

Ordinamenti didattici e governo dell'Università

di Giunio Luzzatto

Testo in pubblicazione in un volume curato dal Dipartimento di Scienze dell'educazione dell'Università della Val d'Aosta - 28 marzo 2008

Il titolo scelto per il presente contributo richiede un minimo di giustificazione. Si sono svolti, in questi anni, vivaci dibattiti su entrambe le tematiche che il titolo stesso evoca: da un lato, l'assetto didattico e le trasformazioni che di tale assetto sono in corso; d'altro lato, la caratterizzazione degli organismi che gestiscono l'intero Ateneo e delle strutture scientifico-didattiche in cui esso si articola. Quasi sempre, la discussione ha riguardato, separatamente, o l'uno o l'altro tema.

L'analisi che qui sviluppiamo dimostra invece, a nostro parere, che il legame tra le due problematiche è strettissimo. Le difficoltà incontrate dalle riforme didattiche non trovano adeguate spiegazioni se non si ha ben presente il sistema di governo; individuare tali difficoltà e le loro cause contribuisce perciò a far comprendere quali modifiche al sistema di governo sarebbero necessarie.

1. Gli obiettivi per la didattica

1.1 Una tradizione di rigidità

La caratterizzazione centralistica dell'amministrazione del Paese dal momento (1861) della costituzione del Regno d'Italia si è manifestata anche per quanto concerne l'assetto del sistema universitario e in particolare la normativa relativa all'organizzazione didattica. La legge Casati, originariamente operante nel Regno di Sardegna e resa valida per l'intero territorio nazionale subito dopo l'unificazione, ha rappresentato la coerente attuazione di tale scelta.

L'impianto, oltre che coerente, si è rivelato solidissimo quanto a capacità di resistere ai tentativi di modificarlo. Per oltre un secolo sono fallite tutte le numerose proposte tendenti a variarne la struttura di fondo, anche se si sono accumulate "leggine" con piccoli ritocchi. Tra gli elementi del tutto stabili vi era la rigidità dell'organizzazione didattica, con ordinamenti definiti dal Ministero e omogenei sull'intero territorio nazionale.

Emblematica, da questo punto di vista, fu la vicenda della riforma Gentile (1923). Essa aveva puntato su una distinzione netta tra la laurea e l'esame di Stato abilitante alle professioni: la presenza di quest'ultimo quale momento di verifica delle conoscenze necessarie in funzione dell'esercizio professionale consentiva di caratterizzare in funzione esclusivamente accademica il percorso di laurea, e a conferire pertanto totale autonomia agli atenei, e in parte anche ai singoli studenti, nel definire i contenuti del curriculum. Ciò durò pochi anni: il Testo Unico universitario del 1933 ripristinò l'omogeneità nazionale degli ordinamenti didattici, ingabbiati poi dal 1935 nelle rigide Tabelle del ministro De Vecchi.

Questa situazione non si modificò neppure quando la Repubblica diede valore costituzionale all'autonomia delle università. L'Articolo 33 fu considerato solo programmatico, non immediatamente operativo, e non solo la lista delle Lauree, ma l'elenco dei singoli insegnamenti (quelli "fondamentali" quasi tutti), continuarono a essere definiti da Decreti ministeriali, sicché ogni innovazione, anche minima, richiedeva l'adozione di una nuova Tabella tramite un apposito Decreto, che peraltro da quel momento valeva *erga omnes*.

L'anacronismo di tutto ciò apparve sempre più evidente quando, negli anni '60 del secolo scorso, l'istruzione superiore si trasformò da strumento di élite destinato alla preparazione della

classe dirigente a completamento del percorso formativo di una percentuale rilevante della popolazione; tale fenomeno si sviluppò in tutti i Paesi sviluppati, e -pur con qualche ritardo-, raggiunse l'Italia. La conseguente necessità di modificare le strutture universitarie avrebbe richiesto un intervento complessivo, ma l'iter di una proposta di riforma legislativa (1965-1968) non si concluse per il combinato effetto di resistenze corporative del mondo accademico e della contestazione studentesca. Sulla spinta di questa, un provvedimento di urgenza del 1969 ammise a tutte le facoltà universitarie ("fino all'entrata in vigore della riforma") i provenienti da ogni scuola secondaria quinquennale; autorizzò altresì, in deroga alle Tabelle nazionali, piani di studio individuali soggetti solo alla approvazione da parte delle singole Facoltà.

Trascorse un altro ventennio prima che, grazie anche alla personalità di Antonio Ruberti, la situazione entrasse in movimento; ciò avvenne con la legge 168/1989 sull'autonomia statutaria (pur condizionata da molte cautele normative), e con la legge 341/1990 sulla organizzazione didattica. Questo provvedimento introduce, accanto alla laurea, il diploma universitario di primo livello e tenta di proseguire sulla strada dell'autonomia; a tal fine, esso: - stabilisce che mutino le caratteristiche delle Tabelle nazionali degli Ordinamenti, che dovrebbero disciplinare solo quanto necessario per la validità nazionale dei titoli; - introduce, quali strumenti di governo locale della didattica, i Regolamenti didattici di Ateneo e i Regolamenti dei Corsi di studio; - prevede che le università possano liberamente attivare iniziative didattiche diverse da quelle corrispondenti a titoli riconosciuti, in particolare Corsi di perfezionamento e aggiornamento professionale; - interviene su un tema specifico, il ruolo dell'università nella formazione degli insegnanti di tutti i livelli scolastici, definendo le relative procedure.

Ancora una volta, la resistenza centralistica (dei poteri accademici oltre che del vertice ministeriale) fa sì che le innovazioni didattiche introdotte dalla legge 341 non vengano attuate se non in minima parte. Anche quando vengono modificate, le Tabelle -che il Ministero deve emanare su conforme parere del Consiglio Universitario Nazionale (CUN)- continuano a disciplinare ogni dettaglio, sicché non vi è significativo spazio di intervento per i previsti Regolamenti didattici. I diplomi vengono configurati come canale parallelo non comunicante con le lauree, sicché non hanno capacità attrattiva e coprono meno del 10% della domanda formativa (anche se, in alcuni casi, sono ben collegati con il sistema produttivo e offrono ai diplomati sbocchi lavorativi in tempi brevi).

1.2 L'avvio dell'autonomia didattica e il D.M. 509 del 1999

Nel nuovo quadro politico determinato dalle elezioni del 1996 (primo Governo Prodi), il Ministro Luigi Berlinguer attribuisce priorità all'attuazione di una riforma didattica che affronti decisamente i problemi dell'improduttività del sistema: *in primis*, l'altissima dispersione (meno del 40% di chi inizia un percorso di laurea lo conclude) e la durata eccessiva dei corsi (quella teorica, a causa della presenza pressoché esclusiva del "ciclo lungo" di laurea, e ancor più quella effettiva, a causa della generalizzazione della posizione "fuori corso", quasi sempre per più anni, prima della laurea). Tenuto anche conto del fallimento di tutti i tentativi di interventi centralistici, si vuole che la riforma abbia come strumento fondamentale un forte sviluppo dell'autonomia didattica delle università. Nella legge 127/1997 vengono perciò inserite norme che affidano agli Atenei la disciplina degli Ordinamenti didattici, mentre i Decreti ministeriali dovranno definirne solo la cornice attraverso "Criteri generali".

Un aggancio all'Europa è ritenuto necessario sia per il suo valore intrinseco, sia perché esso può facilitare il superamento di resistenze interne. Berlinguer promuove perciò nel 1998, alla Sorbona di Parigi, una intesa tra i Ministri per l'università di Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia; l'armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore in Europa avverrà attraverso un sistema di due cicli principali, e il primo di tali cicli deve portare a un titolo spendibile nell'intero mercato del lavoro europeo. Sotto la responsabilità del successivo Ministro, Ortensio Zecchino, l'intesa della Sorbona viene consolidata nel 1999 con la Dichiarazione, firmata da 29

Stati europei, che dà inizio al *processo di Bologna*, tuttora in fase di sviluppo, destinato a dar vita ad una *European Higher Education Area* fortemente integrata.

