

Dieci anni dopo. Come è cambiato il sistema universitario italiano con la riforma Gelmini

di Domenico Carbone*

Sommario

L'articolo analizza le trasformazioni del sistema universitario italiano nel decennio successivo all'approvazione della legge di riforma 240 del Dicembre 2010. Attraverso una prospettiva di indagine longitudinale, basata sui dati del Ministero dell'Istruzione e dell'Università, il contributo esplora i cambiamenti intervenuti sui principali attori di questo sistema: vale a dire il personale dipendente che lavora negli Atenei italiani e la popolazione studentesca che frequenta i vari corsi di studio. I risultati dell'analisi mettono in evidenza un'ampia e complessa ridefinizione dello scenario politico, culturale ed economico entro cui si svolge l'azione di questi attori che si accompagna all'emergere di nuove fratture sociali interne al sistema nonché all'intensificarsi di altre già esistenti.

Parole chiave: riforma Gelmini, neoliberalismo, cultura manageriale, politiche universitarie

Ten years later. How the Italian university system has changed with the Gelmini reform

Abstract

The article examines the transformations of the Italian university system in the decade following the approval of the reform law 240 of December 2010. Through a longitudinal perspective, based on data from the Ministry of Education and Universities, the contribution explores the changes that have occurred on the main actors of this system: i.e. the employees working in the Italian Universities and the student population attending the various courses. The results of the analysis highlight a broad and complex redefinition of the political, cultural and economic scenario within which the action of these actors takes place, that is accompanied by the emergence of new social fractures in this system as well as the intensification of other already existing ones.

Keywords: Gelmini reform, neoliberalism, managerial culture, university policies

* Dipartimento di Giurisprudenza Scienze Politiche Economiche e Sociali, Università del Piemonte Orientale.

Introduzione

Il presente articolo ha lo scopo di analizzare il funzionamento del sistema universitario italiano alla luce dei cambiamenti in esso intervenuti nel corso dell'ultimo decennio. Nel 2020 si è celebrato, infatti, il decennale dell'approvazione della 240/10. Una norma che ha radicalmente riformato l'istruzione terziaria italiana e che così veniva descritta il 23 Dicembre 2010 dall'allora ministra dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Maria Stella Gelmini, al momento della sua definitiva approvazione in Parlamento: *«Credo che oggi sia una bella giornata per il Paese e per l'Università italiana perché viene archiviata definitivamente la cultura falsamente egualitaria del '68 e comincia una nuova stagione all'insegna della responsabilità, del merito, del "no" agli sprechi, a parentopoli e ai vari casi di baronie. È una sfida importante. Credo che sia una grande opportunità per gli studenti che sono i veri protagonisti di questa riforma. E lo dico anche a coloro che hanno molto protestato in questi giorni»*¹.

Nei confronti della cosiddetta riforma Gelmini le aspettative, ma anche le preoccupazioni degli studenti, così come di una vasta parte del personale docente e amministrativo, erano molto elevate. Nella sua dichiarazione la ministra non esita a descrivere la nuova legge in termini epocali presentandola come un'azione normativa in grado di liberare, irrevocabilmente, l'Università italiana dai suoi vecchi difetti archiviando definitivamente, quindi, una fase storica di inefficienza del sistema formativo terziario.

Certamente le aspettative erano elevate soprattutto tra gli addetti ai lavori in considerazione del fatto che nell'anno della riforma l'Italia si collocava all'ultimo posto per l'incidenza dei laureati sulla popolazione. Nel 2010, infatti, poco meno di un italiano su cinque (19,3%) con un'età compresa tra 30 e 34 anni era in possesso di un titolo di studio universitario contro una media europea (Ue-27) del 34,6%. Gli ultimi dati al momento disponibili, riferiti al 2019, ci dicono che qualcosa, in questo senso, è cambiato in maniera positiva. Nell'ultima rilevazione risulta, infatti, che il tasso di laureati tra i 30-34enni è arrivato al 27,6%. Tuttavia, esso rimane ancora tra i più bassi d'Europa, dove nel frattempo si riscontrano in media quattro laureati su dieci nella stessa fascia d'età (41,6%)². Da questo punto di vista, dunque, la riforma attuata con la legge 240/10 non sembrerebbe

¹ La dichiarazione della Ministra è disponibile al seguente link: https://www.ilmattino.it/primopiano/scuola_e_universita00e0/universita_la_riforma_gelmini_legge_tensioni_al_senato_prima_voto_finale-180518.html

² https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_41/default/table?lang=en

aver dato quell'accelerazione decisiva per il conseguimento di uno degli obiettivi stabiliti nella Strategia di Lisbona che prevedeva, appunto, il raggiungimento entro il 2020 della soglia del 40% di laureati nella fascia d'età 30-34 anni.

Scopo del presente contributo non è, tuttavia, quello di misurare l'efficacia dell'azione riformatrice della legge Gelmini alla luce di specifici parametri standardizzati. L'obiettivo che ci si pone è, invece, quello di osservare quali dinamiche interne al sistema universitario italiano si siano innescate dopo l'approvazione della legge 240/10 focalizzandoci sui principali attori di questo sistema, vale a dire il personale dipendente, in particolare quello docente, e la popolazione studentesca.

L'elaborato è organizzato in quattro parti, oltre la presente introduzione. Nella prima si ricostruisce lo scenario complessivo, da un punto di vista normativo ma anche paradigmatico, entro cui è maturata la legge 240 al fine di evidenziarne le principali novità introdotte. La seconda parte analizza, attraverso un'analisi delle serie storiche presenti nel data-set del Ministero dell'Istruzione e dell'Università (MIUR), i cambiamenti relativi al personale dipendente degli Atenei italiani. La terza, utilizzando la stessa fonte dati, analizza invece le trasformazioni relative alla popolazione studentesca. Nelle conclusioni, infine, sono sintetizzate le principali evidenze emerse e le implicazioni da esse derivanti.

1. Il contesto della Riforma e le sue caratteristiche

La riforma del sistema universitario italiano realizzata con la legge 240/10 si colloca all'interno di un processo di cambiamenti che, negli scorsi decenni, ha coinvolto molti paesi europei. Le Università e le istituzioni di ricerca hanno visto modificarsi alcune delle forme di autoregolamentazione che le avevano caratterizzate in passato (Henkel, 2009), per essere sempre più regolate da principi compatibili con le forme gestionali del New Public Management (NPM) (Gunter *et al.*, 2016).

A partire dagli ultimi due decenni del secolo scorso, tale paradigma organizzativo ha proposto una visione del mondo basata sul principio secondo cui tutto il settore pubblico, dalla salute all'educazione, avrebbe dovuto introdurre logiche aziendali e di mercato nel suo *modus operandi*, con l'aspettativa di risolvere la crisi di legittimità e di efficienza dello stato sociale keynesiano (Pierre, 2000; Fischer, 2009).

Ovviamente, la dottrina del NPM ha visto una varietà di declinazioni empiriche e ogni contesto ha seguito la propria traiettoria di riforma (Pollitt

et al., 2007, Ongaro, 2009). Ciò è avvenuto anche per quanto riguarda la riforma dei sistemi di istruzione terziaria (Bonal 2003; Mattei 2012). Come evidenziato da alcuni studi comparativi (Capano *et al.*, 2016; Gunter *et al.*, 2016) l'implementazione delle pratiche organizzative ispirate a questo paradigma ha risentito delle caratteristiche istituzionali e regolative, storicamente sedimentate nei vari sistemi di istruzione, generando processi ed esiti non omogenei. Nonostante tali differenze, è possibile rintracciare due elementi comuni che, trasversalmente, hanno accompagnato le istanze riformatrici nei diversi paesi europei: da una parte l'obiettivo di avvicinare i sistemi di istruzione alle istanze del mercato e dall'altra l'esigenza, ineluttabile, di introdurre logiche di mercato all'interno dell'Università (Capano, 2015). Il primo obiettivo ha implicato un'apertura del campo universitario a quello della produzione con l'instaurarsi di pratiche di *governance* tra Atenei e imprese relativamente ai processi formativi e alle attività di ricerca. Il secondo obiettivo ha implicato, invece, l'avvio di un processo di competizione tra gli Atenei, anche su scala internazionale, per riuscire a conquistare quote sempre più ampie di domanda di formazione e di finanziamenti pubblici e privati per la ricerca.

