



ASTRID – Gruppo Università – coordinato da Marco Cammelli

ELEMENTI PER UNA " LEGGE FONDAMENTALE" DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

di Michele Pandolfelli

In relazione all'opportunità di definire, per l'azione di governo dei prossimi anni, specifici obiettivi in termini di livelli quantitativi (es. numero di laureati ecc.) e di qualità dell'istruzione universitaria si pone anche il problema degli 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 (incentivazione delle "migliori pratiche" degli atenei connessa alla loro valutazione, competizione tra le università, incentivi alla mobilità studentesca, orientamento e informazione).

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 una "legge fondamentale" sul sistema universitario (sull'esempio della legge bancaria del 1936) che disciplini i principali soggetti, i principali istituti e le principali funzioni, definendone la loro riconoscibilità e responsabilità verso i cittadini e le istituzioni (e quindi verso gli utenti), determinando altresì una corretta individuazione e operatività 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 "legge fondamentale" recherebbe pertanto una normazione di principio generale demandando (in un quadro di attività caratterizzato da incentivazione, valutazione, competizione e supporto agli studenti) all'autonomia degli atenei un'ulteriore (e si spera definitiva) sfera di responsabilità e "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) ed anche di

principi generali di devoluzione e sussidiarietà., nonché invece di razionalità e semplicità del dettato normativo

Nell'esercizio che segue è indicato uno schema di contenuti di una possibile "legge fondamentale" (i principali soggetti, istituti e funzioni): poiché necessariamente tale legge deve recare con sé alcune riforme fondamentali, vi sono parti in corsivo che semplicemente accennano ad esse ovvero che pongono problemi relativi alle medesime per una successiva riflessione.

Le componenti fondamentali del sistema universitario sono le università, il Ministero, l'Autorità per la valutazione, i titoli di studio, i professori, gli studenti.

1. Università

Si può definire università un ente con personalità giuridica pubblica o privata e comunque con piena capacità di diritto pubblico e di diritto privato caratterizzato da:

- a) una comunità di professori, ricercatori, studenti (iscritti e non virtuali) e personale tecnico-amministrativo; *occorre definire almeno una percentuale minima di professori e ricercatori di ruolo;*
- b) un'attività finalizzata all'istruzione superiore e al rilascio di titoli di studio di livello universitario, alla ricerca scientifica, ad altre attività di formazione superiore ovvero indirizzate ad adulti;
- c) alcuni organi necessari:
 - il rettore, eletto da un largo corpo elettorale interno con compiti di rappresentanza legale, di iniziativa e di sovrintendenza generale
 - il consiglio di ateneo, presieduto dal rettore e composto prevalentemente da personalità esterne all'ateneo nominate dal rettore (con parere favorevole del senato accademico), con compiti di pianificazione, approvazione dei bilanci e di adozione di alcuni principali atti di gestione (es. assunzioni), nonché di monitoraggio (la gestione ordinaria spetta ad un direttore generale o segretario generale)
 - il senato accademico, eletto da professori/ricercatori, studenti e personale tecnico amministrativo (con meccanismi che prevedano un peso maggiore per la componente docente, la rappresentanza di diverse aree disciplinari e, per gli studenti, il pluralismo) con compiti di definire statuto, regolamenti e questioni di status
 - il nucleo di valutazione, composto prevalentemente da personalità esterne all'ateneo con compiti di valutazione delle performance delle singole strutture
 - strutture didattiche e di ricerca, non definite dalla legge ma dallo statuto;
 - il difensore civico degli studenti, personalità esterna all'ateneo scelta dagli organismi rappresentativi degli studenti, con compiti di sostegno dei diritti dei medesimi:.

- d) autonomia statutaria, didattica, finanziaria, amministrativa e contabile, che si conformano unicamente alla "legge fondamentale";
- e) l'adozione di una "carta dei servizi" che renda pubblici gli obiettivi da conseguire verso gli utenti e la società

2. Il Ministero (MIUR)

Il MIUR può:

- a) emanare regolamenti e decreti esclusivamente se previsti espressamente da leggi sul sistema universitario;
- b) istituire università sulla base dell'accertamento dei requisiti necessari;
- c) definire obiettivi generali per la crescita quantitativa e qualitativa dell'istruzione e della ricerca universitaria, cui ricollegare incentivi sulla base della valutazione dei risultati;
- d) amministrare i seguenti fondi :
 - fondo per il funzionamento ordinario delle università;
 - fondo di incentivazione per le finalità di cui alla lettera c), di parte corrente e di parte capitale;
 - fondo per il sostegno alla mobilità studentesca;
- e) determinare, sentiti gli organi consultivi e le Commissioni parlamentari, i livelli minimi di prestazione da assicurare da parte di tutti gli atenei a tutela dei diritti degli utenti;
- f) promuovere azioni di informazione, comunicazione e orientamento degli utenti.

3. L'Autorità per la valutazione

Istituzione di un'Autorità per la valutazione del sistema universitario così caratterizzata:

- a) da un'attività finalizzata
 - all' emanazione di standard per la qualità della didattica, della ricerca e delle attività amministrative di supporto;
 - alla valutazione ex post della performance degli atenei
 - all' emanazione di standard per le attività di valutazione effettuata dai nuclei di valutazione di ateneo;
 - *all'accreditamento (vedi punto 4)*
- b) da requisiti di indipendenza, professionalità e terzietà rispetto alle università: es. Presidente e comitato di indirizzo (es. 7 o 9 membri) nominati dai Presidenti di Camera e Senato su designazione di soggetti esterni (es. organizzazione dei datori di lavoro; organizzazioni sindacali; ordini professionali; autori e editori; enti di ricerca; capi dipartimento delle strutture pubbliche; magistrature); staff di "valutatori" opportunamente addestrati con corso *ad hoc* (es. 140 neolaureati con apposite specializzazioni);
- c) ampia autonomia di organizzazione e funzionamento.

