introduzione dei percorsi di primo livello (triennale) e di secondo livello (biennale), ora confluiti nel Dm 270/2010.⁹

2. La Legge 240/2010: note di sistema

Nel suo complesso, al di là delle numerose polemiche che ne hanno accompagnato l'iter e l'approvazione, la Legge 240/2010 presenta numerosi elementi d'interesse e di significativo aggiornamento dell'assetto degli atenei e dell'intero sistema universitario.

Proprio da questo punto di vista si può individuare una rilevante inversione di rotta di un percorso ormai più che ventennale; se dal 1989 al 2010 la linea di sviluppo aveva mirato a incrementare l'autonomia degli atenei, con la legge approvata su proposta del ministro Gelmini tale autonomia subisce una certa compressione. Anzitutto, in confronto con la Legge 168/89, aumentano i vincoli per gli statuti universitari (soprattutto rispetto all'articolazione della *governance* interna); in secondo luogo cresce il ruolo del MIUR che viene oggi a indicare «obiettivi ed indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti» (art. 1, c. 4), verificandone e valutandone anche i risultati tramite l'ANVUR. Tale potere d'indirizzo si esplica specialmente nella facoltà di distribuzione delle risorse agli atenei proprio sulla base degli «obiettivi strategici del sistema» e «nel rispetto del principio della coesione nazionale» (art. 1, c. 4-5).

8 Fra i molti, A. Poggi, *Il "caso" dell'autonomia universitaria: la costruzione di un "effettivo" modello di "autonomia" di un soggetto pubblico*, in *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano 1998, pp. 129-216. Si vedano anche i saggi contenuti nel volume *Il diritto allo studio nell'Università che cambia. Atti del convegno per il decennale della Fondazione Ceur*, a cura di L. Violini, Milano 2002.

9. Il processo ha preso l'avvio dalle dichiarazioni di Parigi e Bologna (del 1998 e 1999) sullo spazio comune europeo dell'istruzione nel lodevole tentativo di favorire una migliore integrazione fra i sistemi universitari europei; nel sistema italiano, peraltro, l'applicazione del nuovo assetto ha comportato numerose criticità e talune distorsioni del sistema (su tutte l'eccessiva proliferazione dei corsi e delle sedi universitarie) a cui anche la Legge 240/10 cerca di porre rimedio. In senso molto critico sulla riforma degli ordinamenti didattici, cfr. *Tre più due uguale zero. La riforma dell'Università da Berlinguer alla Moratti*, a cura di G.L. Beccaria, Milano 2004: alcune considerazioni positive sono contenute, invece, nel saggio di Marco Cammelli nel presente volume.

La corsa senza freni dell'autonomia universitaria pare dunque subire una battuta d'arresto, pur restando in vigore le disposizioni della L. 168/89 e della L. 127/97 (salvo l'espressa abrogazione da parte della Legge 240/10 di alcuni articoli di rilievo minore), mentre cresce esponenzialmente il peso della «valutazione» del sistema universitario e delle sue componenti.¹⁰

Da un altro punto di vista, invece, la Legge 240/10 prosegue e compie il percorso (avviato già nel XX secolo) di rincorsa delle attività di ricerca rispetto a quelle didattiche; l'equilibrio paritario fra le funzioni didattiche e di ricerca disegnato dalla L. 382/80 (che pure resta in vigore in quanto compatibile con le nuove norme) viene alterato a tutto beneficio della ricerca. È questa, infatti, ad assumere un ruolo centrale nel sistema individuato dalla vigente normativa, sia con riferimento alla valutazione (e conseguente allocazione di risorse) sia con riguardo alla determinazione dello *status* dei docenti e dei ricercatori a tempo determinato.

Anche la scelta operata nel senso di una dipartimentalizzazione dell'organizzazione interna delle università va senza dubbio in tale direzione, orientando l'articolazione degli aggregati interni degli atenei su base scientifica (affinità di discipline e interessi di ricerca) e non sulla base delle esigenze d'insegnamento (come nelle attuali Facoltà). La presenza, poi, di strutture di «raccordo» serve proprio a correggere e indirizzare, anche a beneficio della didattica e dei servizi agli studenti, tale *favor* dell'organizzazione scientifica dipartimentale.