Le parole usate dalla ministra Gelmini, al momento dell'approvazione della legge 240, denotano una chiara comunanza ideologica con i principi ispiratori del NPM. Il riferimento a termini quali «responsabilità» e «merito» risultano coerenti, infatti, con i dettami di questo paradigma. Da questo punto di vista, la nuova norma non rappresenta, affatto, una novità assoluta. Il processo di revisione del sistema universitario italiano, lungo tale direttrice, risale infatti alla fine degli anni '80 del secolo scorso (Benozzo *et al* 2017) quando l'Università italiana rappresentava un tipico esempio del tradizionale modello continentale, caratterizzato dalla centralizzazione delle decisioni nel Ministero, una scarsa autonomia degli Atenei, un elevato potere delle oligarchie accademiche (Morzenti Pellegrini *et al.* 2015). Tale sistema è stato radicalmente riformato attraverso una serie di provvedimenti normativi che possono essere sintetizzati in tre fasi.

La prima fase è stata quella che può essere definita «dell'autonomia e dell'orientamento al mercato» e si realizza nella prima metà degli anni '90. Dopo l'approvazione della legge 9 maggio 1989, n. 168, che ha dato il via all'autonomia statutaria ed amministrativa degli Atenei, un passo significativo è stato compiuto con l'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (legge finanziaria per il 1994), che ha modificato sostanzialmente la modalità di assegnazione delle risorse statali alle Università. Tradizionalmente il sistema era caratterizzato da un meccanismo di finanziamento del tipo *line-items*, ovvero le risorse giungevano agli Atenei mediante linee di spesa predeterminate. La riforma

ha introdotto un unico fondo (chiamato FFO – Fondo di Finanziamento Ordinario), onnicomprensivo di tutti i trasferimenti statali, da ripartirsi sui costi standard per studente nei diversi ambiti disciplinari e secondo una quota premiale in base a parametri di valutazione standardizzati.

La seconda fase riguarda, prevalentemente, la «riorganizzazione didattica» e si realizza tra la metà degli anni '90 e i primi anni del 2000. Nel complesso, si tratta di un tentativo di costruire un mercato dei titoli di studio, allargando l'offerta, segmentandola attraverso *ratings* istituzionali e la differenziazione delle tasse studentesche (Freschi, 2009). In questo quadro, di particolare interesse è il decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, che ha dettato le norme applicative della riforma didattica (nota come "3+2"). Ciò che appare rilevante, ai fini di questo lavoro, non è solo la nuova organizzazione dei curricula, ma il fatto che ciascun Ateneo abbia avuto la possibilità di definire in autonomia la propria offerta formativa.

La terza fase si apre con l'emanazione della legge 230/2005, la cosiddetta riforma Moratti, dal cognome dell'allora ministra dell'Istruzione e dell'Università e si conclude, proprio con la legge 240/2010. Con la legge 230/2005 si avvia il processo di revisione del reclutamento e delle carriere dei docenti universitari. Tra le novità più rilevanti della legge vi è l'introduzione della figura del ricercatore a tempo determinato e la previsione di una procedura di idoneità scientifica nazionale per l'accesso ai ruoli di professore associato e ordinario. La riforma Moratti insinua, quindi, nelle carriere accademiche due nuovi principi: la precarietà e la valutazione dei risultati scientifici dei docenti sulla base di parametri standardizzati. A ciò va aggiunto anche un altro importante elemento di novità: l'istituzionalizzazione, avvenuta con decreto legge del n° 262 del 3 ottobre 2006, dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) a cui delegare, tra gli altri il compito di definizione dei criteri di valutazione delle performance degli Atenei e del personale docente.

Alla legge Gelmini è stato affidato, quindi, il compito di sistematizzare l'intero impianto di riforme che erano già state avviate in precedenza nel solco di una continuità istituzionale, regolativa ma anche ideologica. Essa costituisce, quindi, un riordino organico del sistema universitario italiano, avente quale obiettivo prioritario quello della promozione dell'efficienza, anche in un'ottica di sostenibilità economica, e del merito.

La legge 240/2010 ha inteso, anzitutto, ridisegnare la *governance* del sistema universitario, prevedendo un ruolo maggiore per gli organi centrali di governo – il Rettore e il Consiglio di Amministrazione – a scapito dell'organo rappresentativo della comunità accademica, il Senato (Rostan, 2015)

Fra i cambiamenti più rilevanti introdotti dalla riforma vi è, inoltre, la previsione di una valutazione periodica delle attività di ricerca e di terza missione delle Università e degli enti di ricerca (Valutazione della Qualità della Ricerca, VQR) e un nuovo sistema di reclutamento per l'immissione in ruolo dei professori ordinari e associati che prevede una procedura nazionale volta a verificare il possesso dei requisiti necessari per svolgere le funzioni di docente (Abilitazione Scientifica Nazionale, ASN). La definizione dei parametri valutativi, tanto della VQR quanto dell'ASN, vengono affidati all'ANVUR.

La VQR rappresenta una novità molto rilevante poiché, in virtù delle previsioni della Legge 240/2010 e di una serie di provvedimenti successivi, è divenuta la fonte di automatismi aventi effetti diretti sul finanziamento del sistema universitario. I risultati di questo esercizio di valutazione contribuiscono a determinare l'allocazione di una parte rilevante della quota premiale del FFO delle Università, vale a dire di quella parte di finanziamento che viene assegnata in relazione ai risultati della didattica e della ricerca.

L'ASN rappresenta lo strumento per attestare la qualificazione scientifica di coloro che intendono accedere alle posizioni di prima e seconda fascia. Al fine di conseguire l'abilitazione, la normativa prevede, per ciascun settore concorsuale, il superamento preventivo di una serie di parametri quantitativi definiti dall'ANVUR e la successiva valutazione positiva di titoli e le pubblicazioni da parte di un'apposita commissione nazionale.

Per quanto riguarda i ricercatori, la Riforma Gelmini cancella definitivamente i contratti a tempo indeterminato e introduce due nuove figure di ricercatori a tempo determinato. La prima, ricercatore a tempo determinato di tipo A (RTDA), prevede un contratto di 3 anni prorogabili per altri 2 al termine dei quali il contratto si estingue senza nessun accesso diretto ai ruoli successivi. La seconda figura, ricercatore a tempo determinato di tipo B (RTDB), prevede una durata di 3 anni al termine dei quali, coloro che hanno ottenuto l'ASN, possono essere inquadrati nel ruolo di professori associati.

Si può sostenere che con la Riforma Gelmini, l'Università italiana si sia definitivamente avviata verso una configurazione di "quasi-mercato" (Catalano e Silvestri 1999) le cui caratteristiche salienti sono:

- i produttori (Atenei) sono autonomi sotto il profilo della determinazione della propria offerta didattica, nonché dal punto di vista della possibilità di utilizzo delle proprie risorse finanziarie;

- il sistema di finanziamento rimane prevalentemente pubblico, ma le risorse sono attribuite non solo sulla base della spesa storica, bensì anche in relazione al numero di studenti iscritti e alle prestazioni (*performance-based funding*);
- vi è libertà di scelta degli studenti, che possono iscriversi ai corsi di studio che rispondono meglio alle proprie preferenze.

Va infine sottolineato come l'attuazione della riforma si è svolta nel contesto di un forte ridimensionamento del sistema universitario (riduzione del FFO, vincoli al turnover, ecc.), che ha inevitabilmente influenzato gli esiti e le potenzialità di innovazione che essa conteneva. Tra il 2008 e il 2015 il FFO è passato dai 7,44 ai 6,91 miliardi per poi risalire gradualmente fino a 7,43 miliardi del 2019. L'aspetto più importante da rilevare è, tuttavia, la crescita all'interno del FFO della cosiddetta quota premiale che ha avuto un trend in costante aumento arrivando a pesare per il 20% nel 2015 e per il 30% nel 2019. In Europa soltanto il Regno Unito, con una quota pari al 35%, si colloca su livelli vicini a quelli italiani (Viesti, 2016).

Il nuovo corso inaugurato dalla riforma Gelmini ci restituisce, quindi, un sistema universitario in cui una parte, sempre più rilevante, delle risorse degli Atenei dipende dalle loro capacità di attrarre studenti e di risultare efficienti secondo i parametri di valutazione standardizzati. In questo scenario le Università si sono trovate, dunque, a competere tra di loro sia per l'acquisizione di "quote di mercato" tra i potenziali studenti, sia per l'accesso alle risorse necessarie per ampliare la propria offerta di servizi educativi attraverso fonti di finanziamento addizionali nel mercato locale (Grimaldi *et al.*, 2016; Casalone e Checchi, 2017).

