

Sistema universitario

Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario (*)

di **Giulio Vesperini**

Negli ultimi venti anni, le università italiane hanno subito un cambiamento molto profondo che ne ha toccato tutte le principali componenti.

Si è modificato anche il paradigma dei rapporti tra le università stesse e il governo. Nel quindicennio trascorso tra la fine degli anni Ottanta del secolo scorso e la prima metà di questo secolo il principio informatore era quello dell'autonomia: pur variamente contraddetto da una serie di interventi del Parlamento e del governo esso rimaneva comunque il parametro fondamentale dei rapporti in questione. Nell'ultimo quinquennio, invece, una pluralità di discipline, riguardanti principalmente la valutazione, il reclutamento, la didattica e l'organizzazione di governo degli atenei, hanno affiancato a quello di autonomia una pluralità di diversi altri principi regolatori del rapporto tra le amministrazioni centrali e gli atenei.

Questo testo propone una prima ricostruzione di questi sviluppi e fornisce alcuni dati per una migliore conoscenza di una serie di vicende connesse al funzionamento delle università (principalmente quelle del sistema dei concorsi per il reclutamento di professori e ricercatori).

Le università italiane hanno subito dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso un continuo e profondo processo di trasformazione che ha investito tutti gli elementi costitutivi del loro ordinamento: l'articolazione sul territorio, l'organizzazione delle strutture e della didattica, il reclutamento del corpo docente, i rapporti con le altre istituzioni pubbliche, le finalità della formazione, la natura dei titoli di studio rilasciati.

Questo mutamento si comprende meglio se si tengono presenti almeno quattro importanti fattori di contesto nel quale esso si è verificato e che, pur riguardando l'ordinamento giuridico nel suo complesso, hanno inciso in modo significativo sulla disciplina delle università. Anzitutto, l'espansione del processo di integrazione europea. L'esempio più importante dell'influenza di questo processo sul regime delle università si ha nella c.d. «strategia di Lisbona», alla quale si richiamano ormai, quasi ritualmente, tutte le più importanti iniziative di riforma del sistema universitario: come è noto, con questa espressione ci si riferisce al programma di riforme economiche approvato a Lisbona nel 2000 dalla riunione straordinaria dei capi di stato e di governo dell'Unione europea e che ha tra i suoi fini princi-

pali quello di fare dell'Unione «la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010»: perché l'Europa diventi l'economia basata sulla conoscenza più competitiva al mondo- si sostiene- è di fondamentale importanza la definizione di uno spazio europeo della ricerca e dell'innovazione, in cui una rete transeuropea ad altissima velocità per le comunicazioni scientifiche elettroniche colleghi gli istituti di ricerca e le università, le biblioteche scientifiche, i centri di studi e progressivamente anche le scuole.

Il secondo elemento da considerare è l'ampliamento dell'autonomia riconosciuta alle regioni e agli enti locali, prima con le cd. leggi Bassanini (1997-1999), poi con la riforma costituzionale del 2001. Questa vicenda incide in un duplice senso sul regime delle università. Da un lato, perché l'estensione delle autonomie territoriali si accompagna al riconoscimento di tutela costituzionale e legislativa alle

Nota:

(*) Questo testo costituisce la rielaborazione di una relazione svolta nel corso della «Lezione collettiva su *Il sistema universitario italiano: criticità e prospettive*», facoltà di Giurisprudenza, Lumsa, 19 novembre 2008.

cd. autonomie funzionali, delle quali le università costituiscono uno degli esempi più rilevanti. Dall'altro, perché le nuove disposizioni costituzionali pongono le condizioni per un ulteriore mutamento della collocazione delle università nell'ordinamento: esse non ricevono nuove competenze, ma il rafforzamento della posizione dei poteri pubblici territoriali pone problemi quali, per esempio, quello delle interazioni tra le università e il sistema delle autonomie regionali e locali e quello della rappresentanza delle università in tale sistema e nei suoi organismi rappresentativi.

