ASTRID – Gruppo di lavoro sull'Università in Italia, coordinato da Marco Cammelli

LE REGOLE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Emme Pi

(Versione definitiva del 20 ottobre 2005)

Per l'azione di governo dei prossimi anni in materia universitaria si pone non solo il problema di definirne i contenuti ma anche quello di individuare gli strumenti da utilizzare per conseguirli.

Si è spesso rilevata al riguardo l'ipertrofia normativa che affligge il sistema universitario e quindi l'opportunità di affiancare alla regolazione altri strumenti, in alcuni casi più efficaci (es. incentivazione delle "migliori pratiche" degli atenei connessa alla loro valutazione, competizione tra le università, incentivi alla mobilità studentesca, orientamento e informazione ecc.).A regime, infatti, non c'è dubbio che un solido sistema di *governance* nazionale e di Ateneo, basato sulla responsabilizzazione dei principali attori dell'università e sul principio del premio delle azioni positive e della sanzione dei risultati più devianti costituisca il terreno più solido per incentivare e sostenere i comportamenti virtuosi, liberando l'autonomia dal sovraccarico di vincoli che la fragilità odierna spesso comporta.

Tuttavia una nuova regolamentazione appare per certi versi indispensabile se si vuole riformare radicalmente il sistema, a patto che se ne definisca meglio il ruolo e la funzione.

Al riguardo si evidenzia l'opportunità di definire nuove regole generali sul sistema universitario che possano individuare e disciplinare i principali soggetti, istituti e funzioni, definendone le responsabilità verso i cittadini e le istituzioni (e quindi verso gli utenti) e determinando altresì le condizioni per il corretto operare di altri strumenti (es. perché la competizione tra atenei possa operare come stimolo all'eccellenza occorre definire una parità di condizioni - vedi il caso dell'attuale rapporto squilibrato tra atenei statali e non statali quanto all'impiego di personale docente).

La nuove regole consisterebbero quindi in una normazione di principio demandando (in un quadro di attività caratterizzato da incentivazione, valutazione, competizione e supporto agli studenti) alla legislazione regionale, per le parti di competenza e soprattutto all'autonomia degli atenei un'ulteriore (e si spera definitiva) sfera di responsabilità, nonchè "disboscando" radicalmente la selva di normativa di dettaglio.

Ciò appare anche più rispettoso del dettato costituzionale (ove si indica che l'autonomia degli atenei opera nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato e si attribuisce allo Stato la competenza di dettare le norme generali sull'istruzione) ed anche di principi generali di devoluzione e sussidiarietà, nonché invece di razionalità e semplicità del dettato normativo

Di seguito è illustrato l'indice ragionato delle nuove regole; per i contenuti si rinvia alle indicazioni di merito delle altre sezioni del rapporto: Tali regole, anche se definite con strumenti normativi distinti temporalmente, dovrebbero comunque essere poi codificate in un testo unico che ponga fine all'attuale frammentazione normativa.

L'"indice " potrebbe essere così definito:

1. *Norme generali sulle università*

Si tratta delle norme relative ad una definizione aggiornata di università (che ne sottolinei il carattere di comunità di professori, studenti, personale tecnico-amministrativo) con una puntualizzazione delle funzioni di formazione e ricerca (e relative modalità di differenziazione, cfr.Docenti, II.2), riferite anche alla collaborazione con soggetti privati per lo sfruttamento dei risultati della ricerca e alla partecipazione degli atenei ad attività di formazione superiore non universitaria. Tale definizione dovrà soprattutto dare risalto alla previsione di una generale capacità di diritto pubblico e privato (onde non comportare ulteriori disposizioni su ciò che l'ateneo può o non può fare) e quindi al possesso di un proprio organico di professori e ricercatori e ad alcune caratteristiche della didattica, al fine di evitare il proliferare di soggetti privati o "virtuali" (es. università *on line*) di dubbia qualità scientifica. Inoltre tali norme dovranno definire i caratteri generali della nuova *governance* dell'ateneo, disciplinando le modalità di elezione/nomina, nonché le funzioni in generale degli organi interni (rettore, consiglio di ateneo, senato accademico, nucleo di valutazione, Garante di ateneo). Al riguardo è possibile distinguere in tali norme disposizioni cedevoli (e quindi modificabili dagli statuti entro un certo tempo e/o a determinate condizioni, quali ad esempio la dimensione degli Atenei) e altre non cedevoli in quanto ritenute essenziali per l'efficacia e l'efficienza dell'istituzione in relazione ai suoi scopi.

Si propone al riguardo di evitare in ogni caso di disciplinare con legge gli altri organi interni all'ateneo, ad esempio lasciando completamente agli statuti il compito di definire nomi e funzioni delle strutture didattiche e di ricerca (per cui la legge non dovrebbe più occuparsi di facoltà e dipartimenti).

2. *Norme generali sul sistema dell'istruzione universitaria*

Potrebbero rientrare in questo capitolo:

- la definizione dei compiti del Ministero (o comunque della struttura amministrativa) che sovrintende l'istruzione universitaria, con particolare riguardo al supporto alla definizione di obiettivi per il sistema da parte dell'autorità politica, all'istituzione di università (secondo i requisiti di cui al punto 1, peraltro con il coinvolgimento dei rivisti comitati regionali di coordinamento), alla gestione di appositi fondi (es. per il funzionamento ordinario, per gli investimenti, per la qualità della *performance* possibilmente sulla base dei risultati accertati dall'Autorità di cui al punto successivo), all'eventuale determinazione di livelli essenziali di prestazione per tutti gli atenei con riferimento agli utenti, al monitoraggio degli investimenti e degli accordi di programma, alla promozione e alla regia di attività di informazione, orientamento e mobilità degli studenti;
- l'istituzione, gli organi, le funzioni generali e il funzionamento dell'Autorità nazionale di valutazione del sistema universitario (vedi Valutazione, III.3).

