

## **Mind the gap: impatto dell'evoluzione legislativa sul panorama del Sistema Universitario Italiano**

**Mind the gap: Impact of legislative evolution on the current systems of the Italian university panorama**

*Francesca De Marco\**, *Antonio Brusini*<sup>^</sup>

### **Riassunto**

Sulla base di quanto di quanto si evince dalla Magna Charta Universitatum definita durante la Conferenza svoltasi a Budapest e a Vienna l'11 e 12 Marzo 2010, nell'ottica della creazione di uno Spazio Europeo dell'istruzione superiore (EHEA-European Higher Education Area) e così come previsto anche all'interno della Dichiarazione di Bologna (1999), quello dell'istruzione rappresenta il più alto valore che influenza l'avvenire dell'umanità, l'autonomia universitaria, l'indissolubilità tra didattica e ricerca, la libertà di insegnamento. Nel primo decennio del 2000 l'università italiana è stata raggiunta da diversi provvedimenti rivolti ad introdurre grandi cambiamenti nel nostro sistema di istruzione superiore. Alla luce dei suddetti principi e in ottemperanza ai più recenti dettati normativi, si vuole definire attraverso questo intervento un raccordo tra i percorsi di Laurea attualmente presenti nel sistema di istruzione superiore italiano con quelli definiti a livello legislativo e definirne orientamenti e prospettive future.

**Parole chiave:** sistema di educazione terziario, regolamentazione, orientamento

### **Abstract**

Based on the findings of the Magna Charta Universitatum established during the Conference held in Budapest and Vienna on 11 and 12 March 2010, with a view to the creation of a European Higher Education Area (EHEA-European Higher Education Area) and as also provided in the Bologna Declaration (1999), that of education represents the highest value to influence the future of humanity, university autonomy, the indissolubility between teaching and research, the freedom of teaching. In the first decade of 2000 the Italian university has been invested by several measures aimed to introduce major changes in our higher education system. In the light of these principles and in accordance with the

---

\* Orientamento allo studio, UniMore, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia. E-mail: [demarco.francesca@hotmail.com](mailto:demarco.francesca@hotmail.com).

<sup>^</sup> Medicina dello Sport, AUSL Modena. E-mail: [antonio.brusini2@unibo.it](mailto:antonio.brusini2@unibo.it).

Doi: 10.3280/ess1-2022oa13709

most recent rules, the aim of this article is to define a link between the degree courses currently present in the Italian higher education system and those defined at the legislative level and define guidelines and future perspectives.

**Keywords:** tertiary education system, regulation, orientation

*Articolo sottomesso: 21/04/2022, accettato: 06/05/2022*

*Pubblicato online: 14/06/2022*

## 1. Introduzione

La tendenza evolutiva dei percorsi formativi che si sta definendo sempre più negli ultimi anni (Noorda, 2021) è quella di promuovere maggiormente l'aspetto meramente tecnico attraverso un approccio pragmatico. E ciò per la necessità diretta, insita poi nel fine ultimo di ogni sistema di istruzione, di riuscire a fornire non solamente nozioni (le quali rappresentano il risultato, in una percentuale sicuramente variabile, di un esercizio di memorizzazione di passiva induzione), bensì strumenti, coordinate tecniche e metodo di esercizio piuttosto che di "esercizio al metodo".

E a conferma di ciò, si interpone la proposta della nuova riforma, nata su proposta dell'ex ministro dell'Istruzione Gaetano Manfredi (Capano & Regini, 2021). Il nuovo modello si applicherebbe alle lauree magistrali a ciclo unico in Odontoiatria, Farmacia, Medicina veterinaria e Psicologia, io che conferirebbe pertanto l'abilitazione all'esercizio delle professioni, rispettivamente, di: odontoiatra, farmacista, veterinario e psicologo. Allo stesso modo, le lauree professionalizzanti per l'edilizia e il territorio, le tecniche agrarie, alimentari e forestali, le tecniche industriali, abiliterebbero all'esercizio delle professioni rispettivamente di: geometra laureato, agrotecnico laureato, perito agrario laureato e di perito industriale laureato.