Il terzo fattore di contesto affonda le proprie radici nei problemi del contenimento della spesa pubblica. Come per le regioni e per gli enti locali, anche per le università e (in parte) le scuole, dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso, si adottano misure informate al binomio autonomia/responsabilizzazione finanziaria.

Una quarta vicenda è quella della attenzione crescente che, a partire dagli anni novanta del secolo scorso, viene prestata alla qualità dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche: anche in ragione della crisi del regime politico, si afferma la convinzione che esse devono trovare la loro fonte di legittimazione meno nel circuito tradizionale corpo elettorale- potere politico- amministrazione, più, invece, nella qualità dei servizi resi agli utenti. Una delle espressioni più importanti di questo indirizzo si ha nella predisposizione, nel 1994, da parte del governo Ciampi, di una carta dei servizi pubblici che impegna tutti gli enti erogatori (ivi compresi, ovviamente, quelli che operano nel settore dell'istruzione) ad informare le prestazioni rese a principi di uguaglianza, continuità, imparzialità, partecipazione, efficienza ed efficacia.

Detto dei fattori di contesto, si possono passare ora in rassegna i principali mutamenti che investono in modo diretto le università.

Su alcuni tra essi si fanno cenni rapidi, mentre ci si sofferma in modo più approfondito su quelli che riguardano il rapporto tra le università stesse e il governo.

Un primo elemento da tenere in considerazione è quello della crescita molto significativa che le università hanno avuto nell'ultimo ventennio. Pochi dati sono sufficienti a corroborare questa conclusione: oggi ci sono 87 atenei e si hanno sedi didattiche in ben 256 comuni; nel 1980, le università erano 40, nel 1999, 75. Al 31 dicembre 2008, i professori di ruolo in servizio sono 61.685, con un aumento di oltre il 20% rispetto al 1998, molto più pronunciato per i professori ordinari (44,7%) e, in

parte, per ricercatori (30,4%), ma decisamente ridotto per professori associati (1%). Un terzo dato è relativo al numero dei corsi di laurea: secondo gli ultimi dati ufficiali forniti dal Ministero, essi sono 5959; nell'anno accademico 2000-2001 erano 3131. Infine, aumenta il numero degli studenti: nell'anno accademico 2000-2001, erano circa 1.600.000; nell'anno accademico 2006-2007, sono oltre 1.800.000 (1).

Molto parziali, ma di sicuro interesse se non altro per la prospettiva di indagine che possono indicare, sono i dati riguardanti un secondo elemento. Se si mettono a confronto i posti messi a concorso dal 1999 ad oggi (sono un totale di 35.810, dei quali 5571 per professori di prima fascia, 7774 per professori di seconda fascia, 22465 per ricercatori) con i ricorsi giudiziari promossi contro la loro conclusione (secondo una prima e provvisoria stima, si segnalano solo 320 giudizi intrapresi innanzi ai tribunali amministrativi regionali e 129 innanzi al consiglio di Stato), si può ricavare l'impressione che, almeno con riferimento ad una sua componente, la crescita si sia svolta secondo regole ed esiti sostanzialmente accettati dai principali attori del sistema. Una terza serie di considerazioni riguarda l'elemento più propriamente giuridico delle regole che hanno governato e governano queste trasformazioni. Ad un sistema regolato dalle leggi e, soprattutto, dalle circolari del ministero, quale era fino all'inizio degli anni novanta del secolo scorso, se ne sostituisce uno in cui intere aree sono riservate alle fonti di autonomia delle università (statuti e regolamenti); nel quale, il ministero adotta, assieme a "note" che riproducono nel contenuto le vecchie circolari, una serie di atti generali, di diversa denominazione, quali atti di programmazione, linee guida, atti di indirizzo ecc.; nel quale, seppure allo stato embrionale, cominciano a fare la loro comparsa i primi codici etici (se ne contano una decina), ossia atti di autoregolamentazione delle università aventi ad oggetto la condotta del personale (docente e non docente) nella parte non regolata dalle norme giuridiche, e che fondano, quindi, la loro (previsione di) effettività sui meccanismi della cd. *moral suasion* e su quelle che gli antropologi chiamano le sanzioni