Nel frattempo, ad opera del Sottosegretario delegato alla riforma, Luciano Guerzoni - che ha garantito la continuità di guida politica pur col cambiamento di Ministro -, i Criteri generali entro cui gli Ordinamenti delle università devono collocarsi vengono definiti tramite il Decreto 509/1999. Esso articola i titoli, secondo lo schema europeo, su un primo livello (Laurea, **L**, 180 Crediti) ed un secondo (Laurea Specialistica, **LS**, 300 Crediti comprensivi di quelli acquisiti in una **L**), e prevede che le università istituiscano e disciplinino i propri Corsi di studio operando, con ampi margini di flessibilità, entro Classi determinate in sede nazionale in corrispondenza alle diverse filiere didattiche. A tale determinazione si perviene poi nel 2000, con appositi provvedimenti che individuano per ogni Classe, sia di **L** sia di **LS**, gli obiettivi formativi qualificanti e le attività formative¹ indispensabili. Una **LS** a ciclo unico, anziché il percorso a due livelli, è prevista per i Corsi che conducono alle professioni regolamentate dalla Commissione Europea (medico, veterinario, odontoiatra, farmacista, architetto/ingegnere edile)².

L'edificio degli ordinamenti didattici viene costruito assumendo quali mattoni le attività formative misurate non più nei termini delle tradizionali annualità o semestralità, bensì attraverso i Crediti Formativi Universitari (**CFU**) introdotti secondo il sistema ECTS (*European Credit Transfer System*)³. Ciò non solo diminuisce la rigidità nella organizzazione dei curricula e favorisce -come richiesto dalle intese europee- la mobilità internazionale, ma corrisponde alla scelta, compiuta ormai da tutta la cultura pedagogica internazionale, di concentrare l'attenzione sullo studente e sull'apprendimento anziché sul docente e sull'insegnamento.

Anche i due livelli di titoli vengono definiti in termini di Crediti da conseguire, rispettivamente 180 e 300; ciò significa, per studenti a tempo pieno in possesso dei corretti prerequisiti, tre anni ovvero cinque anni complessivi, ma viene formulato con attenzione anche a percorsi individuali non-standard.

Le Classi di Corsi di studio rappresentano la risposta al controverso quesito sulla compatibilità tra valore nazionale del titolo e autonomia didattica della singola università. Ogni Classe fissa le condizioni minime, in termini di obiettivi e attività formative, che gli Atenei devono rispettare nella definizione degli Ordinamenti didattici dei propri Corsi da collocare nella Classe; soddisfatti tali requisiti, i Corsi hanno tutti il medesimo valore gale.

L'articolazione della **LS** su 300 **CFU**, comprensivi di quelli acquisiti in una **L**, intende privilegiare l'obiettivo finale, cioè il complesso delle competenze acquisite, rispetto al cammino seguito per raggiungerlo: la stessa **LS** può essere acquisita partendo da **L** diverse, differenziando il percorso successivo alle **L** stesse tramite curricula che abbiano carattere complementare rispetto a quello già precedentemente seguito.

Circa le attività formative, le prescrizioni di ogni Classe riguardano non più dei due terzi dei Crediti; esse vengono peraltro redatte, per ciò che concerne gli insegnamenti "accademici", vincolando i diversi numeri di Crediti non a singoli Settori Scientifico-Disciplinari (**SSD**), bensì a ambiti comprensivi di una pluralità di settori: nell'istituire i propri Corsi le università sceglieranno poi, all'interno di ogni ambito, quali **SSD** inserire nel relativo Ordinamento, e con quale peso in Crediti. Le Classi garantiscono inoltre un minimo di Crediti per settori "affini e integrativi" rispetto a quelli che sono di base o caratterizzanti per la Classe, per attività a libera scelta dello studente, per la preparazione della prova conclusiva degli studi (la tesi, per la **LS**), per attività non accademiche costituenti ponte verso il mercato del lavoro.

¹ La riforma fa riferimento, sistematicamente, a "attività formative", in quanto gli interventi didattici possono appartenere a tipologie diverse; gli insegnamenti "accademici" rappresentano una tra tali tipologie, non l'unica.

² Queste **LS** a ciclo unico, così come la **LM** a ciclo unico in giurisprudenza poi istituita nel 2005, sono per vari aspetti abnormi rispetto al sistema introdotto dal "processo di Bologna", e non le tratteremo in quanto segue.

³ 60 **CFU** rappresentano l'onere di studio per un anno di lavoro di uno studente impegnato a tempo pieno e con adeguate basi di partenza.

Nell'ambito dei percorsi non comportanti titolo riconosciuto, già attivabili dagli Atenei in piena autonomia secondo la legge del 1990, vengono ora formalizzati i "Master universitari"⁴, organizzati su almeno 60 CFU e rispettivamente di 1° livello (se richiedenti, per l'accesso, la **L**) o di 2° livello (se richiedenti, per l'accesso, la **LS**); tali percorsi sono destinati a completare l'offerta formativa nella logica della differenziazione e della flessibilità.

Il decreto generale del 1999 fa riferimento, per ogni Corso di studio, alla "struttura didattica" responsabile del Corso; nel rispetto dell'autonomia, spetterebbe cioè alla singola università organizzarsi secondo le proprie scelte e individuare pertanto, senza alcun vincolo, tale struttura. I decreti del 2000 relativi alle Classi introducono invece un elemento di irrigidimento, e di conservazione, attraverso la norma secondo la quale "I Corsi si svolgono nelle Facoltà" (pur essendo ammessi "singoli Corsi" interfacoltà).

Questa variazione rappresenta solo il primo tra i molti interventi che, ostacolando le scelte più innovative, hanno compromesso la realizzazione di uno degli obiettivi fondamentali della riforma, la flessibilità dei curricula. Come sopra ricordato, nell'Ordinamento di ogni Corso la determinazione dei Crediti assegnati alle attività formative era del tutto libera per almeno 1/3 del totale, mentre per 2/3 vi erano da compiere scelte all'interno di ambiti, spesso molto vasti, indicati a livello nazionale; le Università avrebbero avuto perciò amplissimi spazi per articolare gli Ordinamenti nei modi più vari, col solo obbligo di documentare che i vincoli venivano rispettati. L'apparato ministeriale e il CUN hanno invece imposto loro, attraverso modelli-tipo e soprattutto tramite rigidissime maschere informatiche, di collocare ogni attività inserita nell'Ordinamento entro le tipologie fisse previste per le Classi e hanno introdotto arbitrarie limitazioni alle scelte relative ai Crediti di esclusiva competenza degli Atenei. La gabbia informatica è risultata particolarmente penalizzante per ciò che concerne il passaggio dalla **L** alla **LS**, creando di fatto percorsi obbligati.

1.3 L'attuazione della riforma e i nuovi Decreti del 2004 e del 2007

Nel presente intervento non intendiamo esaminare tutte le questioni che hanno avuto rilievo nell'attuazione della riforma, né gli effetti complessivi di essa; rinviando, al proposito, ai numerosi documentati studi che già sono presenti⁵. Da questi studi emergono molti risultati positivi, relativi ad esempio alla riduzione della dispersione, all'aumento dei laureati in corso, a una maggiore attenzione agli studenti; ciò smentisce alcune apodittiche condanne sentenziate sui media -senza dati- da opinionisti (spesso accademici) nostalgici dei tempi in cui si laureava in regola il 4 per cento.