Inoltre, va rilevato come la Legge 240/10 («Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario») si colloca nel contesto di un generale progetto di riordino e razionalizzazione della Pubblica Amministrazione, oltre a subire gli effetti dell'accentuata difficoltà della finanza pubblica, che a partire dalla Legge 133/2008 ha

¹⁰ In effetti il concetto di «autonomia» si configura come un concetto tipicamente *relativo*, implicando una serie di relazioni asimmetriche fra gli attori dell'ordinamento, capace di modellarsi secondo diverse articolazioni a seconda delle previsioni normative e delle circostanze di fatto. Le vicende storiche di una istituzione come l'università (che fa dell'autonomia un suo carattere intrinseco, fin dalle origini medievali) sono assai significative. In proposito, fra i moltissimi, secondo prospettive diverse, si vedano: E. Castorina, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano 1992; P. Grössl, *Pagina introduttiva (con una 'lettera aperta' al ministro Berlinguer)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 25 (1996), pp. 1-8 e *Autonomia universitaria: studi sul caso italiano*, Roma 1978.

ridotto le disponibilità del Fondo di finanziamento ordinario degli atenei e le complessive disponibilità del sistema universitario. Da ultimo, è bene rilevare come la piena applicazione della Legge 240/10 dipenda da un lungo elenco di atti applicativi di diversa natura sia a livello centrale (Decreti legislativi, Dpcm, Decreti ministeriali, Regolamenti) sia a livello locale (riscrittura degli Statuti e Regolamenti interni) che differiscono l'efficacia di alcune disposizioni e stanno impegnando a fondo tutte le componenti universitarie in una non facile opera di aggiornamento delle regole di funzionamento delle università.

3. *L'organizzazione didattica*

70

Passando più specificamente al quadro della disciplina dell'organizzazione didattica, contenuta nella Legge 240/10, va preliminarmente osservato che fra i «principi ispiratori della riforma» rientra significativamente l'affermazione secondo cui: «Le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e sono luogo di apprendimento ed elaborazione critica della conoscenza; operano, combinando in modo organico ricerca e didattica per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica» (art. 1, c. 1). Risulta perciò ben confermato il nesso inscindibile e organico fra ricerca e didattica, che vengono poi finalizzate al progresso del Paese.

La funzione didattica resta, dunque, centrale negli assetti degli atenei e dell'intero sistema, pur dovendosi riscontrare (come già accennato) un certo spostamento dell'attenzione verso la valutazione della ricerca con conseguente e pratica subordinazione dell'impegno didattico alle attività di ricerca.¹¹

Con riguardo – invece – alla qualità del sistema universitario, si può riscontrare una chiara accentuazione del peso del merito studentesco (art. 1, c. 3), il quale non può che risultare connesso al miglioramento della qualità della didattica in tutte le sue articolazioni (dall'insegnamento ai servizi per gli studenti).

¹¹ Di rilievo il recente contributo di C. Pinelli, *L'autonomia universitaria*, relazione presentata alla Giornata di studi su «Autonomia universitaria e rappresentanza delle comunità accademiche, dei saperi e delle discipline», Roma 19 settembre 2011. disponibile sul sito www.cun.it.

L'organizzazione delle attività didattiche si può individuare (a partire – per così dire – dal basso verso l'alto) dalle articolazioni dei «corsi di studio». I «corsi di studio» (come *curricula* omogenei individuati secondo le tabelle ministeriali vigenti) possono essere istituiti dai singoli Dipartimenti oppure congiuntamente fra loro con il concorso di due o più strutture.

Ai Dipartimenti, in una lodevole ottica di semplificazione e razionale dimensionamento delle strutture (art. 2, c. 12), spettano «funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno a esse correlate o accessorie» (art. 2, c. 2, a).¹²

Con criteri di affinità disciplinare e per finalità di «coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche» e di «gestione dei servizi comuni» (art. 2, c. 2, c) possono essere istituite strutture di raccordo, comunque denominate; spettano agli organi di tali strutture anche le proposte di soppressione dei corsi di studi.

La natura e l'articolazione di questi organismi di raccordo e di servizio (non più di 12 nei grandi atenei) – che a una prima lettura della legge aveva fatto pensare a una conservazione delle vecchie Facoltà – ha rappresentato uno dei nodi maggiormente discussi in sede di modifica degli statuti delle università, che hanno oscillato fra una previsione di «scuole» con mere funzioni di servizio a quella di istituzioni più complesse (soprattutto in ambito medico e assistenziale).