Nota:

(1) I dati in questione si ricavano dal sito del ministero dell'Istruzione, università e ricerca, ai seguenti indirizzi:

<http://statistica.miur.it/scripts/Infoatenei/prima.asp>;

<http://statistica.miur.it/normal.asp>

e ora da Comitato Nazionale per la valutazione del sistema universitario, Nono Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario, dicembre 2008, in <http://www.cnvsu.it/>.

della vergogna; nel quale, infine, le riforme più importanti sono disegnate dal legislatore, ma sviluppate dal governo con atti regolamentari e amministrativi.

All'espansione delle fonti di autonomia segue una diversificazione delle singole università, come dimostrano alcune ricerche sugli statuti condotte negli anni precedenti (2). Si possono aggiungere altri due esempi. Il primo è quello della scelta fatta dall'università di Roma «Sapienza», per far fronte ai problemi organizzativi e gestionali derivanti dalle grandi dimensioni, di articolare l'università stessa in Atenei federati (2005): ciascuno di questi è autonomo sotto il profilo amministrativo e organizzativo; è dotato di organi propri; ha competenze in materia di programmazione, indirizzo, distribuzione delle risorse, relazioni internazionali, organizzazione dei servizi comuni ecc. Il secondo esempio si ricava dallo sviluppo, in questo stesso periodo, del sistema delle scuole superiori: da un lato, si costituiscono nuove scuole, come quelle di Pavia (1997), Catania (1998), Lecce (1999); dall'altro, si forma una «Rete nazionale di Scuole superiori» (2000), della quale fanno parte, assieme alle ultime tre, le scuole di più antica tradizione, quali la Scuola Normale Superiore e la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, la Scuola Internazionale di Studi Avanzati di Trieste (3).

Una quinta serie di considerazioni riguarda la pervasività del mutamento. Come si è già detto, non vi è pressoché alcuna componente del sistema universitario che non sia stata toccata dalle innovazioni normative di questo ventennio: dal reclutamento dei professori alla finanza; dall'organizzazione delle università alla didattica. Mutamenti significativi toccano anche l'apparato governativo preposto al settore dell'università e dell'istruzione.

Qualche considerazione in più merita, invece, il problema dei caratteri del mutamento. È ricorrente la censura secondo la quale il ritmo frenetico delle innovazioni normative in materia e la estrema complessità di alcune regole dettate costituiscono fattore di incertezza e di disorientamento per quanti guidano le Università o, comunque, operano al loro interno. È difficile dissentire da questa censura.

Al tempo stesso, però, è utile verificare se sia possibile rintracciare, nelle norme di questi due decenni e in particolare in quelle più recenti, gli indirizzi di fondo che in esse hanno trovato espressione. Può anticiparsi che questi indirizzi possono essere identificati; che essi variano nel tempo; che, soprattutto, nella disciplina vigente si combinano tra loro diverse tendenze.