Intendiamo invece centrare l'attenzione sui limiti che tale attuazione ha avuto, sulle cause di questi limiti, sui successivi interventi correttivi del 2004 e del 2007, per giungere poi, nel § successivo, a qualche osservazione sulla reimpostazione, da parte degli Atenei, della propria offerta didattica in conseguenza della normativa modificata.

Un primo limite, a carattere nazionale e perciò con effetti del tutto generali, è stato già ricordato al termine del § precedente: indicazioni esplicite e soprattutto restrizioni imposte dal sistema informatico hanno fortemente ridotto la flessibilità degli Ordinamenti.

⁴ La denominazione determina confusione, e nell'ottica della armonizzazione europea appare molto criticabile. Non solo i Paesi anglosassoni, ove il termine è nato, ma anche tutti gli altri (inclusa la Francia) utilizzano infatti la parola *Master* per indicare il titolo formale di 2° livello, da noi denominato Laurea Specialistica (e più recentemente Laurea Magistrale).

⁵ V., tra gli altri, Denti F. e Moscati R., *Strutture formative e relazioni sociali: la riforma degli ordinamenti didattici nell'università italiana*, in *La Rassegna Italiana di Sociologia*, n.4/2008; Luzzatto G., *I problemi della didattica*, in *L'università di fronte al cambiamento* (a cura di R. Moscati e M. Vaira), Bologna, Il Mulino (2008); Morcellini M. e Martino V., *Contro il declino dell'università*, Milano, Il Sole 24 Ore (2005); Stella R., *Lettera a una studentessa*, Portogruaro, Nuova dimensione (2006). Inoltre: i *Rapporti annuali* del CNVSU, reperibili in <http://www.cnvsu.it/> e - per i dati relativi non alla totalità, ma ad una consistente maggioranza degli Atenei - gli annuali *Profili dei laureati e Rapporti sulla condizione occupazionale dei laureati* elaborati dal consorzio universitario AlmaLaurea, in <http://www.almalaurea.it/>.

Un ulteriore segnale nazionale che, pur non direttamente connesso alla riforma degli ordinamenti didattici, ha apportato effetti negativi è stato costituito dalla presenza, nei meccanismi che determinano il finanziamento statale alle università (FFO), di parametri prevalentemente riferiti al mero dato quantitativo sul numero di studenti: ciò ha indotto le università a ingaggiare, anche se in misura variabile da Ateneo a Ateneo, una competizione non virtuosa per accaparrarsi i “clienti”.

A livello locale, le insufficienze si possono far risalire, in misura prevalente, a tre cause principali.

Anzitutto, è quasi sempre mancata una strategia di Ateneo: ogni facoltà, e spesso ogni area scientifica all'interno di essa, ha affrontato i problemi separatamente alle altre.

In secondo luogo, il coinvolgimento -previsto dalla normativa- di interlocutori esterni (sistema produttivo, forze sociali, rappresentanze territoriali) si è limitato quasi sempre a consultazioni formali; l'autoreferenzialità accademica è rimasta sostanzialmente invariata.

Va tenuto presente, infine, un dato di partenza: progettare al meglio una offerta formativa e i relativi curricula richiede esperienza e competenze specifiche, e queste non potevano invece esistere a livello diffuso nella realtà storicamente centralistica di cui abbiamo detto all'inizio.

Conseguentemente, era inevitabile che l'attuazione della riforma didattica avvenisse a macchie di leopardo, con maggiore corrispondenza agli obiettivi là dove vi è stata una maggiore disponibilità a mettersi in gioco, a innovare con un certo coraggio, a far prevalere gli interessi generali rispetto ai particolarismi settoriali.

In altri casi, le soluzioni adottate hanno presentato elementi di debolezza quali i seguenti:

- persistenza di un sistema *teacher-centered* anziché *student-centered*, spinto fino a interpretare il peso in **CFU** di un insegnamento come misura dell'importanza dell'insegnamento stesso anziché come misura dell'impegno di studio da esso richiesto;

- eccessiva frammentazione delle attività formative: un gran numero di insegnamenti, ognuno con pochi **CFU**, comporta per ognuno tra essi la prevalenza di una richiesta di nozioni anziché uno studio in profondità;

- per talune **L**, impostazione specificamente professionalizzante in tempi troppo anticipati e in termini troppo unilaterali; al riguardo, la necessaria attenzione alla occupabilità (*employability*) è stata spesso erroneamente interpretata come iperprofessionalizzazione precoce;

- moltiplicazione non motivata di Corsi di studio⁶, talora con titolazioni discutibili ritenute attraenti (spesso, peraltro, in modo non verificato) in una logica di *marketing*.

I due interventi normativi che si sono inseriti su questa situazione, il Decreto generale 270 dell'ottobre 2004 e i Decreti sulle nuove Classi dei Corsi di studio del marzo 2007, sono stati adottati da governi di diverso orientamento politico e rispondono effettivamente a logiche molto diverse.

Il DM 270/2004, anche se formalmente sostituisce l'intero DM 509/1999, lo modifica in realtà solo in pochi punti, e non nasce dalla volontà di correggere insufficienze nella attuazione della riforma. Il Ministro Letizia Moratti si muoveva invece dal desiderio di modificarne l'intera struttura, con un intervento impostato prima ancora che la riforma stessa fosse pienamente attuata e che pertanto fosse possibile valutarne i primi risultati; si intendeva separare, a partire dal 2° anno di studi, una laurea di 1° livello “professionalizzante” da un percorso “metodologico” direttamente orientato alla prosecuzione fino al termine del 2° livello, ora detto Laurea Magistrale (**LM**); nel gergo, si parlava di percorso a Y con due gambe di diversa lunghezza. Nell'iter di elaborazione del DM 270, di fronte a una opposizione piuttosto diffusa, questa soluzione è però quasi scomparsa, eccezion fatta per l'area giuridica che ha visto istituire una **LM** a ciclo unico scarsamente connessa

⁶ Sull'eccesso di Corsi di studio sono state spesso scritte affermazioni insensate, denunciando ad esempio un incremento di oltre il 100 % rispetto alla situazione precedente; ma tale cifra si otteneva considerando la totalità di Corsi (**L** e **LS**), mentre, essendoci stata l'articolazione su due livelli, il confronto ovviamente va fatto guardando ai Corsi nei quali si inseriscono le matricole (cioè le **L** e le sole **LS** a ciclo unico). Dall'anno 2000/01 -ultimo del vecchio ordinamento- al 2005/06 si è passati da 2.444 a 3.310 Corsi, aumento del 35 %, con un aumento di immatricolazioni del 14 %; il numero medio di iscritti per Corso è passato così da 116 a 98, cifra tutt'altro che irragionevole. Il vero problema è che si hanno Corsi con molte centinaia di iscritti e Corsi con poche unità: vanno cioè esaminate le singole realtà, non l'aggregato.

con gli altri percorsi formativi. Per il resto, le limitate variazioni presenti nel nuovo sistema sono l'organizzazione della **LM** su 120 **CFU** propri (anziché sui 300, comprensivi dei 180 di **L**, già presenti per la **LS**) e una più puntuale precisazione dell'esigenza di verificare la preparazione iniziale all'ingresso sia della **L** sia della **LM**.

La definizione delle Classi dei Corsi di studio, necessaria per rendere operativo il DM 270, non è stata completata nella legislatura 2001/06. Quando, nel 2006, entrò in carica il nuovo Ministro, Fabio Mussi, si potevano già constatare i limiti nell'attuazione della riforma; per non ripartire *ex novo* con l'intera procedura, il DM 270 non fu modificato ma i Decreti relativi alle Classi vennero arricchiti con numerose norme comuni, finalizzate al superamento di tali limiti.