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

In relazione al punto c) si pone la questione relativa ad un aspetto del cosiddetto valore legale del titolo di studio universitario: attualmente, infatti, per l'accesso agli esami di Stato e alle selezioni per l'impiego pubblico è richiesto il possesso di un titolo universitario, rilasciato pertanto da una qualsiasi università senza riguardo allo specifico percorso formativo svolto. Ciò ha anche comportato, in regime di autonomia didattica, la definizione dei concetti di classe di corsi di studio e la necessità di decreti ministeriali che li specificano (fonte di infinite trattative tra le aree disciplinari interne al mondo universitario). Al riguardo si potrebbe invece, attenuando il valore legale e riducendo la necessaria regolamentazione a supporto, percorrere strade diverse. Ad esempio si potrebbe riservare agli ordini professionali e alle pubbliche amministrazioni la individuazione dei crediti necessari per l'accesso all'esame e alle selezioni, in una misura non superiore al 50 per cento del numero totale di quelli previsti dai corsi universitari e il possesso di un generico titolo universitario (es. laurea, senza prescrivere una specifica classe di corsi). Ciò renderebbe non necessarie le classi e la relativa regolamentazione. Occorrerebbe tuttavia accompagnare tale innovazione con:

- *la progressiva realizzazione di un sistema di accreditamento delle strutture didattiche degli atenei come strumento volto a diffondere maggiore informazione e orientamento per gli studenti; l'Autorità per la valutazione potrebbe definire le regole e certificare i soggetti accreditatori;*
- *La previsione della non partecipazione di professori universitari alle commissioni di valutazione degli esami di Stato, per marcare la terzietà;*
- *Una revisione generale dell'ordinamento delle professioni che riduca quelle regolamentate.*

5. I professori e i ricercatori

I professori e i ricercatori:

- a) hanno diritto a svolgere attività didattica con libertà di orientamento culturale e metodologico e a partecipare alla programmazione della medesima attività; hanno il corrispettivo obbligo di svolgerla nella misura e nelle forme stabilite rispettivamente dalle decisioni degli organi accademici centrali e degli organi preposti alla predetta programmazione. Hanno diritto ad ambienti e strumenti per la didattica e lo studio idonei e dignitosi; hanno il corrispettivo obbligo di assicurare una presenza significativa e un rapporto personale con gli studenti secondo quanto stabilito dagli organi dell'ateneo. Hanno l'obbligo di sottoporsi ad una valutazione periodica per quanto riguarda la didattica;
- b) hanno diritto a svolgere attività di ricerca scientifica con libertà di orientamento culturale e metodologico, a partecipare al coordinamento dell'attività di ricerca, nonché di avere accesso a fondi, strumenti, attrezzature, ambienti all'uopo destinati ed adeguati. Hanno il corrispettivo obbligo di svolgerla in modo continuativo, attenendosi alle decisioni degli organi di coordinamento della ricerca e di dare periodico e pubblico rendiconto dell'attività svolta e dei risultati ottenuti. Hanno l'obbligo di sottoporsi ad una valutazione periodica specifica per quanto riguarda la ricerca.

Queste norme generali di "stato giuridico" potrebbero accompagnarsi ad ulteriori aspetti di una riforma caratterizzati da:

- *reclutamento basato su concorsi locali con commissioni scelte o sorteggiate su elenchi annuali di commissari eletti dalla comunità scientifica, con criteri di valutazione dei titoli definiti a livello nazionale, nonché con requisiti di accesso che valorizzino il dottorato di ricerca e/o una precedente attività di ricerca e docenza a contratto a tempo determinato;*
- *articolazione della carriera di professore in una serie periodica di valutazioni cui corrispondano incrementi di retribuzione sostitutivi di quelli attualmente riconosciuti per anzianità (ad una di esse, effettuata con il concorso di commissari nazionali e internazionali, si può ricollegare l'acquisizione del titolo di ordinario);*
- *attribuzione all'ateneo della facoltà di stipulare contratti individuali con il professore che definiscano la retribuzione e le "misure" dell'impegno richiesto secondo quanto previsto dalle norme generali sullo stato giuridico.*

6. Gli studenti

Gli studenti iscritti ai corsi di studio universitari hanno diritto a:

- a) una didattica continuativa nel corso dell'anno accademico, ordinata nel suo svolgersi, coordinata tra le diverse discipline e quanto più possibile personalizzata (es. tutoraggio);
- b) ad un rapporto personale, in forme e orari adeguati, con professori e ricercatori;
- c) ad un carico didattico equilibrato tra le diverse attività e proporzionato al tempo disponibile;
- d) ad attività di laboratorio, esercitazioni pratiche, stage;
- e) ad ambienti di didattica e di studio dignitosi
- f) a forme di pubblicità e di garanzia nello svolgimento degli esami stabilite dai regolamenti di ateneo
- g) partecipare alle scelte dell'ateneo secondo quanto stabilito da statuto e regolamenti

La "misura" dei diritti deve essere stabilita nei livelli essenziali di prestazioni di cui al punto 2 e). Gli studenti hanno il corrispettivo obbligo di rispettare i regolamenti di ateneo e le specifiche disposizioni sulla didattica e sulla ricerca