L'analisi che segue ha l'obiettivo di analizzare l'impatto che il nuovo quadro normativo, ha avuto sull'intero campo dell'istruzione terziaria in Italia. Come messo ben in evidenza dagli studi neo-istituzionalisti, il riassetto complessivo di un campo organizzativo, come quello che è avvenuto con la riforma del 2010, non incide soltanto sulle strutture di governo di quel campo, ma coinvolge direttamente tutti i livelli e gli attori che agiscono al suo interno, generando nuove dinamiche di differenziazione e conflitto (Powell e DiMaggio, 1983). Attraverso uno sguardo centrato sui principali attori del campo, vale a dire il personale dipendente e gli studenti, l'ipotesi che si intende verificare, già sostenuta anche in altri studi (Pitzalis e Porcu, 2015; Viesti, 2016) è che la logica competitiva tra gli Atenei, conseguente all'implementazione della nuova norma, possa aver incrementato le disparità nel sistema universitario italiano. Il ricorso sempre più ampio alla differenziazione dei finanziamenti

sulla base di criteri di calcolo standardizzati, sembrerebbe poco adeguato a tener conto delle differenze del contesto socio-economico (Grisorio *et al.*, 2016) e le dotazioni funzionali degli Atenei contribuendo, quindi, ad esacerbare le fratture interne al sistema. La verifica di questa ipotesi passa attraverso un'analisi di tipo longitudinale che tiene conto, quindi, dei cambiamenti avvenuti nel personale degli Atenei e nella popolazione studentesca dopo il 2010, ed è basata sulle serie storiche disponibili presso la banca dati del Ministero dell'Università³.

2. Le risorse professionali del sistema universitario italiano

La prima evidenza che emerge considerando complessivamente tutto il personale degli Atenei italiani è la netta riduzione delle risorse umane a disposizione del sistema universitario dopo l'approvazione della legge 240/10. Se fermiamo la nostra osservazione al 31 dicembre 2018, data in cui abbiamo a disposizione i dati aggiornati per tutte le categorie presenti, il calo dei dipendenti risulta pari al 12,8% con taglio di oltre ventiduemila addetti.

Nell'arco di tempo considerato, l'Università italiana si è trovata ad operare, anzitutto con una netta contrazione del personale amministrativo. Osservando congiuntamente le tipologie di contratto a tempo indeterminato e determinato si evidenzia, infatti, un calo degli addetti pari a circa il 10% corrispondente a quasi sei mila unità (5840).

Per quanto riguarda, invece, gli assegnisti di ricerca, vale a dire quella parte del personale con mansioni di ricerca, ma non strutturato nell'organico dei dipendenti delle Università, si nota, una sostanziale stabilità nei valori assoluti comparando i dati del 2010 con quelli del 2019. Tuttavia, analizzando in dettaglio il trend di questa categoria, nel periodo in esame, appare evidente come fino al 2013 il numero degli assegnisti segni un incremento di oltre il 20% che si riduce gradualmente, ma in maniera costante, negli anni successivi. Tale trend denota, quindi, un netto peggioramento da parte degli Atenei italiani nel riuscire a finanziare le attività di ricerca attraverso la stipula di contratti *ad hoc* e testimonia, dall'altra parte, come quella che rappresenta la porta di ingresso principale nel mondo dell'accademia si sia chiusa progressivamente per le generazioni più giovani che rappresentano, normalmente, i destinatari principali di questo tipo di contratti. Tra il 2013 e il 2019 il numero totale degli assegni

³ Per dettagli si veda la pagina web del Ministero all'indirizzo: <http://ustat.miur.it/opendata/>

di ricerca si è ridotto di circa tremila unità. In questo trend ha sicuramente pesato, anche, la forte riduzione del finanziamento dei Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) con cui il Ministero dell'Università finanzia parte dell'attività di ricerca nell'accademia italiana. Si consideri, infatti che il budget disponibile è passato da centosedici milioni di euro in media negli anni tra il 2001 e il 2010 ai trenta milioni di euro tra il 2010 e il 2017. Inoltre se prima della riforma Gelmini i bandi PRIN avevano una cadenza annuale, dal 2010 ad oggi sono stati emanati soltanto cinque bandi⁴.

Tab1: *Personale dipendente nelle Università italiane per anno, ruolo e tipologia contrattuale*

Anno	Prof. Ord.	Prof. Ass..	Ricerc. T. Ind.	Ricerc. T. Det.	Assegnisti	Docenti a contratto	Personale Amm. T.Det..	Personale Amm. T.lind.	Totale
Valoro assoluti									
2010	15299	16958	24936	682	13109	41453	2802	57614	172853
2011	15243	16628	24589	1575	13370	36924	2804	56453	167586
2012	14521	16146	24262	2378	15747	36398	2761	55164	167377
2013	13890	15806	23740	3005	16280	36043	2675	54966	166405
2014	13267	17539	21030	3540	15909	28398	2673	54525	156881
2015	12881	20036	17432	4098	14042	27495	2249	53682	151915
2016	12975	19924	15982	5350	13946	28208	2306	53403	152094
2017	12856	20119	14610	6206	14124	29184	2500	52706	152305
2018	13183	20783	12601	7712	14105	27.759	2.172	52.404	150719
2019	13693	22275	10710	8761	13433	---	---	---	---
Numeri indice									
2010	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2011	99,6	98,1	98,6	230,9	102	89,1	100,1	98	97
2012	94,9	95,2	97,3	348,7	120,1	87,8	98,5	95,7	96,8
2013	90,8	93,2	95,2	440,6	124,2	86,9	95,5	95,4	96,3
2014	86,7	103,4	84,3	519,1	121,4	68,5	95,4	94,6	90,8
2015	84,2	118,2	69,9	600,9	107,1	66,3	80,3	93,2	87,9
2016	84,8	117,5	64,1	784,5	106,4	68	82,3	92,7	88
2017	84	118,6	58,6	910	107,7	70,4	89,2	91,5	88,1
2018	86,2	122,6	50,5	1130,8	107,6	67	77,5	91	87,2
2019	89,5	131,4	42,9	1284,6	102,5	---	---	---	---

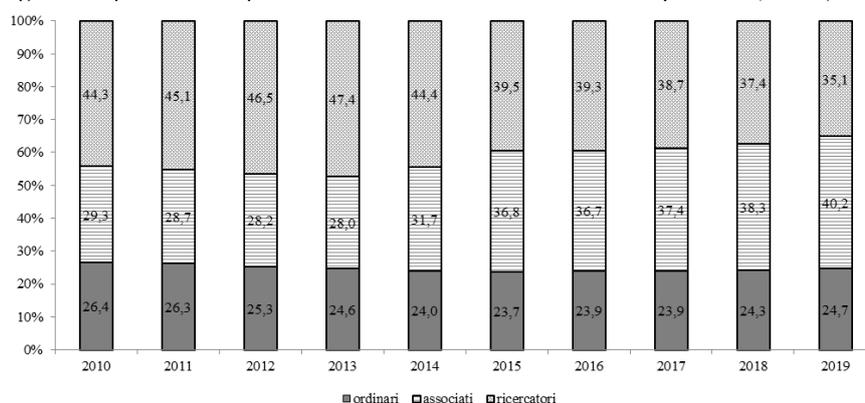
Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Sempre nell'ambito del personale non strutturato si registra, inoltre, una netta riduzione tra i docenti a contratto. Dal 2010 al 2018 si è passati, infatti, dagli oltre quarantunomila docenti a contratto ai poco più di ventisettemila, con una contrazione relativa pari al 33%. La riduzione delle risorse a disposizione del sistema universitario italiano ha gravato, quindi, consistentemente su quell'area vasta del precariato accademico riducendo

⁴ Per approfondimenti si veda: <https://prin.miur.it/index.php>

notevolmente, soprattutto per le coorti più giovani, le possibilità di costruirsi delle competenze nelle attività di didattica e ricerca e di aspirare ad una posizione stabile nel mondo accademico. Una recente indagine, condotta nel 2019 a cura dell'associazione dei dottori di ricerca (ADI), ha infatti stimato che oltre il 90% dei precari degli Atenei italiani è destinato a non trovare spazio tra il personale docente a tempo indeterminato e, dunque, ad essere espulso dal sistema universitario⁵.

Fig. 1: Composizione del personale docente dell'Università italiana per anno (val. %)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Tuttavia, anche sul versante del personale docente strutturato, l'Università italiana ha dovuto fare i conti con un netto ridimensionamento. Dall'entrata in vigore della riforma Gelmini al 31 dicembre 2019, infatti, il personale docente si è ridotto, complessivamente, dell'8,2% con una contrazione di circa 2436 unità. Tra questi, i professori ordinari sono diminuiti dell'11,5% (- 2606 unità), i professori associati sono aumentati, invece, del 31,4% (+5317 unità) mentre i ricercatori, considerando congiuntamente quelli a tempo indeterminato, messi ad esaurimento con la legge 240/10, e quelli a tempo determinato con profilo A e B introdotti dalla nuova legge, sono diminuiti del 24% (- 6147). Quest'ultimo dato è il combinato disposto di due fattori concomitanti. Da una parte gli Atenei hanno utilizzato le risorse a loro disposizione per promuovere, in larga parte, il passaggio dei ricercatori a tempo indeterminato al ruolo di professore associato. Come si può notare in figura 1, infatti, il peso specifico di questo segmento passa dal 29,3% del 2010 al 40,2% del 2019.