Il provvedimento prevede anche che ulteriori percorsi universitari garantirebbero l'accesso agli esami di Stato sempre con il fine di rendere abilitanti le professioni su richiesta dei consigli degli ordini o dei collegi professionali o delle relative federazioni nazionali. L'idea di fondo della riforma è quella di "trasformare la discussione della tesi di laurea nella sede di accertamento delle competenze tecnico-professionali che abilitano all'esercizio della professione,

consentendo così al neolaureato di esercitare sin da subito l'esercizio della professione stessa, senza dover attendere i tempi burocratici del superamento dell'esame di Stato"<sup>1</sup>.

## 2. Il Modello a Y

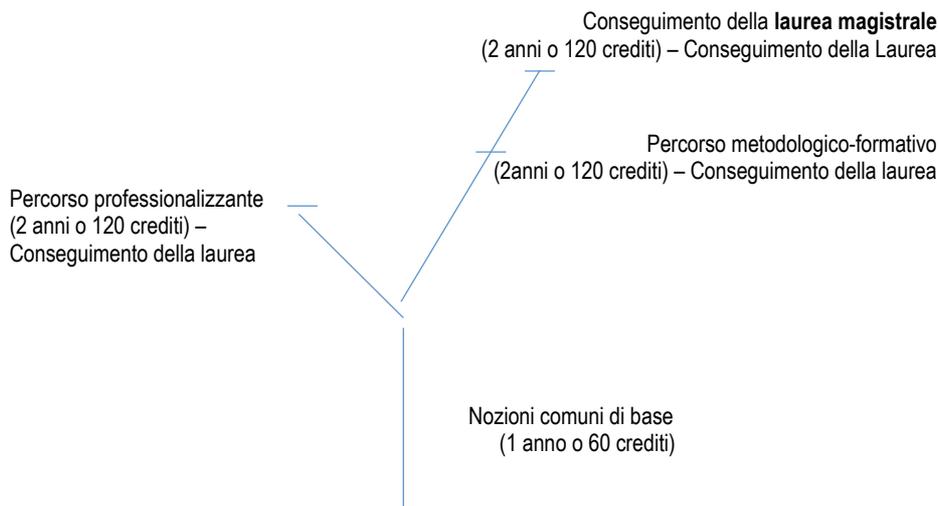


Figura 1 - Percorso Universitario secondo il Modello 3 + 2 e 1 + 2 + 2

Il nuovo modello cosiddetto a Y (1 + 2 + 2), mostrato nella Figura 1, sostituendo la precedente ratio del modello 3 + 2 (laurea triennale + laurea specialistica) è volto a favorire l'identificazione di percorsi adeguati alle esigenze del mercato del lavoro ed alla spendibilità del titolo universitario, oltre che una maggiore flessibilità del sistema universitario, adeguando la struttura dei Corsi di studio alle nuove esigenze formative e del sistema produttivo (Fassari, 2004).

Lo scopo della riforma sulla Didattica prevede un elemento di novità quale base fondamentale, ossia la distinzione tra un anno comune (volto all'ottenimento di 60 CFU e caratterizzato da una forte preparazione di base tale da garantire allo studente la possibilità di proseguire gli studi per altri due anni) e un percorso "professionalizzante" di due anni basato su una preparazione supportata da attività pratiche di stages/tirocini e un biennio metodologico-formativo (a completamento del percorso di studi Magistrale). Attraverso la netta separazione tra i due iter formativi, si intende ottenere un più facile transito tra l'uno

<sup>1</sup> Definito alla luce della Riforma sul nuovo ordinamento didattico, introdotta con la 270/2004, il cui prospetto è definito graficamente nell'immagine in Figura 1.

e l'altro, così da aumentare la capacità di assorbimento dei giovani laureati da parte del sistema produttivo, oltre che valorizzare il capitale umano qualificato "prodotto" dagli Atenei (Picardi, 2019).

