



ASTRID – Gruppo di lavoro sull'Università (coord. Marco Cammelli)

ELEMENTI PER UNA LEGGE GENERALE SUL SISTEMA UNIVERSITARIO

di Michele Pandolfelli

(Versione definitiva del 28 luglio 2005)

In relazione all'opportunità di definire specifici obiettivi per l'azione di governo dei prossimi anni 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.).

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 generale sul sistema universitario (sull'esempio della legge bancaria del 1936) che individui e disciplini 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 legge generale richiederebbe pertanto una normazione di principio 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 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.

Nell'esercizio che segue è indicato un indice ragionato di una possibile legge generale; i contenuti potranno derivare dalle risultanze dei documenti del gruppo di lavoro dedicati ai diversi "capitoli".

E' bene precisare che tale legge generale potrebbe anche derivare dall'insieme di più provvedimenti, ove ciò sia reso indispensabile da esigenze di tattica parlamentare: al riguardo è tuttavia importante che ogni provvedimento si mantenga entro i limiti di contenuto indicati onde dare luogo ad una organica codificazione conclusiva. Si ribadisce tuttavia l'opportunità di presentare al prossimo Parlamento in prima battuta un unico testo normativo anche per marcare una novità rispetto al passato nel modo di legiferare.

L'"indice " potrebbe essere così definito:

1. Norme generali sulle università

Si tratterebbe 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, 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, difensore civico degli studenti). Al riguardo è possibile distinguere in tali norme disposizioni cedevoli (e quindi modificabili dagli statuti entro un certo tempo) 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), 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 documento *ad hoc*).

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). 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).

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) 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.

In relazione al punto d) 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 specificchino (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 marcarne la terzietà;*
- Una revisione generale dell'ordinamento delle professioni che riduca quelle regolamentate.*

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. 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 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