Durante una prima fase che copre, approssimativamente, il periodo intercorrente tra la fine degli anni Ottanta del secolo scorso e l'inizio di questo secolo, prevale l'indirizzo diretto ad affermare l'autonomia delle università, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione italiana. Gli esempi più importanti sono i seguenti: la legge n. 168/1989 attribuisce, per la prima volta, autonomia statutaria, didattica, scientifica, finanziaria e contabile alle università; la legge n. 537/1993, pur lasciandone immutato il carattere di enti a finanza derivata, conferisce alle Università autonomia allocativa in rapporto alle risorse disponibili, modificando quindi il precedente modello basato sul ruolo chiave del ministero nella ripartizione delle risorse e nel governo dei flussi; la legge n. 210/1998 accorda una parziale autonomia agli atenei riguardo al reclutamento del personale docente; infine, il dm. n. 509/1999, varie volte modificato in seguito, sancisce l'autonomia didattica, stabilendo che l'ordinamento degli studi debba essere determinato da ciascun ateneo, sia pure sulla base di criteri generali stabiliti dal centro. Per ragioni di tempo, non è possibile soffermarsi sulle tante contraddizioni che hanno accompagnato questo percorso. È sufficiente ricordare, da un lato, che l'autonomia non viene utilizzata sempre con saggezza ed originalità dalle università. Dall'altro lato, e soprattutto, che alla sua sanzione, si accompagnano una serie di correttivi (soprattutto per ragioni di contenimento della spesa pubblica) che attribuiscono al governo il potere di condizionare in modo significativo le scelte delle singole università.

L'idea di fondo che informa le normative di questo periodo, tuttavia, si trova ben sintetizzata sia dai tanti statuti che qualificano le università come «comunità di persone che concorrono alla realizzazione dei fini istituzionali conferiti», sia dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 1017/1988) secondo la quale «l'autonomia accademica si traduce in definitiva nel diritto di ogni singola Università a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni».

Una svolta importante si realizza negli ultimi quattro-cinque anni. L'orientamento autonomistico progressivamente si attenua e si affermano, in suo luogo

Note:

(2) Si veda, per esempio, *Gli statuti dell'Università*, a cura di R. Finocchi, L. Fiorentino, A. Mari, Milano, 2000.

(3) Per qualche indicazione in materia, v. S. Settis, *Quale eccellenza? Intervista sulla Normale di Pisa*, a cura di S. Dell'Orso, Bari, 2004.

o sovrapponendosi ad esso, una pluralità di orientamenti tra loro differenti. Per averne un quadro di massima possono essere considerate le misure (talvolta solo progettate o *in itinere*) riguardanti, rispettivamente, la valutazione, la didattica, il reclutamento dei professori e, sia pure in misura minore, la cd. *governance* degli atenei.

Il complesso normativo più consistente è quello riguardante la valutazione. La norma base è quella dell'articolo 1-ter del decreto legge n. 7/2005 (poi convertito con la legge n. 43/2005) il quale, dapprima, prevede l'obbligo delle università di adottare programmi triennali coerenti con le linee generali di indirizzo definite con decreto del ministro, ed aventi ad oggetto tra l'altro, i corsi di studio da istituire e attivare; il programma di sviluppo della ricerca scientifica; gli interventi a favore degli studenti; l'internazionalizzazione; il fabbisogno di personale. E poi stabilisce che i programmi sono «valutati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e periodicamente monitorati sulla base di parametri e criteri individuati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, avvalendosi del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane. Sui risultati della valutazione il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca riferisce al termine di ciascun triennio, con apposita relazione, al Parlamento. Dei programmi delle università si tiene conto nella ripartizione del fondo di finanziamento ordinario delle università». Successivamente, con un decreto ministeriale dell'ottobre del 2007, sono individuati gli indicatori quali-quantitativi, per il monitoraggio e la valutazione (*ex post*) dei risultati dell'attuazione dei programmi delle Università.

Alla disciplina della funzione segue, l'anno successivo, quella della relativa organizzazione, tramite l'istituzione, con il d.P.R. n. 64/2008, dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur). È interessante, per dare conto delle tendenze in corso, esaminare la disciplina del rapporto tra l'organismo centrale deputato alla valutazione e i singoli nuclei di valutazione di ciascun ateneo: si stabilisce, infatti, che l'Agenzia svolge, tra l'altro, funzioni di indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca, raccordando la propria attività con quella di valutazione interna svolta dai nuclei e confrontandosi con questi ultimi sulla definizione di criteri, metodi ed indicatori. L'agenzia, quindi, è posta al vertice di un «sistema pubblico

nazionale di valutazione della qualità delle Università», del quale fanno parte anche i nuclei di valutazione delle singole università.