⁵ Dettagli sull'indagine sono disponibili alla pagina web: <https://dottorato.it/sites/default/files/survey/indagine-adi-2019.pdf>

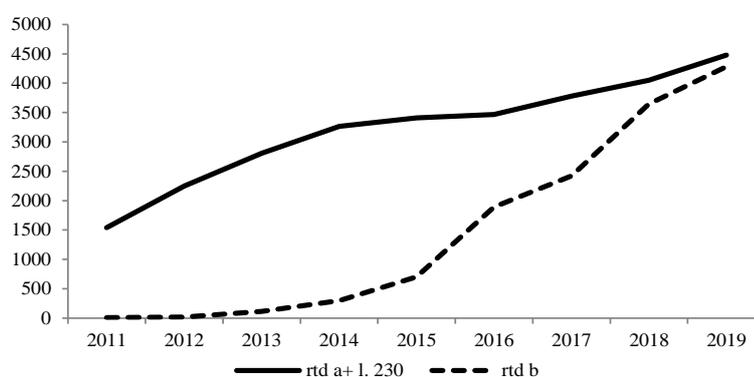
Dall'altra parte, come già emerso altrove (Cersosimo *et al.* 2018), l'immissione nel sistema universitario, dei nuovi ricercatori a tempo determinato non è stato sufficiente per compensare gli avanzamenti di carriera o i pensionamenti dei ricercatori a tempo indeterminato. Nel periodo considerato, infatti, il numero complessivo di quest'ultimi si riduce di 13686 unità mentre i nuovi ricercatori aumentano soltanto di 8079 casi.

Il basso livello di reclutamento dei nuovi ricercatori, soprattutto quelli di profilo B, chiama in causa diversi fattori. In primo luogo va considerato il loro costo per gli Atenei. La legge 240/10 ha infatti recepito e ampliato quanto già previsto dal decreto legge del n° 7 del 31 gennaio 2005 che aveva fissato dei parametri di costo per ciascun dipendente, sia appartenente al personale docente sia a quello amministrativo, sulla base del cosiddetto "punto organico". Nello specifico del personale docente, la norma stabilisce che il costo per un ricercatore di tipo A è pari a 0,4 punti organico, per un ricercatore di tipo B è pari a 0,5 (più eventuali 0,2 in caso di passaggio al ruolo di associato), per un professore associato è pari a 0,7 e per un professore ordinario è pari a 1 punto organico. Tuttavia, nei casi in cui, per le posizioni di professore associato o ordinario, il vincitore o la vincitrice sia già dipendente dello stesso Ateneo, il costo è pari alla differenza tra la posizione finale e quella di partenza. Così ad esempio, il passaggio di un ricercatore a tempo indeterminato, già in organico nell'Ateneo, al ruolo di professore associato è pari a 0,2 punti organico (0,7 – 0,5), mentre il passaggio da associato a ordinario è pari a 0,3 (1 – 0,7). In pratica qualsiasi avanzamento di carriera risulta più parsimonioso rispetto all'assunzione di un nuovo ricercatore e questo spiega, almeno in parte, il maggior impegno dei punti organico per professori associati. A ciò si aggiunga anche il fatto che, seppure la scelta finale di allocazione delle risorse spetti di diritto al Consiglio di Amministrazione, sono i Dipartimenti che propongono settore e ruolo per le nuove posizioni da personale docente. In pratica le decisioni strategiche sull'assunzione del personale vengono demandate ad un organo collegiale di cui fanno parte dei portatori di interesse, soprattutto i ricercatori a tempo indeterminato e gli associati, che sono chiamati decidere se utilizzare le risorse disponibili per creare opportunità di carriera per loro stessi o per assumere nuovo personale. L'effetto di questo meccanismo è evidente nei trend precedentemente descritti.

Per quanto riguarda l'assunzione dei cosiddetti "nuovi" ricercatori introdotti con la Riforma Gelmini, è opportuno, inoltre, un ulteriore approfondimento. Come si è visto in precedenza (cfr. par. 1) infatti la norma ha previsto due tipi di contratto, uno della durata massima di 5 anni che si conclude senza la possibilità di un'immissione in ruolo definitiva per

il profilo A, e un'altra della durata di 3 anni con possibile immissione nel ruolo di professore associato al termine del contratto. In una situazione di forte contrazione delle risorse a disposizione, le scelte di reclutamento del sistema universitario italiano si sono orientate, prevalentemente, sul profilo A. Ciò è avvenuto per diverse ragioni. La prima è legata al fatto che la norma, come si è visto, aveva inizialmente previsto un costo inferiore in termini di punti organico per i ricercatori di tipo A. Inoltre, mentre per questi ultimi gli Atenei possono ricorrere anche a finanziamenti esterni e gli stessi ricercatori possono essere assunti con un regime di impiego a tempo definito, per i ricercatori di tipo B l'intero costo pesa sul budget a disposizione dell'Ateneo e l'assunzione può avvenire soltanto in regime di impiego a tempo pieno. Se a questo si aggiunge anche il fatto che i ricercatori di tipo B attraverso il meccanismo di *tenure track* possono accedere alla posizione di professore associato, le risorse da impiegare per questo profilo risultano notevolmente più elevate rispetto ad un ricercatore di tipo A. Ciò spiega perché, negli anni immediatamente successivi all'approvazione della nuova norma, il numero dei contratti per ricercatori di tipo B è rimasto limitato a poche centinaia di casi (cfr. fig. 2)

Fig. 2 Trend dei ricercatori a tempo determinato per anno e tipo (val. assoluti)
Fonte: elaborazioni su dati MIUR

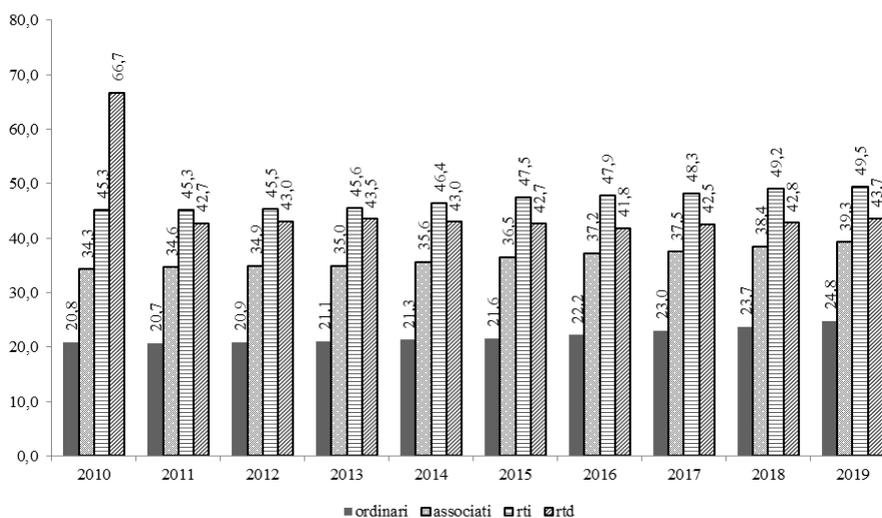


La forte resistenza dei Dipartimenti e degli Atenei a ricorrere a questo tipo di contratti, è resa evidente dal fatto che il Ministero dell'Università è dovuto intervenire successivamente, facendosi carico direttamente delle risorse necessarie all'assunzione di un certo numero di ricercatori di tipo B attraverso dei piani di reclutamento straordinario. Il primo piano

straordinario è stato emanato nel 2016 (D.M. 78 del 18-02-2016) e ha previsto l'assunzione di 861 ricercatori di tipo B; il secondo piano è stato emanato nel 2018 (D.M. 168 del 28-02-2018) ed ha garantito altri 1305 ricercatori, infine un terzo piano è stato emanato nel 2019 (D.M. 09-03-2019) prevedendo l'assunzione di altri 1511 ricercatori. L'incremento di questo profilo di ricercatore a partire dal 2016, come si può osservare in figura 2, è spiegabile a partire da questo intervento straordinario del Ministero che ha annullato, di fatto, il costo per i singoli Atenei per l'assunzione di questo tipo di ricercatori.

L'insieme degli effetti fin qui descritti ha determinato, quindi, una sorta di sbarramento per le nuove generazioni nel sistema universitario italiano. Ciò è evidente anche nel momento in cui si considera l'età del personale docente in servizio negli Atenei. Tra il 2010 e il 2018, infatti, la fascia di età con meno di 34 anni è passata dal 18% al 16% del totale, quella compresa tra 35 e 44 anni dal 31% al 27%, viceversa la fascia di età compresa tra 45 e 54 anni è cresciuta passando dal 30% al 33%, così come quella compresa tra 55 e 64 anni che è passata dal 12% al 15%, mentre è rimasta complessivamente invariata, intorno all'8%, quella con 65 anni e oltre.