Il passaggio vero e proprio alla "Nuova Università" ha preso avvio a partire dall'a.a. 2008/2009 con la ridefinizione di nuove classi di Laurea attraverso l'emanazione degli appositi decreti attuativi. Con la ridefinizione dell'offerta formativa completata entro l'a.a. 2010/2011, si è voluto delineare un passaggio fondamentale per garantire l'efficacia, la qualità e la coerenza dei Corsi di studio, nell'ottica di una sempre maggiore convergenza entro il quadro Europeo previsto dal processo di Bologna e per generalizzare altre azioni di miglioramento del sistema. Il più recente dettato di Legge in tal senso è stata la "Riforma Gelmini" (Ichino, Terlizzese & Regini, 2012), la quale ridefinisce gli organi di governo universitari, dettando diverse disposizioni sul personale docente (professori e ricercatori). Con la Riforma, viene in particolar modo istituito un Fondo per la premialità dei professori e ricercatori (art. 9) alimentato da:

- scatti e classi non attribuiti ai professori valutati negativamente;
- attribuite dal Miur alle Università, sulla base dei risultati raggiunti;
- finanziamenti privati.

Viene inoltre prevista la possibilità di prevedere compensi aggiuntivi per il personale docente e tecnico-amministrativo che contribuisce a progetti o iniziative. Il fondo, in vigore a partire dal 7 Aprile 2012, finalizzato a promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti dei corsi di laurea e laurea magistrale, è destinato a:

- erogare premi di studio;
- fornire buoni di studio;
- garantire finanziamenti.

Riguardo alla gestione, si rileva che con il D.L. 13 Maggio 2011, n.70, "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia", modificato in L. 106/2011 (cd. decreto sviluppo) è stata istituita la Fondazione per il merito denominata con la legge di bilancio 2017 (il cui statuto è approvato con decreto del MIUR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della gioventù). I membri fondatori sono il Ministero dell'Università e della Ricerca ed il Ministero dell'economia e delle finanze a cui è affidata la gestione del Fondo per il merito sulla base di un'apposita convenzione. Tale fondazione ha lo scopo di promuovere la cultura del merito e della qualità degli apprendimenti nel sistema scolastico e in quello universitario, attraverso la realizzazione degli obiettivi di interesse pubblico attraverso i fondi stanziati nel cosiddetto "Fondo per il merito".

### 3. Prospettive future

Il modello a Y consente di attivare un percorso professionalizzante negli

anni successivi ai primi due e si può ritenere un preludio alla riforma Manfredi, che completa a sua volta il percorso di riforme precedentemente intrapreso. Tuttavia le problematiche relative alla professionalizzazione dei corsi di laurea riguardano altre condizioni. L'Italia spende lo 0,3 % del proprio Pil nell'istruzione terziaria, contro lo 0,7 della media europea <sup>2</sup>.

Il Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), istituito nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica<sup>3</sup> è relativo alla quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica, ad eccezione della quota destinata ai progetti di ricerca di interesse nazionale – destinata a confluire nel Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST)<sup>4</sup> – e della spesa per le attività sportive universitarie (Geuna & Silos Labini, 2013). Per l'anno 2021 lo stanziamento del cap. 1694 – quale risultante dal D.M. 30 dicembre 2020, di ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e per il triennio 2021-2023 è pari ad € 8.242,3 mln. Ravvisata la necessità di definire nuove linee generali d'indirizzo per lo sviluppo del sistema universitario, alla luce dell'evoluzione complessiva del contesto in cui operano gli atenei nell'ambito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, con D.M. 6 agosto 2020, n. 435, è stato previsto che, con successivo decreto, da adottare entro il mese di gennaio 2021, sono definite le linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università e gli indicatori per la valutazione periodica dei risultati per il triennio 2021-2023<sup>5</sup>, in sostituzione del D.M. 989/2019, nonché i criteri di riparto delle risorse a tal fine destinate per gli anni 2021, 2022 e 2023 e per gli interventi a favore degli studenti.