Deve essere menzionato, poi, il d.m. n. 362/2007, con il quale sono fissate le linee generali di indirizzo della programmazione delle università per il triennio 2007-2009, nella parte in cui si stabilisce che «i singoli Atenei utilizzano gli stessi obiettivi e indicatori di Sistema nei criteri di assegnazione delle risorse verso le proprie strutture» e si suggerisce «un processo di trasferimento “a cascata” delle linee generali di indirizzo».

Sempre in materia, infine, si deve citare l'articolo 2 del decreto legge n. 180/2008 convertito con la legge n. 1/2009, nel quale si stabilisce che una quota non inferiore al sette per cento del fondo di finanziamento ordinario sarà ripartita, a partire dal 2009 (ma con la previsione di incrementi negli anni successivi), prendendo in considerazione la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi; la qualità della ricerca scientifica; la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche: in questo modo, il principio già sancito dalla legge del 2005, circa l'utilizzo dei risultati della valutazione, ai fini della decisione sull'attribuzione delle risorse, trova conferma e specificazione. Nella legge di conversione, inoltre, si sancisce che, a partire dal 2011, la progressione economica dei professori e dei ricercatori sarà condizionata dall'accertamento da parte dell'autorità accademica della effettuazione nel biennio precedente di pubblicazioni scientifiche; e che per coloro che non hanno effettuato pubblicazioni nel biennio precedente lo scatto biennale dello stipendio sarà dimezzato, mentre l'assenza di pubblicazioni nel triennio precedente preclude la partecipazione alle commissioni di concorso.

Dalle norme sulla valutazione, quindi, emerge l'idea di un sistema a rete, connotato dalle reciproche interdipendenze tra i vari soggetti che in esso operano, nel quale il centro fornisce indirizzi e standard agli atenei; ne verifica, in raccordo con uffici degli stessi atenei, il grado di conseguimento; fa dipendere dal raggiungimento di questi standard (parte del) le decisioni concernenti la ripartizione delle risorse. Viene abbozzato, inoltre, un ulteriore e concorrente modello di relazioni tra singole università e il governo che fa leva su un meccanismo “a cascata”, in base al quale, cioè, le prime devono informare il rapporto con le loro articolazioni interne agli stessi principi che ne regolano il rapporto con il governo centrale.

Si informa ad una diversa combinazione di principi la disciplina della didattica. Da un lato, le riforme

del 2004 hanno ampliato l'autonomia delle singole università nella scelta degli ordinamenti didattici. Tuttavia, le determinazioni assunte nel 2007 (con due decreti ministeriali di pari data del 16 marzo) con le quali, ad esempio, si stabilisce il numero massimo degli esami o i crediti che possono riconosciuti in esito a convenzioni, introducono un correttivo a questa autonomia. Dall'altro lato, la complicata e mutevole disciplina dei cd. requisiti minimi per l'attivazione dei corsi di studio si informa ad un diverso modello di relazioni, nel quale l'amministrazione dello Stato per orientare le scelte degli atenei, adotta regole condizionali, del tipo «se a, allora b»: in altri termini, non c'è l'imposizione di una condotta da seguire, ma la determinazione delle condizioni necessarie per poter effettuare determinate scelte. In questo caso, pertanto, non si fissano obiettivi, né si stabiliscono indirizzi, ma si pongono una serie di oneri a carico dei singoli atenei.