Fig. 3 Quota di donne nel personale docente per ruolo e anno



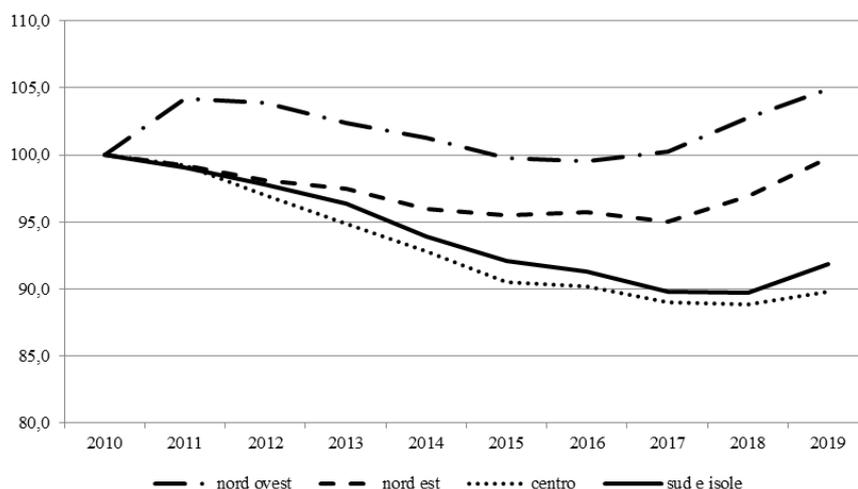
Fonte: elaborazioni su dati MIUR

L'effetto sbarramento sembrerebbe aver condizionato maggiormente le chance di accesso per le donne. Come si può notare in figura 3, infatti,

mentre per tutti i ruoli a tempo indeterminato la quota femminile risulta in leggera crescita, confermando una tendenza già presente prima dell'attuazione della riforma, tra il 2010 ed il 2019 la quota di ricercatrici a tempo determinato passa dal 66,7% al 43,7%.

Alle limitate chance di carriera che caratterizzano le biografie lavorative femminili nell'accademia italiana (Picardi, 2019; De Angelis e Grúning 2020) si somma, quindi, un'accresciuta difficoltà di ingresso in quello che con la riforma Gelmini, rappresenta il primo gradino della carriera accademica. Ne deriva, quindi, che nei prossimi anni la presenza femminile nei ruoli più elevati di questa gerarchia sembrerebbe destinata a contrarsi senza un'inversione di tendenza rispetto a quanto osservato in questa ultima fase storica.

Fig. 4: Trend del personale docente per anno e area geografica dell'Ateneo (numeri indice 2010=100)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Passando a considerare, infine, l'impatto dei cambiamenti avvenuti nel sistema universitario da un punto di vista territoriale, si evidenzia, a parziale conferma delle ipotesi di partenza, una netta differenziazione tra le diverse aree del paese. Come si può osservare in figura 4, infatti, nelle regioni di Nord Ovest il personale docente risulta il 5% in più nel 2019 rispetto al dato registrato all'inizio del periodo di osservazione. In questo arco di tempo si registra, in questa area geografica, un andamento del fenomeno, caratterizzato da una prima fase di crescita dei docenti e ricercatori, seguita tra il 2015 e il 2016 da una leggera flessione, che però

non ha mai comportato una riduzione del contingente al di sotto del dato di partenza, e infine una crescita relativa agli ultimi tre anni.

Le regioni del Nord Est registrano, invece, nel 2019 un numero di docenti e ricercatori quasi identico a quello del 2010 (il valore è inferiore soltanto dello 0,2% corrispondente ad un calo di 22 unità). L'andamento del fenomeno, in questo caso è caratterizzato da una fase di leggera contrazione fino al 2017 e da una crescita nel corso degli ultimi anni.

Le regioni del Centro e del Sud, infine, mostrano un andamento molto simile. In entrambi i casi, infatti, il personale docente risulta inferiore rispetto a quello del 2010, e l'inversione di tendenza che si registra in questi contesti, negli ultimi anni, non ha permesso di compensare tale contrazione. Nello specifico nelle regioni centrali il personale docente risulta inferiore del 10,2% (con una contrazione di 1506 unità rispetto al 2010), mentre nelle regioni meridionali e nelle isole il calo è pari all'8,2% (con una contrazione di 2436 unità)

In sintesi, quindi, gli effetti più evidenti del nuovo corso inaugurato dalla riforma Gelmini ci restituiscono un sistema universitario con una netta riduzione del personale dipendente e, per quanto riguarda i docenti, una difficoltà nel garantire il ricambio generazionale con conseguente invecchiamento degli addetti alla didattica e ricerca. Si tratta di effetti di sbarramento che hanno interessato, quindi, in prevalenza i giovani ricercatori, ma soprattutto le giovani ricercatrici mostrando, inoltre, l'allargamento di fratture territoriali sempre più evidenti e la prefigurazione di un sistema duale tra gli Atenei settentrionali, da una parte, e quelli del Centro e del Sud dall'altra.

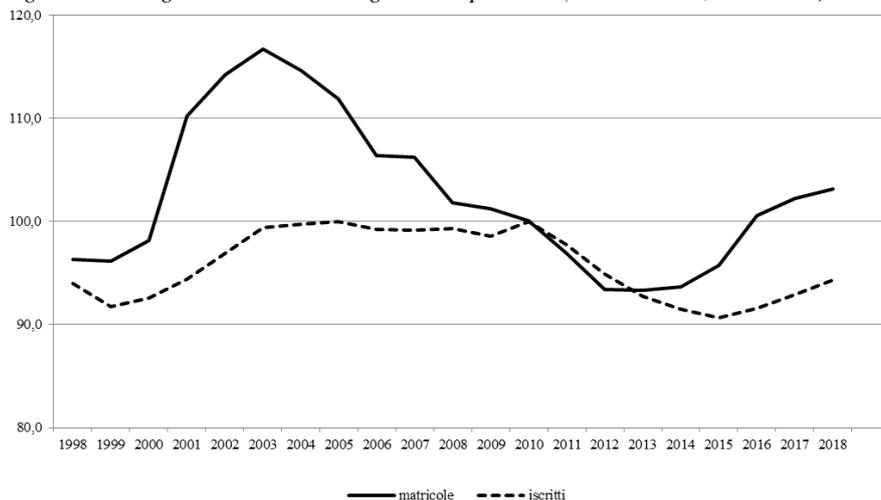
3. La popolazione studentesca

Al momento dell'approvazione della legge di riforma n° 240/10 risultavano iscritti negli Atenei italiani 1.824.598 studenti con 289.667 nuove matricole. La nuova norma si inserisce all'interno di una congiuntura molto particolare. Come si può osservare in figura 5, infatti, la legge viene varata in un momento in cui il trend relativo alle immatricolazioni conosce, già da qualche anno, una tendenza alla diminuzione. Dopo una fase di veloce e ampia espansione, all'inizio del nuovo millennio, corrispondente con la riforma degli ordinamenti didattici e l'introduzione del cosiddetto sistema 3+2, dal 2003 in poi le immatricolazioni diminuiscono costantemente e rappresentano nel 2010 soltanto il 5,6% in più rispetto al 1998. Per quanto riguarda, invece, l'andamento degli iscritti, gli anni che

precedono l'approvazione della nuova legge, si caratterizzano per una sostanziale stabilità degli studenti universitari.

Dopo l'approvazione della nuova legge, il trend della popolazione studentesca si contraddistingue per la presenza di due fasi distinte. Nei primissimi anni che seguono l'implementazione della nuova norma, continua il trend negativo delle immatricolazioni a cui si aggiunge anche quello degli iscritti. A partire dal 2014, tuttavia, sia il numero dei neo-iscritti, sia successivamente quello del totale degli studenti, mostrano una inversione di tendenza che continua fino alla fine del periodo preso in esame. Nel 2018 le immatricolazioni sono state circa il 3% in più rispetto al 2010 (con un aumento di 9070 nuovi studenti), mentre il totale degli studenti risulta ancora inferiore del 5,6% con una riduzione totale di oltre centomila casi (102808)⁶.