Le più innovative tra tali norme possono essere interpretate quasi come un indice: testimoniano delle carenze talora riscontrate in passato, elencano questioni sulle quali andrà valutata in futuro la qualità dell'offerta didattica delle università. Riassumiamo le voci principali di questo indice, seguendo non una graduatoria di importanza bensì l'ordine con cui esse compaiono nei Decreti sulle Classi del 16 marzo 2007.

- L'istituzione di più Corsi nella stessa Classe è ammessa solo se tra questi vi è una differenziazione significativa (40 **CFU** per **L**, 30 per **LM**). E' un vincolo rispetto a una eccessiva frammentazione dell'offerta.
- Si consente l'istituzione di Corsi "interclasse", qualora essi soddisfino i requisiti di due diverse Classi. Si prende così atto del fatto che le Classi non sono compartimentazioni rigide e non comunicanti.
- Si dispone che per attivare un Corso debba essere garantita la copertura di almeno metà dei **CFU** tramite docenti di ruolo nell'Ateneo. Ciò evita la presenza di Corsi per i quali manchino adeguate competenze; va rilevato inoltre che il riferimento ai docenti dell'intero Ateneo rompe con la logica per la quale l'inquadramento del docente in una Facoltà veniva considerato una specie di appartenenza in esclusiva.
- I Corsi interfacoltà non sono più introdotti solo come eccezione.
- Viene previsto che gli obiettivi formativi siano espressi come "risultati di apprendimento attesi", con l'utilizzazione delle formulazioni concordate in sede europea (descrittori di Dublino). Si tratta di un passo decisivo nel percorso previsto dal *processo di Bologna*.
- Viene limitato, a 20 per **L** e a 12 per **LM**, il numero di esami o prove finali di valutazione (6-7 per anno). Con ciò vengono evitati non solo una pluralità di prove troppo pesante per lo studente, ma anche l'eccessiva frammentazione degli insegnamenti.
- Viene previsto che il riconoscimento di eventuali precedenti attività non accademiche debba essere certificato individualmente e non superare un terzo dei **CFU** previsti per il Corso. Risulta così ostacolato un uso perverso della giusta attenzione all'educazione permanente, uso che aveva talora registrato, anziché l'individuazione di reali competenze acquisite, l'attribuzione di Crediti in relazione alla mera appartenenza a determinate categorie.
- Viene ulteriormente precisata l'obbligatorietà di verifica della preparazione individuale di chi vuole accedere alla **LM**. Si tratta di una condizione aggiuntiva rispetto alle prescrizioni relative al curriculum precedente.
- Ancora per la **LM**, viene indicata la possibilità di una pluralità di curricula, differenziati in ragione delle competenze precedentemente già acquisite. Con ciò, si dovrebbe favorire l'accesso da **L** diverse, evitando una filiera obbligata tra **L** e **LM**.

Tre ulteriori provvedimenti hanno completato il quadro entro il quale le università debbono riorganizzare i loro ordinamenti didattici.

Uno tra questi provvedimenti, il Decreto del 3 luglio 2007 sulla programmazione delle università per il triennio 2007-2009, fornisce criteri di valutazione per il funzionamento degli Atenei; è stato poi completato con il D.M. del 18 ottobre, nel quale sono dettagliatamente precisati i relativi indicatori. Gli aspetti direttamente riferiti all'organizzazione didattica rappresentano solo una parte delle tematiche ivi considerate; esso peraltro può essere destinato a incidere in maniera consistente sull'intera politica universitaria, e perciò anche su questo aspetto, qualora determini una

reale modifica nel meccanismo di attribuzione delle risorse, con criteri di finanziamento che siano fortemente correlati alla valutazione dei risultati anziché derivare, “a pioggia”, da meri dati quantitativi e dalla spesa storica.

Il Decreto 26 luglio 2007 ha poi introdotto un elemento di forte modifica nella prassi amministrativa. Nei sistemi pubblici di altri Paesi è del tutto consueto che, quando in un settore si vuole implementare coerentemente una innovazione, vengano fornite non solo norme, ma anche indicazioni nazionali che, pur non vincolanti, orientino i diversi soggetti coinvolti nel processo; in Italia questo è molto più raro, e non era mai avvenuto nel settore universitario.

Il citato Decreto⁷ consiste, invece, proprio in *Linee Guida per la progettazione dei nuovi Ordinamenti didattici*. In esso, i “Chiarimenti interpretativi” e le regole circa “L’attivazione dei nuovi percorsi formativi” si collocano ancora, prevalentemente, lungo la linea tradizionale dei provvedimenti ministeriali; ma gli “Obiettivi generali” e le “Raccomandazioni” rappresentano una vera discontinuità.

Gli Obiettivi danno conto di una strategia, le Raccomandazioni orientano sui percorsi più adeguati attraverso i quali le università possono muoversi per contribuire al conseguimento delle finalità indicate. Non entriamo qui in una analisi dettagliata; basti osservare che quanto verrà detto nel § successivo sul lavoro delle università si connette direttamente alle *Linee guida*.

Il Decreto 31 ottobre 2007, infine, precisa gli specifici requisiti che i Corsi di studio debbono soddisfare. Vi è qui una innovativa distinzione tra requisiti necessari, obbligatori, e requisiti qualificanti; questi ultimi si rapportano direttamente agli indicatori che, nelle procedure della programmazione di cui si è detto poco sopra, sono finalizzati alla valutazione e conseguentemente alla attribuzione di una quota di finanziamento.

1.4 Le azioni in atto nelle università

Il provvedimento che è alla base della revisione degli Ordinamenti didattici risale al 2004; nel corso dei tre anni seguenti, fino a quando la relativa normativa è stata interamente precisata, le università hanno perciò avuto modo di maturare le proprie posizioni.

La consapevolezza di dover partire, per l’elaborazione dei nuovi Ordinamenti, da una attenta riflessione sui risultati dell’esperienza avviata con la riforma iniziata nel 2001 è stata piuttosto generalizzata: si doveva infatti ora provvedere non ad una radicale trasformazione, bensì al superamento di incompletezze e alla correzione di errori (qualcuno ha parlato di “manutenzione dopo il rodaggio”).

Pur in presenza di queste convinzioni comuni, i concreti comportamenti dei diversi Atenei sono stati però molto differenziati. Alcuni hanno cercato di definire propri obiettivi, talora redatti in forma di vere e proprie *Linee guida* di sede anticipatrici di quelle nazionali; altri hanno passivamente atteso i provvedimenti ministeriali. Analoghe difformità di atteggiamenti sono state presenti tra le diverse aree scientifiche, sia a livello nazionale (dove, in alcuni casi, si sono elaborati precisi indirizzi) sia all’interno dei singoli Atenei.

Un primo elemento di differenziazione è stato costituito dalla scelta dei tempi di attuazione. La trasformazione può avvenire infatti a partire da uno degli anni accademici 2008/09, 2009/10 o 2010/11; in ogni Università deve essere attuata simultaneamente per tutti i Corsi di una stessa Classe, mentre può aver luogo in momenti diversi per Classi diverse.

Per istituire nel 2008 i Corsi con la nuova tipologia, l’Ordinamento doveva essere trasmesso al Ministero dell’Università e Ricerca (MiUR) e al Consiglio universitario Nazionale (CUN) entro il gennaio scorso; sono giunte, e sono attualmente all’esame, 1850 proposte, poco meno di un terzo

⁷V. Allegato 1 in http://www.miur.it/0006Menu_C/0012Docume/0015Atti_M/6484Decret.htm. In esso è già significativo l’ **INDICE** : - **1. Obiettivi generali** 1.1. Le ragioni di una riforma - 1.2. Qualità, coerenza, convergenza nel quadro europeo - 1.3. Obiettivi di sistema - 1.4. Correggere le tendenze negative - 1.5. Mobilità e altre azioni rivolte agli studenti - 1.6. Spostare la competizione dalla quantità alla qualità - **2. Chiarimenti interpretativi dei D.M.** - **3. Raccomandazioni** - **4. L’attivazione dei nuovi percorsi formativi**

rispetto agli esistenti Corsi di Laurea e di Laurea Specialistica. Vi sono stati Atenei che hanno puntato alla trasformazione dell'intera loro offerta didattica, altri che non hanno previsto per quest'anno alcun Corso del nuovo tipo, altri ancora che hanno proposto i nuovi Ordinamenti solo per una parte, più o meno rilevante, dei propri Corsi.