Il governo delle strutture didattiche prevede la figura di un Direttore di Dipartimento e di un Consiglio composto da tutte le componenti (incluse le rappresentanze degli studenti e del personale tecnico-amministrativo); a livello dipartimentale o, in alternativa, a livello di struttura di raccordo, è prevista l'istituzione di una Commissione paritetica studenti-docenti «competente a svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte dei professori e dei ricercatori» (art. 2, c. 2, g).¹³ I singoli corsi di studio si avvalgono, invece, di un Coordinatore,

¹²Le strutture dipartimentali, già previste dalla Legge 382/80, assumono ora un ruolo centrale nell'organizzazione degli atenei; debbono essere formate da un congruo numero di docenti (40 nelle università con più di mille docenti, 35 nelle altre), raggruppati secondo criteri di omogeneità scientifico-disciplinare (art. 2, c. 2, b).

¹³Spettano alla stessa Commissione paritetica anche il formulare pareri sull'attivazione e la soppressione dei corsi e individuare indicatori utili alle attività di valutazione della didattica (art. 2, c. 2, g).

mentre le strutture complesse prevedono un organismo direttivo deliberante composto dai Direttori dei Dipartimenti afferenti e da un certo numero di docenti designati, oltre a una rappresentanza studentesca.¹⁴

A livello centrale sono attribuite al Senato Accademico le competenze a formulare proposte e pareri obbligatori in materia di didattica (oltre che di ricerca e servizi agli studenti), a proporre l'attivazione o la soppressione di corsi, sedi o dipartimenti e ad approvare i regolamenti in ambito didattico (art. 2, c. 1, e). Spetta, invece, al Consiglio di Amministrazione, nell'ambito della programmazione generale e degli indirizzi strategici dell'università la competenza per l'attivazione e la soppressione dei corsi di studio (art. 2, c. 1, h).

Di particolare rilievo sono, poi, le disposizioni contenute nell'ambito dell'art. 5 "Delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario", con la previsione dell'introduzione di un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitari sulla base di specifici indicatori (definiti dall'ANVUR); l'accREDITamento verrà pertanto subordinato all'accertamento del possesso da parte degli atenei di «idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria».¹⁵

A ben vedere si tratta di un indirizzo di indubbio rilievo, destinato a modificare in radice l'offerta didattica e formativa, ponendo l'accento (al di là delle ovvie valutazioni culturali e didattiche) anche sui presupposti organizzativi, logistici ed economici dei corsi di studio.¹⁶ In tal senso anche la logica dell'accREDITamento (già da anni sperimentata in molti atenei con riferimento ad alcuni corsi «professionalizzanti» legati ai fondi europei per l'alta formazione o a Facoltà con standard qualitativi europei, come quelle di Medicina Veterinaria) potrà rappresentare un sicuro

14 Art. 2, c. 2, f.

15 Significativamente lo stesso art. 5 riporta analoghi principi per ridefinire sulla base di nuovi criteri di efficienza, economicità e secondo la logica dell'accREDITamento dei servizi il diritto allo studio universitario. In questa logica, infatti, i servizi rientrano appieno fra gli elementi di valutazione dell'offerta formativa. Si tratta di un percorso – ora ben delineato – già prefigurato da tempo: cfr. per tutti G. Pastori, *Il diritto allo studio universitario fra riforme istituzionali ed amministrative*, in *Il diritto allo studio universitario...* op. cit., pp. 12-27.

16 Art. 3, c. 3, a.

elemento di riqualificazione dell'offerta didattica e di miglior finalizzazione delle risorse disponibili.¹⁷

Sempre nella stessa direzione si colloca l'introduzione di parametri per l'individuazione di un «costo *standard* unitario di formazione per studente in corso», da calcolarsi «secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università» (art. 5, c. 4, f). Da questi indicatori dipenderà l'assegnazione di una percentuale di finanziamenti ministeriali, ed è agevole ritenere che gli stessi costituiranno parametri per la programmazione delle linee di sviluppo dei singoli atenei, per la (ormai necessaria) differenziazione dei contributi e delle tasse studentesche in ragione dei corsi di studio e per la determinazione della stessa localizzazione sul territorio dell'offerta didattica e formativa.