Una spinta riformatrice potrebbe essere svolta dalla marcata pubblicizzazione e più chiara definizione semplificata dell'offerta formativa degli Atenei pubblici italiani, la quale dovrebbe essere gestita e centralizzata unicamente dal MIUR, con rimando agli Atenei verso la sede più vicina allo studente nel caso di interessamento da parte dello stesso verso uno specifico Corso. La mancanza di decreti negli ultimi anni volti a riformare i contenuti o che li rendessero meno obsoleti è abbastanza palese. E a colmare questo vuoto formativo, la vasta scelta di formazione *post lauream* (Semeraro, 2006) attraverso Master di primo/secondo livello, attivi sia a livello universitario che a livello privato. Sebbene il

---

<sup>2</sup> [https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Nota\\_istruzione\(1\).pdf](https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Nota_istruzione(1).pdf).

<sup>3</sup> Cap. 1694, art. 5, co. 1, lett. a), della L. 537/1993.

<sup>4</sup> Art. 1, co. 870, L. 296/2006.

<sup>5</sup> D. M. 289 del 25-03-2021.

fine primario dovrebbe essere quello di acquisire una maggiore specializzazione in determinati ambiti tecnico/scientifici, questi assolvono nella realtà dei fatti all'onere di aiutare i giovani studenti, dopo l'acquisizione di un titolo già ben definito, e a fronte sicuramente di una prospettiva lavorativa non del tutto rosea, a muoversi attraverso l'intricato "labirinto lavorativo" per accaparrarsi la possibilità di entrare in "contatto diretto" con l'ente convenzionato di interesse.

Anche i costi troppo spesso sono inadeguati alle reali aspettative ed esigenze del mondo del mercato che, auspicabilmente andrà ad assorbire i futuri studenti, attraverso prima attività di stage/tirocini, finalizzati in un secondo momento all'inserimento diretto. Quando ciò non accade, è inevitabile che le mancate aspettative determinino un giustificato disappunto; il ragazzo considera quasi vanificato l'impegno e lo studio intrapreso a fronte soprattutto del raggiungimento di un titolo altamente specifico e quindi difficilmente spendibile in un contesto differente da quello per il quale era stato concepito.

Tuttavia, bisogna anche mettere in evidenza come il ventaglio delle ultime proposte formative si sia arricchito sempre più di elementi di trasversalità tra le diverse aree disciplinari. Le attivazioni maggiori riguardano in primis le scienze mediche che sono diventate sempre più ibride e multidisciplinari: nell'elenco completo di tutti i corsi di medicina e chirurgia, accanto ai corsi di laurea in medicina e chirurgia "classici", la maggior parte degli atenei italiani offre per il prossimo anno accademico sempre più corsi che intrecciano discipline sanitarie con quelle tecniche e ingegneristiche<sup>6</sup>.

#### 4. Conclusioni

Coerentemente alle nuove esigenze prettamente di carattere finanziario e del necessario potenziamento di una nuova modalità di didattica erogata in modalità mista, conseguente sia all'evoluzione epidemiologica in atto, si ritiene parimenti auspicabile un profondo rinnovamento nei rapporti con il settore privato, attraverso la stipula di convenzioni chiave con le Università, al fine da un lato di aumentarne l'attrattiva e dall'altro di ottenere ulteriori fonti di stanziamento. Tutto ciò aumenterebbe una forte interconnessione con il tessuto socio-economico-culturale, in modo tale da permettere di entrare in contatto con le realtà del territorio, comprendendone le esigenze e rispondendo attraverso un'offerta formativa che miri a colmare le lacune definite alla luce degli sviluppi in atto. Nell'ottica di conformarsi a quanto esposto finora, la possibilità

---

<sup>6</sup> [https://www.ilsole24ore.com/art/corsi-laurea-202122-oltre-5mila-attivati-universita-italiane-mappa-completa-AETAISR?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/corsi-laurea-202122-oltre-5mila-attivati-universita-italiane-mappa-completa-AETAISR?refresh_ce=1).