E' auspicabile che, al di là degli aspetti formali della gestione da parte di MiUR e CUN di ogni singola proposta, vengano tempestivamente elaborati, e resi pubblici, dati aggregati sugli aspetti qualitativi degli Ordinamenti che regoleranno i primi Corsi trasformati. Si eviterebbe così la grave carenza di monitoraggio sulla attuazione, che ha caratterizzato la fase precedente; all'opposto, una ampia divulgazione delle buone pratiche potrebbe influenzare positivamente le scelte relative ai due terzi di Corsi che devono ancora compiere le proprie scelte, e darebbe un importante contributo al miglioramento complessivo della offerta formativa nazionale⁸.

Al momento, le notizie delle quali si dispone consentono di rilevare che situazioni positive vi sono. Alcune *Linee Guida* di Ateneo, ad esempio quelle dell'università di Bologna, hanno fissato precisi obiettivi per l'intero assetto degli Ordinamenti, e su alcuni requisiti sono state più stringenti rispetto ai minimi ministeriali. In molti casi l'autovalutazione sul passato è stata accurata, e ha consentito di impostare la nuova progettazione in termini specificamente mirati a superare le insufficienze riscontrate, o almeno le più rilevanti. A ciò ha contribuito la diffusione, in alcuni Atenei -non in tutti- di pratiche di assicurazione della qualità secondo procedure ormai abbastanza consolidate; costituiscono punti di riferimento, a tal fine, sia esperienze italiane (CampusOne e simili) sia le indicazioni europee dell'ENQA, adottate come modello europeo dalle Conferenze dei Ministri nell'ambito degli sviluppi del *processo di Bologna*.

Tra gli elementi più presenti in queste analisi vi è un giudizio autocritico sulla eccessiva frammentazione delle attività formative, una tra le principali cause di risultati ancora insufficienti in termini di regolarità degli studi; l'esigenza di concentrare insegnamenti ed esami, prevista dalla normativa, viene perciò abitualmente acquisita con convinzione. Relativamente ad altri aspetti si può spesso rilevare, invece, una accettazione prevalentemente passiva, che su bisce le regole quando sono ineludibili e cerca espedienti per aggirarle quando ciò è tecnicamente possibile.

Emblematica, a questo proposito, la questione relativa al 10% dei **CFU** che devono essere attribuiti a "attività formative in uno o più ambiti disciplinari affini o integrativi (**A/I**) a quelli di base (**B**) e caratterizzanti (**C**), anche con riguardo alle culture di contesto e alla formazione interdisciplinare". Le *Linee Guida* segnalano in più punti -v. in particolare §1, lett. 1.4.2 b), e § 3, lett. g)- l'esigenza di dare spazio, nella struttura dei curricula, a elementi di interdisciplinarietà; per le **LM**, i Descrittori di Dublino (ai quali sono riferiti gli obiettivi dei Corsi) individuano come risultato di apprendimento atteso la capacità di applicare le conoscenze settoriali in un più ampio quadro interdisciplinare. Le stesse *Linee Guida* hanno ribadito che di norma i **SSD A/I** devono essere diversi da quelli previsti nella Classe come **B** o **C** (in quanto un settore non può essere affine o integrativo a se stesso); tenendo conto di casi particolari nei quali i settori **B** e **C** coprono già una vasta varietà di aree, esse hanno tuttavia autorizzato deroghe purché adeguatamente motivate. Dalle prime analisi risulta invece che la deroga è divenuta quasi la regola, e che le motivazioni sono state spesso del tutto generiche: con poche eccezioni, la logica dei proponenti dei Corsi è quella "proprietaria", che guarda ancora una volta ai docenti e non agli studenti e considera rilevanti solo i **SSD** dell'area che nel Corso è dominante.

Altre indicazioni insufficientemente recepite sono quelle relative all'esigenza di una verifica, all'ingresso della **L**, delle conoscenze di base ritenute necessarie, e all'ingresso della **LM** della qualità della personale preparazione; vi possono essere qui, nei casi di grandi università, problemi organizzativi -che peraltro vanno affrontati e risolti-, ma vi è soprattutto il timore che pretendere un adeguato livello dei propri studenti determini per l'Ateneo un danno finanziario, se il finanziamento pubblico continuerà a misurare i numeri più che la qualità.

⁸ Come si è già rilevato a proposito delle *Linee Guida*, una delle maggiori differenze tra la prassi italiana e la realtà degli altri Paesi è che, altrove, è alta l'attenzione a progettare insieme a ogni riforma, tanto più se di vasta portata, i necessari provvedimenti di "accompagnamento": adeguato supporto finanziario e organizzativo, nonché -appunto- attento monitoraggio.

Insieme alle questioni qui sopra esaminate vi sono nel sistema anche norme del tutto rigide, la cui applicazione è ineludibile in quanto verificata da un sistema informatizzato: l'esempio intorno al quale si è concentrata la massima attenzione delle università è quello dei requisiti numerici di docenza "organica" richiesti per poter attivare un Corso. Nel merito, è sacrosanto che si debba evitare una offerta didattica nella quale siano dominanti i contributi di docenti a contratto; ma il fatto che alcuni requisiti siano verificabili automaticamente, e che pertanto l'assenza di questi blocchi d'ufficio l'attivazione di un Corso, spesso induce a considerare meno rilevanti tutti gli altri, a cominciare da quelli già ricordati.

In termini ancora più generali, l'eccessiva presenza di vincoli a priori, di controlli *ex ante*, riduce l'attenzione alla valutazione *ex post*, che dovrebbe costituire un elemento decisivo del sistema; ritorneremo su questo punto nel Capitolo seguente.

Segnalati tutti questi limiti, ci sembra comunque di dover rilevare che la direzione del movimento è quella giusta e che si tratta appunto di continuare a muoversi; gli obiettivi potranno essere raggiunti se si sarà consapevoli della necessità di progressivi completamenti del processo in atto.

2. Quale governo per raggiungere gli obiettivi

2.1 Una tradizione incrementale

Tra coloro che analizzano l'organizzazione universitaria italiana alcuni affermano che l'impianto è tuttora quello configurato nel Testo Unico del 1935, mentre altri mettono in evidenza l'importanza di un insieme di successivi inserimenti. Paradossalmente, hanno ragione sia gli uni sia gli altri.

Interventi anche rilevanti vi sono stati, come non poteva non accadere in un periodo di tre quarti di secolo nel quale il mondo è cambiato (in generale, e in particolare -nel nostro settore- trasformando l'università in una sede di formazione superiore generalizzata); questi interventi hanno però sempre avuto un carattere "incrementale". L'introduzione di nuove strutture è andata cioè, sistematicamente, ad aggiungere organismi, mai a sostituire i preesistenti e spesso neppure a ridefinirne i poteri, e la stessa introduzione di nuove rappresentanze negli organismi tradizionali è avvenuta per espansione, aggiungendo componenti.

Quest'ultima situazione ha riguardato sia gli organismi centrali di Ateneo -Senato Accademico (SA) e Consiglio di Amministrazione (CdA) sia quelli decentrati -Consigli di Facoltà-. La presenza di nuove strutture ha coinvolto invece, almeno in termini generalizzati, solo il livello decentrato: Dipartimenti e Consigli di Corsi di studio (in alcuni casi, dopo la riforma del 1999, anche "di Classe").