Fig. 5: Trend degli immatricolati e degli iscritti per anno (numeri indice, 2010=100)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Tali tendenze vanno, tuttavia, valutate alla luce delle differenze territoriali. Come si è visto in precedenza, infatti, l'acuirsi della concorrenza, in conseguenza dell'implementazione della nuova norma, ha portato all'accentuarsi delle fratture tra gli Atenei settentrionali e quelli

⁶ Al momento della stesura del presente articolo, il Ministero dell'Università ha reso noto per il 2019 soltanto il dato complessivo delle immatricolazioni dai quali risulta un' leggera flessione rispetto al 2018 pari a poco più di 2000 unità. Per esigenze di confronto con il trend degli iscritti e di analisi comparata tra le diverse aree geografiche si è deciso, quindi, di considerare il dato sulle immatricolazioni al 31 dicembre 2018.

localizzati nelle altre aree del paese. Uno degli effetti derivanti dalla contrazione delle risorse, è stato l'innalzamento consistente della tassazione universitaria. Ciò è avvenuto soprattutto dopo l'emanazione del decreto legge n° 95 del 6 luglio 2012, che ha, di fatto, liberalizzato il sistema eliminando il vincolo che imponeva un introito, alla tassazione studentesca, inferiore al 20% dei fondi destinati a ogni Ateneo. Attraverso i contributi economici degli studenti, quindi, le Università hanno provato a compensare la carenza di risorse necessarie al loro funzionamento (Viesti, 2018) e, anche se l'incremento è avvenuto con importanti differenze tra i vari Atenei, esso si è concentrato maggiormente proprio nelle regioni in cui le Università risultavano meno premiate dal nuovo sistema di ripartizione del FFO. Un'indagine dell'Unione degli Universitari, del 2017, ha infatti mostrato come nel decennio precedente la tassazione era cresciuta, in termini relativi, del 43% in media nelle regioni settentrionali, del 56% in quelle centrali e del 90% in quelle del Mezzogiorno⁷.

Alla luce di ciò, diventa, quindi fondamentale valutare le variazioni che sono intervenute nel comportamento della domanda di istruzione terziaria il cui andamento, non può essere ricondotto esclusivamente agli effetti generati dalla legge 240/10 anche perché, come si è visto in precedenza, la norma non è intervenuta direttamente sul riassetto dell'offerta formativa. Tuttavia, è innegabile che i meccanismi ad essa imputabili, come appunto l'accresciuta concorrenzialità tra gli Atenei abbiano inciso, inevitabilmente, anche sulle scelte degli studenti.

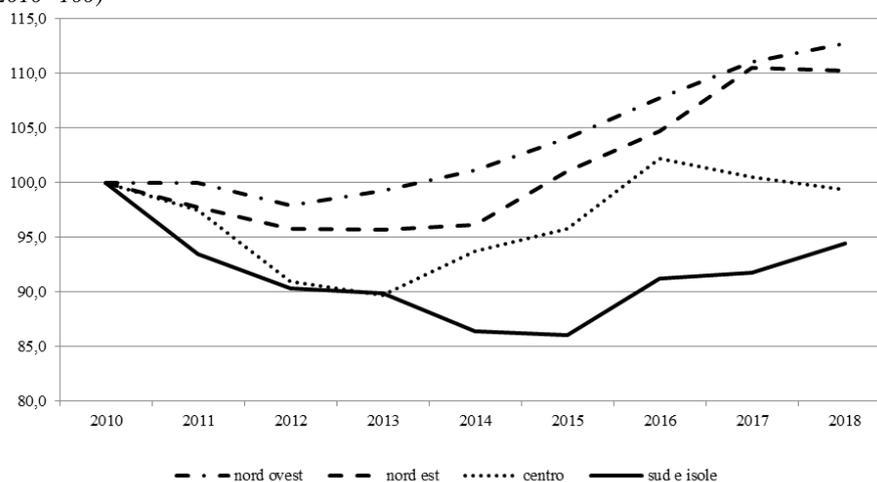
Concentrando l'analisi sulle immatricolazioni e distinguendo il territorio nazionale in quattro macro-aree, emergono alcune importanti differenze sull'andamento del fenomeno. Gli Atenei del Nord-Ovest, dopo la riforma conoscono, solo marginalmente, una piccola flessione delle immatricolazioni, tra il 2011 ed il 2012, dopo la quale mostrano un trend in netta crescita. In queste regioni nel 2018 il numero delle matricole risulta superiore di quasi il 13% rispetto a quanto registrato nel 2010 con una differenza di 9226 neo iscritti (72401 nel 2010 contro 81627 nel 2018).

Analogamente al Nord Ovest, anche le regioni del Nord Est mostrano un trend con caratteristiche simili anche se, in questa area, l'inversione di tendenza del trend negativo avviene con un breve ritardo, a partire dal 2014, rispetto alle altre regioni settentrionali. Alla fine del periodo considerato, comunque, anche a Nord Est le immatricolazioni risultano superiori del 10% circa rispetto al 2010, con un incremento di 5481 casi (53447 nel 2010 contro 58928 nel 2018)

⁷ Il report è disponibile al seguente link: http://www.unionedegliuniversitari.it/wp-content/uploads/2017/11/inchiesta-tassazione_pidieffe.pdf

Nelle regioni del Centro, il fenomeno assume caratteristiche diverse. In questa area, infatti, il trend negativo dei neo-iscritti dopo il 2010 è più accentuato rispetto alle regioni settentrionali e la crescita successiva ha soltanto compensato la contrazione iniziale. Nel dettaglio, nelle regioni centrali gli immatricolati del 2018 risultano lo 0,7% in meno rispetto a quelli del 2010 con un calo di 465 unità (70033 nel 2010 contro 69568).

Fig. 6: Trend delle immatricolazioni per anno e area geografica dell'Ateneo (numeri indice 2010=100)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

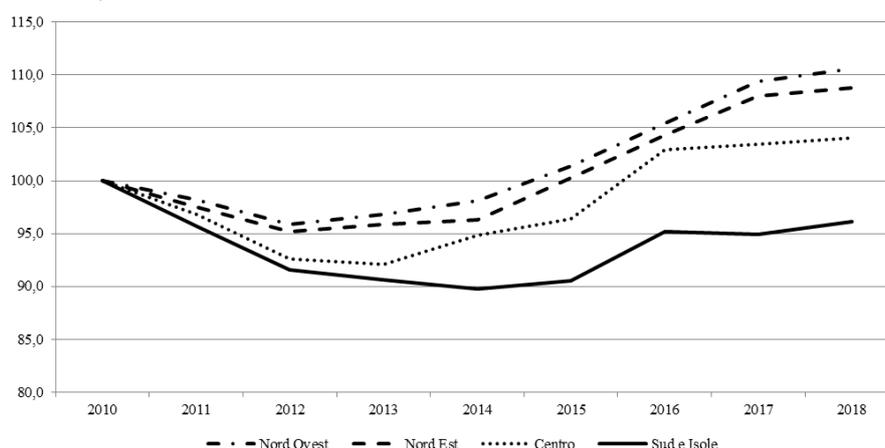
Infine gli Atenei delle regioni meridionali mostrano, chiaramente, una situazione maggiormente negativa. In questa area, infatti, il calo nelle immatricolazioni procede, con un andamento più consistente, fino al 2015 e la ripresa successiva non è stata tale da riportare il livello di neo-iscritti a quello iniziale. Nel 2018 le matricole negli Atenei del Sud e delle Isole risultano ancora il 5,5% in meno, con un calo, quindi, di 5172 studenti (93786 nel 2010 contro 88614 nel 2018).

È possibile, quindi, sostenere che gli Atenei del Nord abbiano beneficiato dei cambiamenti intervenuti nel sistema universitario italiano attraendo un numero maggiore di studenti dalle altre aree del paese?

Per rispondere a questa domanda è necessario prendere in considerazione non soltanto la variazione degli immatricolati negli Atenei delle diverse aree geografiche ma, altresì, il modo in cui nel tempo è variata la scelta di iscriversi all'Università nelle varie regioni d'Italia.

Se consideriamo, ad esempio il trend delle matricole in base all'area geografica di residenza degli studenti (fig. 7) notiamo un andamento del fenomeno comune a tutte le zone seppur con un'intensità chiaramente differente. In generale, si evidenzia un andamento ad "U" del fenomeno in cui, quindi, ad un iniziale riduzione nel numero dei nuovi iscritti segue una fase, più recente, di crescita delle immatricolazioni. Tuttavia, mentre le regioni del Nord e del Centro hanno più che compensato il calo iniziale registrando, in anni più recenti, un numero più elevato di studenti che decidono di iscriversi ad un corso universitario, nelle regioni del Mezzogiorno il numero delle nuove matricole rimane su livelli inferiori rispetto al 2010. Nello specifico, nelle regioni di Nord Ovest gli immatricolati del 2018 sono il 10,6% in più (+ 6881 matricole rispetto al 2010), l'8,8% in più nelle regioni di Nord Est (+ 4143 matricole rispetto al 2010), il 4,1% in più nelle regioni centrali (+ 2371 matricole rispetto al 2010) e il 4,0% in meno nel Mezzogiorno (- 4388 matricole rispetto al 2010).