di rendere omogeneo il primo anno di università per classi di laurea potrebbe favorire il passaggio da un curriculum di studi all'altro già dal secondo anno, permettendo di dare al sistema di istruzione una maggiore flessibilità, riducendo al tempo stesso il tasso di abbandono al primo anno. Ed è in questa stessa linea di pensiero che si colloca anche l'approvazione della legge sulla doppia laurea che consente di iscriversi contemporaneamente a due diversi corsi di laurea magistrale o di master, anche presso più università, scuole o istituti superiori ad ordinamento speciale. Sebbene la proposta sia stata presentata per affrontare un problema effettivo dei nostri ordinamenti, ovvero l'eccessiva rigidità che caratterizza i curricula, le problematiche maggiori continuano a riguardare i metodi didattici, che dovrebbero iniziare ad orientarsi al “*learning by doing*”, “*learning by thinking*” o comunque diretti verso un metodo di insegnamento fortemente interattivo. Pertanto una importante spinta riformatrice si potrebbe realizzare, tra le altre cose, attraverso la marcata pubblicizzazione dell'offerta formativa degli Atenei pubblici italiani centralizzata e gestita unicamente dal MIUR attraverso un portale unico, alla stregua del portale University<sup>7</sup>. Innovazione, internazionalizzazione e interdisciplinarietà dovrebbero rappresentare le tre strade maestre al fine di definire un reale ed effettivo cambiamento culturale necessario per la costruzione di una via tutta italiana al sistema duale, che riprende buone prassi europee, coniugando le stesse con le specificità del tessuto produttivo e del contesto socio-culturale italiano, soprattutto laddove sia presente una forte sofferenza nella disponibilità delle risorse.

## Bibliografia

- Antonelli, A. (2013). *Assegnazione delle risorse: ruolo dell'Anvur*.
- Banfi A. e Viesti G. (2017). Il finanziamento delle università italiane (2008-2015) Una politica assai discutibile. *Scuola democratica*, 8(2): 299-318.
- Bani E. e Barletta V. (2013). *Il Fondo per il merito: modalità di finanziamento*.
- Bertoli Barsotti L. (2017). *Le incongruenze dell'ISPD ei dipartimenti di eccellenza*.
- Brown J. (2012). The current status of STEM education research. *Journal of STEM Education: Innovations and Research*, 13(5).
- Capano G., Regini M. (2021). Le politiche universitarie al tempo del Covid: le risposte parallele. *Social Policies*, 8(2): 281-304.
- Contini D., et al. (2017). *Abbandono universitario e tempi alla laurea: una criticità in evoluzione positiva?*.
- Curatolo P. R. A. (2014). *L'orientamento, il tutorato e l'empowerment in presenza e a distanza nella transizione all'università: esperienze italiane e spagnole a confronto*. Universidad de Granada.

---

<sup>7</sup> <https://www.university.it/>.