A completamento delle considerazioni fin qui svolte, resta da fare un cenno alla ricaduta del mutato contesto della didattica sullo stato giuridico dei professori e dei ricercatori, che sono tenuti – secondo le proprie specificità – a compiti didattici e di servizio agli studenti (art. 6, c. 2 e c. 3). Per i ricercatori a tempo indeterminato è prevista la facoltà di tenere corsi e moduli curriculari (oltre ai compiti obbligatori di tutorato e didattica integrativa), mentre per i nuovi ricercatori a tempo determinato si prevede lo svolgimento di attività didattiche e integrative (art. 24, c. 1). La valutazione dell'attività svolta costituisce sia per i ricercatori sia per i professori di I e II fascia uno dei parametri della valutazione in ordine alla chiamata (ex art. 18, c. 1) o alla conferma del contratto per i ricercatori (art. 24, c. 3, a), mentre non rientra fra i titoli da valutarsi necessariamente per il conseguimento dell'abilitazione nazionale (art. 16, c. 3).

Spetta ai professori di ruolo e ai ricercatori la copertura degli insegnamenti necessari per assicurare l'offerta formativa degli atenei (con rigorosi controlli da parte dei Nuclei di Valutazione circa i requisiti minimi necessari); è prevista in via residuale e con tipologie contrattuali abbastanza rigide anche la possibilità di

¹⁷ Si osservi, in proposito, anche l'art. 3 della Legge 240/10 che prevede la possibilità di federazione degli atenei soprattutto al fine di razionalizzare l'offerta formativa. Sulla base di tali principi viene anche favorita la disattivazione dei corsi di studio decentrati (ex Legge 43/2005) e la ricollocazione del personale (con incentivi da parte del MIUR) presso le sedi principali.

avvalersi di docenti a contratto, sia a titolo gratuito che oneroso, italiani o stranieri (art. 23), con caratteristiche di alta qualificazione scientifica o professionale.¹⁸

4. Cenni conclusivi

Pur retrocedendo di qualche passo rispetto alle funzioni e alle attività di ricerca, la didattica svolge anche nell'università disegnata dalla Legge 240/2010 una funzione essenziale. La scelta di costituire, poi, un unico soggetto (il Dipartimento), a cui sono attribuite sia le funzioni di ricerca sia quelle didattiche e formative (secondo uno schema che ricorda, pur a distanza di molti anni, la funzione delle Facoltà precedenti alla Legge 382/1980...), potrà anzi favorire la sinergia fra i due pilastri che, da sempre e strutturalmente, sovrintendono alla ragion d'essere dell'università.

Parliamo di università che, pur nelle obiettive difficoltà economiche e organizzative attuali, è chiamata a svolgere ancora un ruolo essenziale nell'odierna società complessa, accentuando la sua natura di *universitas* e di comunità di docenti e studenti, come espressamente richiamato anche nella Legge 240 all'art. 2, c. 4.¹⁹

¹⁸A margine delle considerazioni fin qui svolte è opportuno richiamare altre due novità di rilievo della Legge 240/10, che incidono anche sul tema dell'organizzazione. In primo luogo mi riferisco all'istituzione del «Fondo nazionale per il merito», volto ad incentivare la frequenza agli studi mettendo a disposizione degli studenti (sulla base di criteri di merito, con concorso nazionale) borse di studio e prestiti d'onore (art. 4). In secondo luogo va richiamata l'importanza dell'internazionalizzazione del sistema universitario, a partire dai programmi di mobilità degli studenti e alla valutazione secondo parametri riconosciuti a livello internazionale dei docenti e dei ricercatori (come dimostra l'istituzione del «Comitato nazionale dei garanti per la ricerca», art. 21).

¹⁹«Viene quasi spontaneo il collegamento fra l'art. 33, 6° comma e l'art. 2 Cost.: nel quadro pluralista della Costituzione le università tendono a configurarsi anche quali "formazioni sociali" in cui si svolge e si completa la persona umana, tanto più se si considera nella sua giusta luce il significato di promozione e di liberazione che l'istruzione, specie se raggiunta a livelli di elevato valore scientifico e critico, assume in uno Stato di cultura» (G.M. Lombardi, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi Sassaesi*, I (1967-68), pp. 839-840).