Fino al 1989 la responsabilità per questa situazione ricadeva sul Parlamento e sul Governo; dopo tale anno, con la legge 168 sull'autonomia statutaria, i singoli Atenei avrebbero potuto fare proprie scelte diverse, ma ciò non è avvenuto.

La sovrapposizione di competenze, la pesantezza di incombenze partecipative in Consigli diversi, ma al contempo la deresponsabilizzazione dei Consigli stessi proprio perchè moltiplicati, costituiscono evidenti elementi negativi nel quadro che così si è determinato; i danni erano tuttavia limitati fino a quando il sistema è rimasto centralistico, sicché anche le decisioni relative ai singoli Atenei venivano assunte direttamente dal Ministero. L'inadeguatezza dell'assetto istituzionale delle università emerge invece sempre più man mano che si ampliano gli spazi della loro autonomia: finanziaria, dal 1994, e didattica, nei termini che abbiamo discusso nel Capitolo precedente.

Un ente capace di governarsi in autonomia deve sviluppare una forte identità istituzionale, definire proprie strategie coerenti con essa ed essere in grado di assumere conseguenti decisioni. Governare significa scegliere, e scegliere è impossibile se gli organismi che devono decidere sull'insieme sono costituiti da rappresentanze delle diverse parti: nel nostro caso, le Facoltà e le diverse componenti categoriali. E' inevitabile -e, in un sistema elettivo a corpi separati, perfino

democraticamente corretto- che i componenti degli organismi rispondano a chi li ha designati, e operino pertanto non nella logica della istituzione, bensì in quella della parte che essi rappresentano.

Alla difficoltà di sviluppare strategie complessive negli organismi centrali dell'università corrisponde la frammentazione delle scelte da parte dei singoli gruppi scientifici. La tradizione accademica è individualistica, e già ragionare in termini di **SSD** anziché di "cattedra" è un passo avanti; ma non basta. Nel § che segue vogliamo appunto esaminare le conseguenze che questa debolezza nel governo degli Atenei comporta relativamente alla organizzazione didattica, tema del presente intervento; prevalentemente, faremo riferimento all'attuazione della riforma didattica del 1999/2001, di cui si è detto al § **1.3**.

2.2 Le sedi delle scelte didattiche

In diretto rapporto con l'autonomia statutaria, la legge 341 del 1990 ha introdotto, come strumento centrale dell'organizzazione didattica delle università, il Regolamento Didattico di Ateneo (**RDA**). Abbiamo già ricordato, al § **1.1**, come le modalità con le quali tale legge è stata attuata (o non attuata), di fatto ribadendo il centralismo, abbiano pressoché annullato le potenzialità del **RDA** e dei Regolamenti dei singoli Corsi di studio.

La normativa del 1997-1999 ha fatto riferimento a questi stessi strumenti, che hanno acquisito reali poteri decisionali sull'assetto didattico attraverso la forte riduzione dei vincoli stabiliti a livello nazionale. In particolare, il Decreto 509 del 1999 ha affidato al **RDA** il compito di stabilire le regole generali dell'Ateneo su un vasto insieme di oggetti⁹.

L'approvazione del **RDA** compete al **SA**, che deve deliberare altresì, per ogni Corso di studio, il relativo Ordinamento didattico; questo definisce l'impostazione del Corso e le norme fondamentali che lo caratterizzano, mentre la struttura didattica responsabile del Corso stesso adotta il Regolamento del Corso, che lo disciplina in maggior dettaglio.

Abbiamo riportato integralmente, nella nota (9), un comma del D.M. 509 in quanto l'elenco delle questioni sulle quali sono ivi previste scelte da collocare nel **RDA** mostra che attraverso tali scelte il **SA** avrebbe potuto caratterizzare in modo molto preciso, e innovativo, l'assetto didattico

⁹ D.M 3.11.1999, n. 509, articolo 11, comma 7:

“7. I regolamenti didattici di ateneo, nel rispetto degli statuti, disciplinano altresì gli aspetti di organizzazione dell'attività didattica comuni ai corsi di studio, con particolare riferimento:

- a) agli obiettivi, ai tempi e ai modi con cui le competenti strutture didattiche provvedono collegialmente alla programmazione, al coordinamento e alla verifica dei risultati delle attività formative;
- b) alle procedure di attribuzione dei compiti didattici annuali ai professori e ai ricercatori universitari, ivi comprese le attività didattiche integrative, di orientamento e di tutorato;
- c) alle procedure per lo svolgimento degli esami e delle altre verifiche di profitto, nonché della prova finale per il conseguimento del titolo di studio;
- d) alle modalità con cui si perviene alla valutazione del profitto individuale dello studente, che deve comunque essere espressa mediante una votazione in trentesimi per gli esami e in centodecimi per la prova finale, con eventuale lode;
- e) alla valutazione della preparazione iniziale degli studenti che accedono ai corsi di laurea e ai corsi di laurea specialistica;
- f) all'organizzazione di attività formative propedeutiche alla valutazione della preparazione iniziale degli studenti che accedono ai corsi di laurea, nonché di quelle relative agli obblighi formativi aggiuntivi di cui al comma 1 dell'articolo 6;
- g) all'introduzione di un servizio di ateneo per il coordinamento delle attività di orientamento, da svolgere in collaborazione con gli istituti d'istruzione secondaria superiore, nonché in ogni corso di studio, di un servizio di tutorato per gli studenti;
- h) all'eventuale introduzione di apposite modalità organizzative delle attività formative per studenti non impegnati a tempo pieno;
- i) alle modalità di individuazione, per ogni attività, della struttura o della singola persona che ne assume la responsabilità;
- l) alla valutazione della qualità delle attività svolte;
- m) alle forme di pubblicità dei procedimenti e delle decisioni assunte;
- n) alle modalità per il rilascio dei titoli congiunti di cui all'articolo 3, comma 9.”

dell'Ateneo; di fatto, ciò è avvenuto invece solo in poche università, e anche in queste solo parzialmente¹⁰. In prevalenza, l'adozione di una parte *comune* nel **RDA** è stata considerata un mero adempimento burocratico, non la conclusione di un impegnativo processo che partisse da una riflessione complessiva dell'Ateneo sulla propria offerta didattica e sulle relative modalità di esercizio, e che conseguentemente giungesse alla definizione di una strategia al riguardo.

Il fatto che, con limitatissime eccezioni, tale processo non vi sia stato è direttamente riconducibile alla natura consociativa del **SA**. La sua composizione, dominata dalle rappresentanze delle Facoltà attraverso i loro Presidi, induce inevitabilmente alla rinuncia a fissare regole valide per tutti, il che significherebbe mettere paletti: si accetta invece che ognuno a casa sua si comporti come crede meglio, e quando giungeranno all'esame del **SA** gli Ordinamenti dei diversi Corsi Tizio non metterà il naso in ciò che viene proposto da Caio affinché quest'ultimo non metta il naso in ciò che viene proposto da Tizio.

L'assenza di regole di Ateneo determina molto spesso, paradossalmente, molte analogie tra le regole delle singole Facoltà, livellate però verso le scelte meno qualificanti; cito al proposito un esempio, che non è affatto l'unico ma che è il più emblematico. Alla lettera e) del comma qui riprodotto si parla di valutazione della preparazione degli studenti all'ingresso, e alla lettera f) di conseguenti obblighi formativi aggiuntivi; è stato ritenuto, quasi universalmente, che attuare queste norme farebbe senza dubbio crescere il livello degli studi, ma che siccome la Facoltà vicina presumibilmente non le attuerà è meglio ignorarle, per non "perdere clienti". E sono state ignorate. Una decisione valida per tutti, a monte, avrebbe potuto evitare questa deriva lassista.