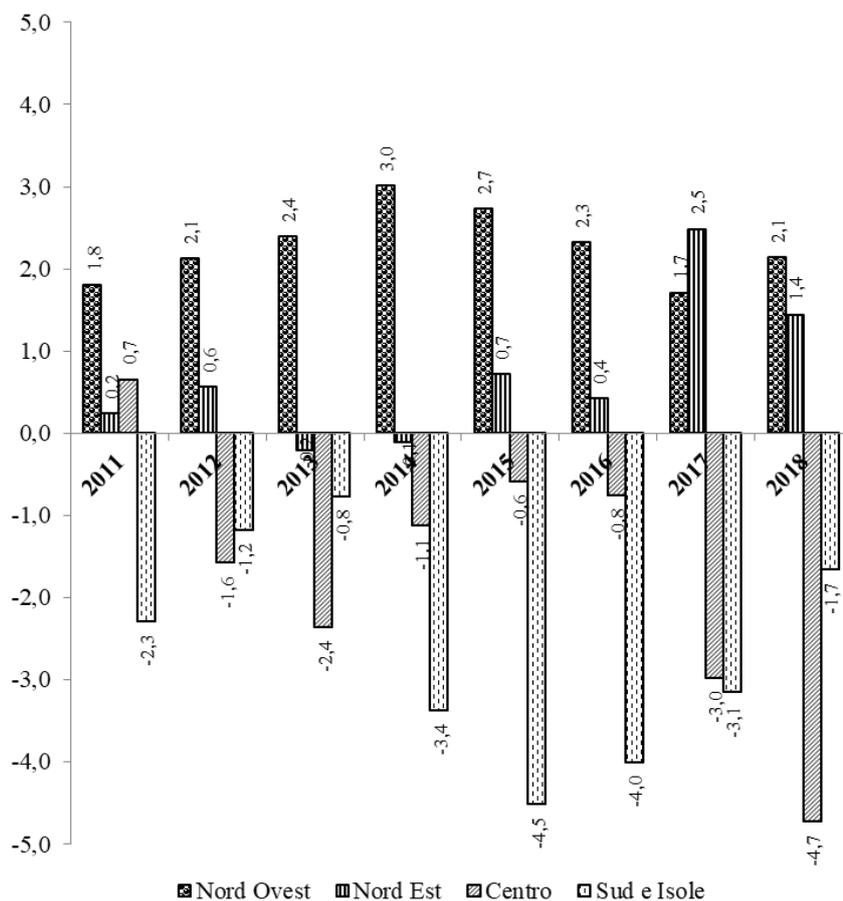
Fig. 7: Trend delle immatricolazioni per anno e area geografica di residenza (numeri indice 2010=100)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Le regioni in cui, in proporzione, si registra un calo maggiore nelle immatricolazioni sono il Molise (-13,7%) la Basilicata (-11,5%) e la Calabria, (- 10,6%). Viceversa, le regioni che hanno visto crescere tra 2010 e 2018 il numero degli immatricolati tra i propri studenti residenti sono l'Umbria (+ 13,6%) la Lombardia (+ 12,9%), l'Emilia Romagna (+ 11,6%) e il Friuli Venezia Giulia (+ 11,5%).

Fig. 8: Confronto tra immatricolazioni per area di residenza degli iscritti e area geografica dell'Ateneo (numeri indice base variabile)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Confrontando il numero delle matricole per area geografica di residenza con lo stesso dato relativo all'area geografica degli Atenei è possibile, quindi, dare una risposta più accurata al quesito posto in precedenza. La figura 8 sintetizza i dati di questo confronto riportando, per ogni anno, la differenza tra il numero indice delle immatricolazioni negli Atenei, sulla base della loro collocazione geografica, e il numero indice, nello stesso anno, delle immatricolazioni considerando l'area geografica di residenza

degli studenti⁸. Un valore positivo indica, quindi, che la percentuale di crescita degli Atenei è maggiore di quella delle matricole residenti in quell'area, viceversa un valore negativo indica la percentuale di neo-iscritti che, in quell'anno, ha scelto un Ateneo collocato in un'altra area geografica.

Come si può osservare l'ipotesi di un sistema universitario italiano duale, sembrerebbe trovare ulteriore conferma in questi dati che mostrano come le regioni settentrionali, e tra esse soprattutto quelle del Nord Ovest, hanno attratto costantemente in questi anni una quota di matricole provenienti dalle altre aree geografiche, mentre gli Atenei del Mezzogiorno, ma anche quelli delle regioni centrali registrano costantemente un saldo negativo. È soprattutto questo dato che merita di essere sottolineato, perché se la mobilità degli studenti dalle regioni del Mezzogiorno verso le altre aree del Paese, al fine di sfruttare anche le maggiori opportunità lavorative del mercato del lavoro locale una volta completati i percorsi di studio, rappresenta un fenomeno già diffuso e noto da tempo (Panichella 2009), il dato delle regioni centrali merita ulteriori approfondimenti ed analisi specifiche in considerazione del fatto che in queste regioni si concentrano alcuni degli Atenei verso cui, storicamente, si sono orientate le scelte formative di intere generazioni precedenti. Il saldo negativo e il trend in crescita è, quindi, un ulteriore indicatore delle difficoltà diffuse in questa area con il nuovo corso inaugurato con la legge 240/10.

L'attrazione verso il Nord degli studenti delle altre aree geografiche non testimonia soltanto di un accresciuto disequilibrio territoriale nel sistema universitario italiano, ma è testimonianza anche di un divario sociale sempre più ampio. La mobilità degli studenti verso le regioni settentrionali è certamente legata a strategie delle famiglie in cui si mette l'accento più sull'esito dell'investimento che sugli aspetti più sostanzialmente educativi. Le lauree conseguite nelle aree più ricche e prestigiose danno, prima di tutto, la possibilità, da una parte, di introdursi in un mercato del lavoro dinamico e, dall'altra, per chi vuole ritornare al Centro-Sud, di dotarsi di un capitale simbolico (prestigio) associato al titolo di nobiltà della laurea conseguita (Pitzalis e Porcu 2015). Nel quadro socio-economico sopra citato, e in uno scenario di notevole rincaro delle tasse universitarie, è lecito ipotizzare che tale strategia sia più ampiamente diffusa e perseguibile tra le famiglie appartenenti alle classi medio-alte.

⁸ In questo caso, a differenza delle figure precedenti i numeri indice sono calcolati su base variabile rispetto all'anno precedente e non a base fissa sul 2010.

Conclusioni

La riforma del sistema universitario italiano, attuata con la legge 240/10, rappresenta il momento culminante di un processo avviato nel ventennio precedente. L'intero corso della riforma, iniziato nei primi anni '90 del secolo scorso, è avvenuto in un clima economico-politico radicalmente cambiato dopo l'entrata in crisi del welfare state negli anni settanta che ha incentivato i governi ad intervenire in modo profondo nei sistemi universitari al fine di renderli meno costosi e più coerenti con le esigenze delle economie pubbliche nella tarda modernità (Capano 2015).

La riforma Gelmini si colloca, quindi, dentro un disegno istituzionale, ampiamente diffuso anche in molti altri paesi europei (Gunter *et al.*, 2016) caratterizzato, da un lato, dall'obiettivo di produrre un capitale umano immediatamente occupabile (Borelli e Stazio 2018) e, dall'altro lato, dalla necessità di raggiungere un'efficienza finanziaria in una situazione caratterizzata da crisi fiscali e politiche di *retrenchment* dello Stato. La dimensione dell'efficienza è stata perseguita attraverso strumenti di stampo manageriale-privatistico ritenute più performanti, e quindi capaci soprattutto di diminuire i costi a parità di output prodotto, rispetto alle tradizionali procedure di tipo burocratico.

Gli effetti innescati da questo tipo di riforma, nel contesto del sistema universitario italiano hanno prodotto alcuni rilevanti cambiamenti, ridefinendo lo scenario politico, culturale economico e tecnologico entro cui si svolge l'azione di attori e istituzioni che operano in questo ambito.

L'analisi condotta in questo studio evidenzia come tali cambiamenti si accompagnino all'emergere di nuove fratture interne al sistema e all'intensificarsi di altre già esistenti.