Ancora diverso da quelli fin qui richiamati, invece, è l'orientamento che informa le misure sul reclutamento del personale docente. I presupposti delle (pur diverse tra loro) misure adottate o progettate in questi anni (tra le altre, quelle del decreto legislativo n. 164/2006, mai attuate; quelle contenute nello schema di regolamento presentato dal ministro Mussi per il reclutamento dei ricercatori; quelle del decreto legge n. 180/2008) sono comuni: il sistema di reclutamento, disciplinato dalla legge n. 210/1998, è affetto da localismo; non assicura né imparzialità né scelta dei migliori; più in generale, peraltro, i meccanismi di cooptazione utilizzati dalle singole comunità scientifiche favoriscono comportamenti scorretti ed episodi di corruzione, tanto da potersi parlare di «università truccata» (4) o, come si legge in un recente articolo pubblicato sul *The Economist* (5), di quello universitario come «one of the worst managed, worst performing and most corrupt sectors in Italy». Le soluzioni prospettate, come è noto, differiscono tra loro, ma le idee di fondo sono costanti: i meccanismi pensati hanno l'obiettivo di neutralizzare o, comunque, circoscrivere la possibilità sia per le università che per le singole comunità accademiche di scegliere i nuovi ricercatori e i nuovi professori. Sono molte le perplessità che accompagnano queste valutazioni e le soluzioni che ne conseguono. Si può segnalare una delle più rilevanti: come si conciliano tra loro l'indirizzo che accorda rilevanza alla qualità delle prestazioni rese dalle università (tra le quali, ovviamente, assumono un rilievo fondamentale quelli riguardanti ricerca e didattica) con la contrazione ulteriore della possibili-

tà per le università medesime di scegliere il proprio personale?

Un quarto ed ultimo aspetto è quello dell'organizzazione di governo degli atenei (cd. *governance* di ateneo). Non si hanno ancora misure di riforma organica in materia, ma è interessante tenere presente i seguenti tre testi. Nel menzionato d.P.R. n. 64/2008, si attribuisce all'Anvur anche il potere di valutare la capacità di ciascuna università di governare i processi e di darsi obiettivi strategici: insieme quindi a quella sulle funzioni fondamentali esercitate dalla Università, la valutazione si estende anche all'organizzazione di governo dei singoli atenei e alla sua efficacia. Poi, nel d.m. n. 362/2007 (recante le linee generali di indirizzo per la programmazione triennale 2007-2009) si prevede che «le Università adottino modalità di governo in grado di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di sistema e di garantire trasparenza e responsabilità e che utilizzino, quale supporto alle scelte strategiche, la valutazione interna» e che «ove necessario e come propria scelta autonoma, gli Atenei provvedano a rivedere il quadro complessivo della propria governance al fine di rendere più efficace e più efficiente l'assetto decisionale e organizzativo dell'Ateneo».

Infine, nelle «linee guida di governo per l'Università» adottate dal ministero dell'istruzione, università e ricerca nel novembre del 2008, in un apposito paragrafo dedicato alla *governance*, si legge: «i tempi sono maturi per una modifica delle forme di governo degli atenei che rafforzi autonomia, democrazia e bilanciamento dei poteri, responsabilità chiare, valutazione dei risultati ed efficacia generale». Tra le azioni prioritarie per conseguire questi obiettivi, il documento indica, tra l'altro, quella della distinzione netta tra le funzioni del senato e quelle del consiglio di amministrazione e quella della ridefinizione del ruolo del rettore.

Solo qualche brevissima considerazione per concludere. Allo stato attuale, non è possibile identificare un quadro sufficientemente coerente della disciplina che regge il sistema universitario e dei suoi principi informativi: all'opposto, si succedono provvedimenti differenti, informati ad una pluralità di indirizzi distinti, non sempre conciliabili tra loro, e nei quali, quindi, difetta la visione di assieme del si-

Note:

(4) Secondo il titolo del libro di R. Perotti pubblicato nel 2008 per i tipi dell'Einaudi.

(5) *Higher education in Italy. A case for change*, pubblicato nel numero del 15 novembre 2008, 32.

stema universitario e delle relazioni tra le sue diverse componenti.