Se i **SA** hanno mostrato poca disponibilità a compiere scelte generali da far valere per tutti, ancor meno hanno ritenuto di dover entrare nel merito degli Ordinamenti didattici dei diversi Corsi di studio, che pure formalmente sono decisioni dell'Ateneo nel suo insieme. Beninteso, nessuno pensa che i **SA** avrebbero potuto intervenire sugli elementi tecnici che motivano la collocazione delle singole discipline; ma, sempre per esemplificare, avrebbero potuto rilevare se un Ordinamento appare costruito sugli equilibri accademici di un gruppo di docenti anziché su un profilo di laureato da formare, se due Facoltà propongono l'istituzione di Corsi pressoché identici anziché collaborare in uno congiunto, o se in un curriculum compare una moltitudine di insegnamenti ognuno con pochissimi **CFU**.

Come già abbiamo rilevato, i decreti Zecchino del 2000 -a differenza degli orientamenti che erano precedentemente emersi- hanno collocato nelle Facoltà il centro del processo di costruzione degli Ordinamenti. Questo da un lato ha reso del tutto marginali i casi di Corsi interfacoltà, d'altro lato ha fatto sì che la qualità dell'offerta didattica risultasse molto variabile: alcune Facoltà hanno provveduto ad una vera progettazione, coordinando gli interventi e utilizzando in modo organico il proprio potenziale di competenze, altre si sono limitate a ratificare le scelte dei singoli raggruppamenti disciplinari in esse presenti, ognuno spesso tendente a chiudersi in se stesso.

La rinuncia a svolgere un ruolo evita conflitti e corrisponde alla logica tendenzialmente unanimitica che governa la gestione di molte Facoltà. Conseguentemente, i progetti dei Corsi hanno riprodotto le caratteristiche delle diverse aree scientifiche: aperti all'innovazione, elaborati in funzione delle effettive esigenze formative degli allievi quando i docenti dell'area sentono queste esigenze e operano collegialmente, o all'opposto mera sommatoria di insegnamenti affastellati nel rispetto dei desideri individuali dei docenti.

La natura consociativa degli organi accademici, centrali e di Facoltà, ha determinato pertanto l'applicazione "a macchie di leopardo" della riforma didattica. A ciò hanno cercato di porre rimedio i provvedimenti di attuazione del DM 270 ricordati nel § 1.3, che per un insieme di oggetti hanno stabilito norme nazionali; esaminandole, appare evidente che almeno in parte esse non sarebbero state necessarie se negli Atenei ci fosse stata maggiore capacità di seria progettazione. La debolezza del sistema decisionale delle università induce spesso la stessa opinione pubblica a diffidare della loro autonomia e ad auspicare regole rigide.

¹⁰ Una analisi sistematica dei **RDA** adottati da tutte le università in attuazione del DM 509/1999 si trova nel volume della Fondazione CRUI *L'Università che cambia*, vol. II *I regolamenti didattici: uno strumento per dare corpo all'autonomia*. Esso è consultabile in <http://www.fondazionecru.it/HomePage.aspx?ref=663#>.

Come abbiamo osservato nel § 1.4, non si può ancora fare un bilancio sulle modalità con le quali gli Atenei hanno operato nel nuovo quadro normativo, anche se vi sono alcuni segnali positivi. Questo stesso fatto conferma le carenze del sistema di governo: le potenzialità per migliorare l'offerta didattica vi sono, ma affinché esse si esprimessero maggiormente è stato necessario che dall'esterno venissero posti dei vincoli. Vi è chi ritiene che potrebbero essere sufficienti orientamenti meno coercitivi, suggerimenti adeguatamente motivati; una verifica importante potrà venire dall'analisi dell'effettivo impatto che avranno avuto le numerose indicazioni che nelle *Linee Guida* non hanno carattere prescrittivo.

2.3 Le prospettive di riforma

Per comprendere quali meccanismi sono auspicabili per il futuro al fine di superare l'attuale situazione di non-governo (che riguarda l'intera organizzazione universitaria, non solo la didattica) è opportuno richiamare sinteticamente il quadro degli organismi attuali, come risultano dopo il processo incrementale di cui si è detto al § 2.1.

A livello centrale, si hanno due organi: il **SA**, tutto universitario e dominato dai Presidi delle Facoltà, e il **CdA**, con un ristrettissimo numero di esterni (rappresentanti degli Enti territoriali, del mondo imprenditoriale, del Ministero) e per il resto anch'esso sostanzialmente corporativo, con rappresentanze delle diverse categorie docenti, del personale tecnico-amministrativo, degli studenti (in misura ridottissima). Molti Statuti universitari non prevedono una chiara distinzione di compiti tra i due organismi, e il risultato è una specie di paralizzante "bicameralismo perfetto"; altri hanno affermato l'assoluta prevalenza del **SA** in tutte le decisioni importanti, riducendo il **CdA** a un mero ufficiale pagatore, col risultato che ovviamente i pochi membri esterni si disimpegnano.

A livello decentrato, si è determinata una duplicità tra l'organo deputato alla ricerca (il Dipartimento) e quello storicamente consolidato (la Facoltà); quest'ultima, oltre a essere tuttora la detentrica del potere vero, le assunzioni e le carriere dei docenti, ha la responsabilità della didattica. Questa responsabilità, nella gran parte dei casi, è solo formale, quasi di ratifica, perché l'articolazione in una grande pluralità di Corsi ha progressivamente consolidato le strutture deputate alla conduzione dei Corsi stessi, senza peraltro responsabilizzarle pienamente; al contempo, la suddivisione delle competenze nega di fatto quella piena integrazione tra insegnamento e ricerca che viene spesso proclamata a parole come proprietà fondamentale e irrinunciabile del sistema universitario.

Proposte per una *governance* universitaria radicalmente diversa, elaborate da singoli esperti o da gruppi di studio, non mancano¹¹, e presentano tra loro anche significativi elementi di convergenza; sia per ragioni di spazio, sia perché su questo tema il problema centrale non è l'assenza di idee, che ci sono e che potrebbero essere raccolte, bensì la scarsa volontà degli organismi istituzionali -sia politici sia accademici-, non analizziamo qui tali elaborazioni. Sintetizziamo invece le due più recenti tra le poche ipotesi che sono state almeno formulate, anche se non rese operanti, in sedi istituzionali, ipotesi -l'una politica e l'altra accademica- che ci sembrano di effettivo significato.

In sede politica, nel dicembre 2007 il Ministro Fabio Mussi ha illustrato a interlocutori quali la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) e il Consiglio Universitario Nazionale (CUN) le linee portanti di un disegno di legge la cui presentazione in Parlamento non è poi avvenuta a causa dello scioglimento delle Camere. L'eventuale ripresa di questo testo dipende, ovviamente, dal quadro che si sarà determinato dopo le elezioni.

Nel merito, il progetto dà un insieme di regole generali sul governo universitario e sugli organismi ad esso preposti, attribuendo poi allo Statuto di ogni Ateneo il compito di definirne gli

¹¹ V., ad esempio, ASTRID, *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare* (a cura di M. Cammelli e F. Merloni), Bologna, Il Mulino (2006); Boffo S., Dubois P., Moscati R., *Il governo dell'Università*, Milano, Guerini (2006); Capano G., *Il governo degli atenei*, in *L'università di fronte al cambiamento* (a cura di R. Moscati e M. Vaira), Bologna, Il Mulino (2008); Paletta A., *Il governo dell'Università*, Bologna, Il Mulino (2004); TREELLLE, *Università italiana, università europea?*, Genova (2003).

specifici aspetti. Vengono distinte le competenze di politica e strategia accademica attribuite al **SA** da quelle amministrative, di pianificazione finanziaria e di controllo attribuite al **CdA**. Vengono abrogate le norme in vigore sulla composizione di questi organismi, che sarà definita dallo Statuto nel rispetto di poche clausole qui stabilite; tra queste, la limitazione a non più di 7 componenti per il **CdA**, con una maggioranza di non appartenenti all'Ateneo. Il Rettore viene eletto dall'Ateneo, ma può anche essere un professore di altra università, non necessariamente italiana. E' previsto un "organismo rappresentativo del territorio", con funzioni consultive. Facoltà e Dipartimenti vengono sostituiti da una unica "struttura di coordinamento di area scientifico-didattica"; permangono i Corsi di studio. Viene fornita una indicazione generale sulla esigenza di ridurre il numero di organismi consiliari e, ove questi sono ritenuti necessari, l'ampiezza degli stessi; viene evidenziata altresì una forte responsabilizzazione di ogni persona che presiede un organismo o alla quale vengono attribuite individualmente specifiche competenze.