  - la messa a punto del sistema delle fonti in materia : cosa spetta alla legge (statale o regionale), cosa agli statuti, cosa agli accordi di programma Ministero-singoli atenei (con coinvolgimento anche in questo caso dei comitati regionali di coordinamento), cosa ai contratti (cfr.Docenti,II.2) e cosa infine alle forme di soft regulation (codici di comportamento ecc.)

  Occorre poi con legge determinare quanto meno alcune modalità di raccordo tra Ministero e Autorità per evitare conflitti. In linea di principio dovrebbe trattarsi di attività autonome e senza interferenze; potrebbero comunque essere suggeriti utili raccordi di leale collaborazione tra istituzioni:

ad esempio l'Autorità, nel fissare standard di qualità della didattica e della ricerca potrebbe tener conto degli obiettivi strategici stabiliti dall'autorità politica con il supporto del Ministero; allo stesso tempo il Ministero, nel distribuire un fondo che premi le migliori *performance,* potrebbe tener conto delle risultanze delle valutazioni dell'Autorità sugli atenei.

3. *Norme generali su professori e studenti*

In tale capitolo potrebbero rientrare:

- norme generali sui diritti e doveri dei professori universitari nella didattica e nella ricerca (nonché nell'organizzazione e nel coordinamento delle medesime). Per la didattica va sancito il ruolo determinante da riconoscere al progetto del corso di studio, cui si ricollegano i principali altri elementi indicati nelle sezioni del presente rapporto dedicate alla Didattica e ai docenti (capp.II.1 e II.2).Inoltre la legge deve definire i caratteri generali dello *status* del professore (passando da nozioni legate alla quantificazione dell'attività - tempo pieno/tempo definito - ad una tipizzazione connessa al tipo di rapporto con l'Università - es. impegno esclusivo/non esclusivo), il reclutamento, l'avanzamento di carriera legato al superamento di valutazioni, le procedure per determinare una retribuzione base uguale per tutti. Gli aspetti relativi invece alla quantificazione e alle modalità dell'impegno didattico e di ricerca, insieme alla disciplina delle retribuzioni aggiuntive potrebbero invece essere demandati al rapporto tra docenti e università;

- norme generali sui diritti e doveri degli studenti relativamente a principi che ispirino la didattica e la sua metodologia, il rapporto con i docenti, il carico didattico, le forme di pubblicità e garanzia per gli esami, l'informazione, la partecipazione alla vita dell'ateneo, demandando contenuti concreti alla regolamentazione di ateneo tenuto conto dei livelli essenziali di prestazione (che possono fissare una "carta dei servizi" minima degli atenei).

- Determinazione dei livelli essenziali in materia di diritto allo studio, secondo quanto indicato nelle parti dedicate agli studenti (cap.II.3) e al ruolo regionale (III.2.5)

4. *Accesso al sistema, titoli di studio, esami di stato (e connessa questione del valore legale del titolo di studio)*

La legge fondamentale dovrebbe prevedere:

a) i casi in cui può essere istituito il numero programmato per l'accesso ai corsi universitari ovvero comunque ammessa una verifica preventiva del possesso di alcune competenze (es. legge n. 264 del 1999) fermo restando il dovere di verificare, nell'accesso ad ogni corso di studio, la sussistenza delle conoscenze di base richieste;

b) la denominazione e il contenuto breve dei titoli universitari (laurea, laurea magistrale, diploma di specializzazione, diploma di dottorato di ricerca) riprendendo ove possibile le definizioni contenute nell'ormai abrogato DM n.

509 del 1999. Tali elementi sono stati forse non opportunamente delegificati. Con legge, o comunque in base a specifiche previsioni legislative, andrà garantito altresì il rispetto di alcuni elementi di base che le dinamiche locali, in assenza delle condizioni virtuose richiamate all'inizio, tendono invece a travolgere: è il caso ad esempio del tetto massimo di insegnamenti accademici per i complessivi 180 crediti della L o della soglia minima di crediti attribuibili ad ogni insegnamento (vedi Didattica ,II.1);

c) le modalità di accesso alla laurea magistrale;

d) ciò che è richiesto per l'accesso agli esami di Stato o per le selezioni relative all'accesso agli impieghi pubblici.

5. *Aspetti specifici*

Vi sono poi alcune altre limitate questioni che potrebbero essere definite con legge o per le quali la legge potrebbe demandare ad altra fonte la disciplina indicando principi e criteri direttivi.

Ad esempio:

- la definizione di condizioni minime per l'istituzione e/o l'attivazione di un corso di studio (es. la disponibilità di una quota di professori e ricercatori di ruolo nell'ateneo, appositamente dedicata al corso)
- la definizione di fattispecie di crisi finanziarie e/o organizzative tali da richiedere procedure straordinarie (es. avvio di procedure di infrazione; divieto di assumere determinate iniziative, come l'attivazione di dottorati o di nuovi corsi di studio; dimissione degli organi direttivi e/o limitazione di alcune attività - es. assunzione, partecipazione a commissioni di concorso ecc.)
- la definizione di norme atte a prevenire fenomeni di localismo (vedi la mobilità necessaria prevista dal documento Docenti, II.2) o di nepotismo (es. chi consegue il dottorato di ricerca non può essere ivi chiamato come professore) e a prevedere l'approvazione da parte degli atenei di un codice etico che ogni professore deve accettare per insegnare nell'ateneo medesimo