In questo contesto, però, è utile affiancare alle giuste censure delle incongruenze e degli errori del legislatore e del governo, uno studio attento delle tendenze di fondo dei vari e disordinati interventi di questi anni. Dal primo esame condotto in queste pagine, emerge già un dato significativo, e cioè che la contrapposizione tra autonomia delle singole università e poteri di indirizzo e di regolamentazione del centro costituisca attualmente solo una componente di un complesso di principi molto più articolati di relazione tra le varie componenti del sistema universitario.

Una terza ed ultima considerazione si lega a questa ultima e riguarda la vicenda teorica. Alla attenzione che i problemi delle università suscitano, specie negli ultimi mesi, nel dibattito politico e nei mezzi di comunicazione, non fa riscontro ancora, salvo alcune rare e pregevoli eccezioni, un approfondimento dei dati reali del sistema universitario: di questa carenza, dalla quale derivano una serie di luoghi comuni che dominano il dibattito sulle università di queste settimane, la scienza porta quindi una responsabilità molto grave.

Un esempio importante di giudizi diffusi senza un solido supporto di conoscenze si ricava nella accusa di "localismo", comunemente rivolta al sistema dei concorsi regolato dalla legge n. 210/1998: come è noto, con il termine di "localismo" ci si riferisce alla tendenza delle università ad utilizzare le procedure comparative per garantire la progressione in carriera di docenti già in servizio presso la sede stessa, con la conseguenza, quindi, di non assicurare né il merito né la mobilità dei docenti tra università diverse.

Ora, però, i primi risultati di una indagine condotta sul campione dei concorsi di prima e seconda fascia, banditi dal 1999 al 2008, nei settori del diritto privato e diritto amministrativo mostra una realtà tendenzialmente più articolata di quanto emerge dalla pubblicistica corrente. Infatti, per quella parte dei concorsi i cui verbali siano stati pubblicati su Internet dalle università (una percentuale compresa tra il 30 e il 40% di quelli svoltisi nei due settori disciplinari), gli idonei provenienti dalla stessa università che ha bandito il posto rappresentano, rispettivamente, il 44% di quelli di prima fascia e il 43% di quelli di seconda fascia nel diritto privato; il 58% di quelli di prima fascia e il 35% di quelli di seconda fascia nel diritto amministrativo (6). Si tratta, quindi, di un quadro che, pur parziale sotto numerosi profili (perché riguarda solo circa il 10%

del totale dei posti banditi nell'area giuridica e, a sua volta, solo una quota di questi di poco superiore ad un terzo), serve comunque a dare conto di una situazione differenziata per settori disciplinari e, ancor più, per fasce (il diritto privato mostra dati omogenei tra i concorsi relativi alle due fasce, mentre nel diritto amministrativo la differenza tra la prima e la seconda fascia è molto significativa) e che merita, quindi, di essere ulteriormente approfondita, sia estendendo l'analisi ad un maggior numero di settori sia allargando la gamma delle domande alle quali dare risposta: per esempio, perché in violazione dell'articolo 5 del d.P.R. n. 390/1998, solo una parte minore degli atti concorsuali ricevono pubblicità su internet? E in quale misura la carente pubblicità è da mettere in relazione con il fenomeno del "localismo"? Quali dimensioni ha una diversa espressione del "localismo" stesso, quella cioè derivante dalle università che chiamano soggetti già in servizio presso di loro, ma risultati idonei in procedure bandite da altre università? Quale è l'incidenza dei condizionamenti finanziari sulla estensione del fenomeno?

Nota:

(6) Devo questi dati, e quelli menzionati sopra sul numero dei giudizi promossi contro gli atti conclusivi delle procedure di concorso, ai primi risultati dell'indagine condotta da S. Quintili sul sistema dei concorsi locali nell'ambito della ricerca Prin da me coordinata su *"Reclutamento, stato giuridico e regole di condotta dei professori e dei ricercatori universitari"*.