In sede accademica, è sul tappeto la proposta di una radicale modifica dello Statuto dell'Università di Camerino, modifica che rappresenterebbe un coraggioso esempio di autoriforma. La modifica non è ancora giunta all'approvazione definitiva; in un primo tempo il **SA** ha infatti bloccato il progetto del Rettore Fulvio Esposito, provocandone le dimissioni, ma successivamente egli è stato rieletto su un programma che prevede la riproposizione del progetto stesso, sicché sembrano esservi prospettive favorevoli.

Nel merito, il nuovo Statuto di Camerino separerebbe, a livello centrale, le competenze tra un organismo rappresentativo delle esigenze interne, responsabile per le questioni statutarie e normative e per la definizione di indirizzi generali, ed un Consiglio di Amministrazione responsabile della gestione; quest'ultimo snello, elettivo solo in parte e atto a legare l'Università al suo territorio tramite i componenti designati da un "Comitato dei sostenitori". Circa le strutture didattico-scientifiche, esso sopprimerebbe la separazione tra l'organismo responsabile per la didattica (la Facoltà) e quello deputato alla ricerca (il Dipartimento); verrebbe così ricostituita una sede unitaria per tali due funzioni e verrebbe decisamente snellito il funzionamento dell'Ateneo (con vantaggi organizzativi complessivi, nonché -per i docenti- con minori incombenze amministrative e meno tempo destinato a Consigli e riunioni).

Queste due proposte sono ancora ipotesi, e quelle -in molti casi analoghe- presenti nei testi citati nella nota (11) sono solo elaborazioni di studiosi, sicché non riteniamo utile un esame dettagliato di esse. Vogliamo peraltro evidenziare quanto orientamenti di questo tipo contribuirebbero ad evitare che le scelte sugli Ordinamenti didattici e sulla loro messa in opera risultino determinate dagli interessi particolari di gruppi di docenti e realizzino perciò solo limitatamente gli obiettivi della riforma.

Abbiamo ripetutamente indicato, nel corso dell'analisi sull'attuazione dei nuovi Corsi di studio, gli effetti negativi della natura consociativa degli organi preposti alla didattica; è risultato chiaro, perciò, che il nodo centrale da sciogliere è la rottura di questo meccanismo. Strutture quali quelle conseguenti alle scelte ipotizzate nelle proposte sopra riassunte sembrano andare nella direzione giusta. Peraltro, l'attenzione dei decisori politici va richiamata con forza sulla questione seguente, finora trascurata.

Se, come appare ragionevole, la legislazione nazionale non entrerà nei dettagli e affiderà allo Statuto il compito di definirli, e se è vero l'antico adagio secondo il quale il diavolo si installa proprio nei dettagli, la procedura di approvazione dello Statuto che introduce il nuovo sistema di governo assume rilevanza decisiva. Poiché la riforma si deve fare perché gli organi attuali non vanno bene, sarebbe del tutto contraddittorio affidare a questi stessi organi il compito di definire il futuro; è indispensabile una precisa normativa *ad hoc* per questa fase che dovrebbe avere veri e propri caratteri "costituenti".

2.4 Una visione complessiva dell'offerta formativa

Ritornando alle problematiche specifiche relative alla didattica, non ripetiamo quanto ci sembra di aver già sufficientemente evidenziato circa lo stretto rapporto, nell'organizzazione delle

L e delle **LM**, tra Ordinamenti *student-centered*, capacità innovativa, superamento dell'autoreferenzialità da un lato, e nuova *governance* dall'altro.

Vogliamo concludere invece con una considerazione più generale sull'offerta formativa delle università. Questa non è più solo quella tradizionale, con la mera sostituzione di due livelli di laurea a uno. Si sono sviluppati dottorati e *Master*, gli uni e gli altri (ancora una volta) molto più attraverso l'accettazione di proposte particolari che non attraverso la configurazione di una strategia di Ateneo. Anche dove questa strategia si sta progressivamente costruendo, ad esempio per quanto concerne i dottorati con una attribuzione di forti responsabilità di programmazione e di coordinamento alle relative Scuole, ciò avviene separatamente per le diverse attività.

I danni sono evidenti, e citiamo due esempi. I doveri didattici dei docenti¹² possono essere adempiuti nelle diverse tipologie di strutture formative; ma, per citare il caso più frequente, nel definire il rapporto tra compiti in **L** e **LM**, di pertinenza delle Facoltà, e compiti nei dottorati, di competenza dei Dipartimenti, tali organismi spesso non cercano, o non trovano, intese. L'offerta didattica che viene proposta a chi ha conseguito la **L** comprende sia le **LM** sia i *Master* di 1° livello, e dovrebbe pertanto consentire una chiara visione comparativa delle diverse opportunità per il laureato che punta ad un completamento professionalizzante della sua formazione e per quello che intende approfondire studi più generali; ciò richiederebbe una progettazione fortemente concertata tra *Master* e **LM**, oggi del tutto assente.

Il compito di un governo universitario capace di guidare l'Ateneo nel suo insieme, e non singoli segmenti non comunicanti di esso, sarebbe perciò quello di considerare come un *unicum* l'intera offerta formativa: relativamente alla quale vogliamo ancora far rilevare che le tipologie fin qui ricordate si ampliano ulteriormente con la considerazione delle Scuole di Specializzazione e dovrebbero ancor di più arricchirsi con l'area -finora trascurata da quasi tutte le università- della formazione permanente (in tutte le indagini europee risultiamo drammaticamente in coda nell'impegno universitario sul *LLL*).

Programmare unitariamente l'offerta non vuol dire disconoscere la specificità che avrà poi, nella gestione, ogni elemento di essa; vuol dire essere, anche in questo campo, una istituzione capace di visioni complessive e perciò di rendere operante l'esercizio della propria autonomia.

Si affronta qui, su un'area specifica, un tema del tutto generale. Vi è chi dà per scontato che un Ente pubblico non può essere efficiente, e lancia ipotesi quali la trasformazione delle Università in Fondazioni. Chi è invece convinto della possibilità di non considerare alternative efficienza e democrazia deve raccogliere il guanto di una sfida difficile, che per essere vinta richiede la capacità di liberarsi da molte scorie del passato, in primis gli individualismi e le separatezze interne.

¹² La definizione di questi doveri è un aspetto strettamente connesso a tutto il tema del presente intervento. La legge 230 del 2005 stabilisce l'obbligo di 120 ore di attività "frontale" (80 per i docenti a tempo definito). La potenzialità dell'offerta didattica di un Ateneo dipende fortemente dall'attuazione o meno di tale norma; le università che la applicano non sono tutte, ma sono ora in numero crescente, dopo ritardi iniziali determinati anche da alcune infondate, e interessate, interpretazioni riduttive (che limiterebbero tali doveri ai soli docenti che non ci sono ancora!). Si va anche, ma ancor più lentamente, estendendo l'attribuzione dei compiti didattici in una logica di Ateneo e non più di Facoltà. E' quasi superfluo sottolineare quanto su tutte queste esitazioni incida la resistenza di interessi particolari saldamente arroccati negli organi di governo.