- Delors J. (1997). *Rapporto all'UNESCO della Commissione Internazionale sull'Educazione per il Ventunesimo Secolo*. Armando Editore.
- Di Rienzo P. e Serreri P. (2015). Biografie adulte in transizione. L'orientamento universitario come processo di accompagnamento basato sulle competenze. *Pedagogia Oggi*, 1: 231-253.
- Fassari L. (2004). *L'autonomia universitaria tra testi e contesti. Dinamiche di cambiamento dell'Università*. Milano: FrancoAngeli.
- Field J. (2000). *Lifelong learning and the new educational order*. Trentham Books, Ltd., Westview House, 734 London Road, Stoke on Trent, ST4 5NP, United Kingdom UK.
- Fischer G. (2000). Lifelong learning – more than training. *Journal of Interactive Learning Research*, 11(3): 265-294.
- Fondazione R. E. S. (2015). *Nuovi divari, un'indagine sulle Università del Nord e del Sud*.
- Gentili C. (2016). L'alternanza scuola-lavoro: paradigmi pedagogici e modelli didattici. *Nuova secondaria*, 10: 16-37.
- Geuna A. e Sylos Labini M. (2013). *Il finanziamento pubblico delle università italiane: venti anni di riforme incomplete* (No. 201319). University of Turin.
- Ichino A., Terlizze D., and Regini M. (2012). Sulla riforma Gelmini. *Il Mulino*, 61(1): 151-159.
- Kennedy T. J. e Odell M. R. L. (2014). Engaging students in STEM education. *Science Education International*, 25(3): 246-258.
- Knapper C. e Cropley A. J. (2000). *Lifelong learning in higher education*. Psychology Press.
- Loiodice I. e Dato D. (2017). *I servizi di orientamento universitario (in entrata, in itinere, in uscita) per il successo formativo, l'inclusione sociale e l'occupabilità*.
- Luzzatto G. (2015). *Disponibilità pubblica dei risultati scientifici versus clausole di segretezza previste in convenzioni di privati con le Università*.
- Meuret D. (2006). *Valutare l'equità dei sistemi scolastici*.
- Occhini L. (2018). Orientamento universitario in entrata: misurare l'efficacia. *Journal of Educational, Cultural and Psychological Studies (ECPS Journal)*, (18): 75-98.
- Noorda S. (2021). A New Magna Charta Universitatum. *International Higher Education*, (107): 5-6.
- Paino R. (2011). Lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore. Scenari e sviluppi delle politiche di alta formazione dal Processo di Bologna a Bucarest 2012. *Quaderni di Intercultura*.
- 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.
- Puggioni G. e Tedesco N. (2002). *Il rischio di abbandono degli studi universitari: problemi di rilevazione e di misura*.
- Ragni F. (2017). *Accessibilità dei Siti Web nella Pubblica Amministrazione: Principi, Norme e Buone Pratiche*.
- Regini M. (Ed.) (2009). *Malata e denigrata: l'università italiana a confronto con l'Europa*. Donzelli Editore.

- Sciolla L. (2012). Il paradosso di un Paese poco istruito. *il Mulino*, 61(6): 1011-1018.
- Semeraro R. (2006). *La valutazione della didattica universitaria. Paradigmi scientifici, rivisitazioni metodologiche, approcci multidimensionali*. Milano: FrancoAngeli.
- Serafino P. (2018). La valutazione dell'Assicurazione della Qualità nell'Università Italiana. Dal processo di Bologna al sistema AVA. *Amministrativ@ mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*, (1-2).
- Tino C. e Fedeli M. (2015). L'Alternanza Scuola-Lavoro: uno studio qualitativo. *Form@ re-Open Journal per la formazione in rete*, 15(3): 213-231.
- Turri M. (2019). La didattica universitaria tra sfide e cambiamento. In *Innovazione didattica universitaria e strategie degli atenei italiani*" (pp. 155-162). Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- Vaira M. (2011). *La costruzione della riforma universitaria e dell'autonomia didattica: idee, norme, pratiche, attori*. LED Edizioni Universitarie.
- Vegliante R., et al. Dall'assessment of learning al peer assessment: l'attivazione di strategie regolative in un corso di laurea magistrale. *Lifelong Lifewide Learning*, 17(38): 220-238.
- Xie Y., et al. (2015). STEM education. *Annual review of sociology*, 41: 331-357.

## Legislazione

- DECRETO 22 ottobre 2004, n. 270, Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509. (GU Serie Generale n.266 del 12-11-2004).
- DECRETO 26 luglio 2007. Definizione delle linee guida per l'istituzione e l'attivazione, da parte delle Università, dei corsi di studio (attuazione decreti ministeriali del 16 marzo 2007, di definizione delle nuove classi dei corsi di laurea e di laurea magistrale), pubblicata in GU n. 246 del 22 ottobre 2007 Supplemento ordinario.
- Disegno di legge ordinario C. 2751 presentato il 27 ottobre 2020.
- Legge 30 dicembre 2010, n. 240 "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" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 10 del 14 gennaio 2011 - Suppl. Ordinario n. 11.

## Sitografia

- EUROSTAT, <https://ec.europa.eu/eurostat>.
- MIUR, <https://www.miur.gov.it>.