Per quanto riguarda il personale docente, i nuovi meccanismi di reclutamento e di carriera sembrerebbero muoversi in una direzione diversa da quella proclamata dalla Ministra Gelmini nella sua dichiarazione al momento dell'approvazione della nuova norma, immaginando un'Università libera dalle logiche "baronali". Il ceto dei docenti italiani sembrerebbe, infatti, aver reagito alle novità legislative con un'intensificazione dei meccanismi di chiusura sociale. Come si è visto, in una situazione certamente condizionata dalla contrazione delle risorse disponibili, queste sono state utilizzate in larga misura per promuovere processi di carriera interna a discapito delle chance di ingresso delle nuove generazioni. Sono anzitutto i giovani ricercatori, e soprattutto le giovani ricercatrici, che hanno visto, infatti, innalzarsi una barriera nelle loro aspirazioni di accesso al mondo accademico. Sotto questo aspetto, quindi,

la riforma Gelmini ha certamente acuito le fratture tra il personale dipendente con contratto stabile e i precari, il cui numero è, in questi anni, diminuito in valori assoluti, non tanto per la capacità del sistema di stabilizzare questi lavoratori e lavoratrici, ma perché una quota rilevante di essi è stata espulsa dal sistema.

Tuttavia, la riforma ha portato con sé anche nuove fratture interne al personale docente soprattutto tra i ricercatori. A questo livello della gerarchia accademica italiana coesistono, ad oggi, tre figure diverse con altrettanti opportunità e aspettative di carriera. I ricercatori di tipo B sembrerebbero quelli maggiormente avvantaggiati, rispetto agli altri, perché seppur in possesso di un contratto a tempo determinato, le loro chance di passaggio al ruolo di associati sono agevolate dal meccanismo della *tenure track*. Tuttavia, come si è visto in questa analisi, il ricorso a questo tipo di contratti ha trovato una diffusa resistenza nel sistema universitario italiano. Ciò alimenta il dubbio che in assenza di esplicito intervento da parte del Ministero, come è avvenuto in anni recenti, tale figura è destinata ad essere poco utilizzata, soprattutto perché meno economica rispetto alla tipologia A, ma anche perché la decisione di reclutare una risorsa con profilo B comporta l'accantonamento delle risorse, in termini di punti organico, necessarie per il possibile passaggio al ruolo di associato. Di fatto ciò implica il congelamento, per tre anni, di risorse che uno stesso Dipartimento potrebbe utilizzare per l'avanzamento di carriera dei propri membri. Il citato ricorso a piani di assunzione straordinaria per il reclutamento di ricercatori di tipo B è, quindi, il chiaro indicatore di un sistema che mostra dei limiti strutturali di funzionamento.

La legge 240/10 e i successivi decreti attuativi hanno, inoltre, ampliato in maniera significativa la concorrenza tra i vari Atenei, determinando un accrescimento rilevante delle disegualianze territoriali (Cersosimo *et al.*, 2018). L'adozione di parametri standardizzati nella definizione degli indici utilizzati per la distribuzione delle risorse premiali, avrebbe implicato la non adeguata considerazione del contesto socio-economico in cui gli Atenei si trovano a svolgere la propria funzione, finendo con l'agevolare le Università operanti nei territori con maggiori dotazioni funzionali. Ciò è evidente, nella analisi qui condotta, sia nel momento in cui si analizza l'andamento quantitativo delle risorse umane, su cui hanno potuto investire gli Atenei collocati nelle diverse aree geografiche del paese, ma soprattutto in riferimento ai cambiamenti intervenuti nella popolazione studentesca. Qui i dati mostrano una netta dualizzazione del sistema universitario nel decennio post-riforma. Gli Atenei delle regioni settentrionali hanno, complessivamente, accresciuto il proprio peso specifico a discapito di quelli delle regioni centrali e meridionali, potendo contare su una maggiore

tenuta delle immatricolazioni degli studenti residenti nelle loro aree, ma anche su un'accresciuta attrattività nei confronti degli studenti del Centro e del Mezzogiorno. Gli effetti della crisi economica sul reddito disponibile per le famiglie, ma anche la tendenza all'aumento della tassazione universitaria, per compensare le minori risorse disponibili per gli Atenei, sembrerebbero aver pesato soprattutto nelle aree del Sud dove si concentra il calo più consistente della popolazione studentesca.

La "grande opportunità" a cui faceva riferimento la ministra Gelmini nella sua dichiarazione, laddove ci sia stata, non sembrerebbe, dunque, essersi distribuita equamente per gli studenti italiani. È questo, probabilmente, l'esito maggiormente critico della riforma poiché gli effetti da esso derivanti investono le capacità stesse del sistema universitario italiano nella sua funzione di miglioramento complessivo del benessere sociale del Paese.

Bibliografia

Benozzo A., Scacchi L., Carbone D. e Monaci M.G. (2017). *Neo-liberalism in the Italian University: Encroachment and resistance. Cultural Studies - Critical Methodologies*, 17 (3), 205-213.

Bonal, X. (2003). *The neoliberal educational agenda and the legitimation crisis: Old and new state strategies. British Journal of Sociology of Education*, 24(2), 159-175.

Borelli, D. e Stazio, M. (2018). *La grande trasformazione dell'Università italiana. Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 1-19.

Capano G. (2015). *Obiettivi e tendenze delle riforme dei sistemi universitari europei. Scuola Democratica*, 1, 123-139.

Capano, G., Regini, M. e Turri, M. (2016), *Changing Governance in Universities. Italian Higher Education in Comparative Perspective*, London, Palgrave Macmillan

Casalone, G., Checchi, D. (2017). *L'istruzione pubblica alla luce delle recenti riforme. in G. Arachi, M. Baldini (a cura di) La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017 (pp. 247-276). Bologna, Il Mulino.*

Catalano G. e Silvestri P. (1999). *Regolamentazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento. In D. Fabbri e G. Fiorentini (a cura di), Regolamentazione dei servizi pubblici (pp. 143-185). Roma, Carocci.*

Cersosimo D. Nisticò R. Pavolini E. e Viesti G. (2018). *Circolazione del capitale umano e politiche universitarie: un'analisi del caso italiano. Politiche Sociali*, 3, 387-406.

De Angelis, G. e Grüning, B. (2020). *Gender inequality in precarious academic work: female adjunct professors in Italy. Frontiers in Sociology*, 4, pp. 1-18.

Fischer M. (2009). *Capitalist Realism. Is There No Alternative?.* Winchester, Zero Books.

Freschi, A. C. (2009). *L'Università senza vocazione e l'(inedita) equità del mercato. Inchiesta*, 39, 41-46.

Grisorio, M.J. Pavolini, E. e Prota, F. (2017). *Abilitazione Scientifica Nazionale e Valutazione della Qualità della Ricerca. Un confronto a livello territoriale. Scuola democratica*, 2, 253-278.

Grimaldi, E. Landri, P. e Serpieri R. (2016). *NPM and the reculturing of the Italian education system. The making of new fields of visibility*, in Gunter, H. M. Grimaldi, E. Hall, D. and Serpieri, R. (eds.). *New public management and the reform of education* (pp- 96-110). London, Routledge.

Gunter, H. M. Grimaldi, E. Hall, D., and Serpieri, R., (a cura di) (2016). *New public management and the reform of education*, London, Routledge.

Henkel, M. (2009). *Policy change and the challenge to academic identities*. In J. Enders and E. de Weert (eds). *The changing face of academic life. analytical and comparative*

Mattei, P. (2012). *Market accountability in schools: policy reforms in England, Germany, France and Italy*. *Oxford Review of Education*, 38(3), pp. 247-266.

Morzenti Pellegrini, R. Molaschi, V. e Genuessi, V. (2015). *Le riforme della governance universitaria in Italia e in Europa*. In G. Capano e M. Regini (a cura di). *Come cambia la governance. Università italiane e europee a confronto* (pp. 8-22), Roma, Fondazione CRUI

Ongaro, E. (2009). *Public management reform and modernization. Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Panichella, N. (2009). *La mobilità territoriale dei laureati meridionali: vincoli, strategie e opportunità*, Polis, 2, 221-246.

Picardi, I (2019). *La porta di cristallo: un nuovo indice per rilevare l'impatto di genere della riforma Gelmini sull'accesso alla professione accademica*. *Quaderni di Sociologia*, 80, 87-111.

Pierre, J. (ed.) (2000). *Debating governance. Authenticity. steering and democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Pitzalis, M, e Porcu, M. (2015), *Passaggio a Nord. Come si ristruttura il campo universitario italiano?*. *Scuola democratica*, 3, 711-722.

Pollitt, C. Thiel S.V. e Holmburg V., (2007), (a cura di). *New public management in Europe. Adaptation and alternatives*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Powell W. e DiMaggio P. (1983), *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality*, *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.

Rostan, M. (2015). *La governance centrale degli Atenei*. In G. Capano e M. Regini (a cura di). *Come cambia la governance. Università italiane e europee a confronto* (pp. 26-38), Roma, Fondazione CRUI.

Viesti G. (2016) (a cura di), *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*. Roma, Donzelli.

Viesti, G. (2018). *La laurea negata*. Bari, Editori Laterza.