

## IL DIFFICILE CAMMINO DELL'AUTONOMIA UNIVERSITARIA di U. Massimo Miozzi

*Il difficile cammino dell'autonomia universitaria, dalla sanzione del dettato costituzionale alla attuazione dell'autonomia didattica, tra spinte centralistiche, deregulation, cultura del dirigismo e delle norme e autonomia delle singole sedi, autonomia delle Università come valore in sé, come strumento per un miglioramento qualitativo dell'insegnamento ed una elevazione delle condizioni di funzionamento degli atenei.*

La realtà messa in luce dalle agitazioni studentesche nell'ultimo scorcio del 1989, partite dagli atenei meridionali e sviluppatesi via via un po' dovunque, e soprattutto nelle grandi Università, in opposizione fortemente critica al disegno di legge governativo presentato dall'allora ministro Ruberti, in Parlamento, sull'autonomia delle Università e degli Enti pubblici di ricerca, è una realtà crudamente messa in piazza, alla luce del sole. Una realtà rappresentata da una Università in crisi di crescita, frutto di scarsa programmazione degli interventi ed anche di un suo cattivo uso, con riferimento all'applicazione dei contenuti espressi nel 1980, con il varo del DPR 382, che aveva avviato la sperimentazione didattica ed organizzativa ed aveva prodotto una logica programmatoria sostenuta da un accumulo di risorse rimaste sostanzialmente invariate nell'arco del decennio successivo alla sua emanazione, anche al di là della semplice azione di recupero dell'inflazione. Un decennio caratterizzato da un considerevole incremento delle sedi universitarie sul territorio, ed in particolare nel Mezzogiorno. Di nuove strutture insediate un po' dovunque, che si affiancano alle sedi di grande tradizione, ai megatenei, in crisi di elefantiasi, senza poter sostenere l'esplosione della domanda studentesca. Una programmazione non coordinata, sostenuta da budgets pressoché invariati, da ripartire su un aumentato numero di soggetti, attivati in risposta alle pressioni

localistiche più che alle esigenze di consolidamento delle strutture funzionanti, ove si manifestano pressanti esigenze di un aumento della qualità dell'offerta didattica, scientifica, dei servizi.

Al di là delle polemiche e dei sospetti, sulla presunta privatizzazione degli atenei, la sostanza di quel passaggio nodale stava, in realtà, nel malinteso principio dell'autonomia universitaria centrato sull'assunto pregiudiziale, sostenuto dall'iniziativa governativa, secondo il quale l'applicazione dei contenuti della legge 168 (con la quale nel 1989 era stato istituito il ministero unico dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica ed era stata sanzionata l'autonomia delle Università e degli enti pubblici di ricerca) doveva intendersi come definizione dell'autonomia del sistema universitario e della ricerca. Non già come espressione dell'autonomia delle singole sedi in una cornice definita di limiti di esercizio da ricondurre a principi generali, comunque rispondenti alla esigenza di ribadire la dipendenza del personale universitario, docente e non docente, dallo Stato; il valore legale dei titoli rilasciati dalle Università; il finanziamento statale assicurato agli atenei; l'esame di stato per l'accesso alle professioni. Questi, in sostanza, i limiti di esercizio dell'autonomia, i cosiddetti "paletti" da ricondurre sul piano nazionale.

Riaffermando il pieno controllo dello Stato sulle Università, come sistema e non

come autonomia delle singole sedi, quali espressioni delle specificità proprie di ciascuna; riaffermando la priorità statale sulla determinazione dell'indirizzo e del coordinamento, come stabilito dalla 168, conseguentemente l'azione ministeriale sarà tutta volta a muoversi verso il potenziamento del sistema; lo snellimento delle procedure di funzionamento; la responsabilizzazione ed il confronto; lo sviluppo del sistema poggiato sulla filosofia del costo zero; la programmazione, prima quadriennale e, successivamente, triennale. La progettualità del cosiddetto *quadrifoglio* vede come petali della riforma universitaria: la legge sull'autonomia; la programmazione; la riforma degli ordinamenti didattici; diritto allo studio. Un programma di ampio respiro, un programma di vera, sostanziale azione riformista. Un obiettivo strategico, verso l'europeizzazione e l'internazionalizzazione, per superare quella che parallelamente viene definita l'Università dell'esclusione e dell'improduttività formativa. Se negli ultimi anni ottanta si era lavorato per il riordinamento dei corsi di laurea e per il superamento della legislazione varata negli anni trenta ancora in essere, si voleva proseguire sul cammino dell'innovazione attraverso una nuova regolamentazione della didattica, per un miglioramento funzionale. La straordinaria attività legislativa sviluppata nel corso della X Legislatura getta le basi per passare alla fase del riequilibrio, dimensionale e delle aree disciplinari: un riequilibrio complessivo del sistema; un decongestionamento degli atenei sovraffollati; il via ad un piano pluriennale di finanziamento per l'edilizia. Grande attivismo del ministero, all'interno e verso l'Europa, dall'opposizione della Pantera e dalla fase dell'occupazione delle Università alla definizione dei nuovi statuti e regolamenti da parte dei senati accademici; dal superamento delle ingessature burocratiche all'opera di ricentralizzazione e di normalizzazione

del quadro complessivo, fino alla messa in funzione, dopo la caduta anticipata della Legislatura, nella successiva, di nuovi strumenti legislativi e delle procedure di attuazione di quanto definito in precedenza, sui nuovi ordinamenti didattici, sul decollo del diploma di primo livello, sulla nuova normativa sul diritto allo studio e sull'enunciazione del principio della valutazione dell'efficienza e della produttività universitarie, cui dà un contributo di grande impegno la conferenza dei rettori delle Università italiane sotto la presidenza Scarascia Mugnozza.

Ma resta sul campo la impossibilità di trasformazione in legge del ddl sull'autonomia, dopo un lungo lavoro, in commissione e in aula, pur approvato dal Senato, nonostante la tenace e forte determinazione del ministro Ruberti.

Le elezioni politiche generali dell'aprile del 1992 producono in ambito universitario una modificazione incisiva, portando a concretizzazione orientamenti emersi nella fase di passaggio da una legislatura all'altra e già prefigurati attraverso i petali del quadrifoglio rubertiano, in assenza di quello decisivo; ovvero la legge sull'autonomia, che dà luogo a due tendenze: quella di quanti erano intenzionati a realizzarla e quella di quanti tendevano a frazionarla in pezzi staccati. Al centro del dibattito universitario viene a collocarsi il rapporto tra autonomia e valutazione dell'efficienza e della produttività del sistema nel suo insieme e delle singole sedi nelle loro specificità.

Al convegno di Brescia sull'autonomia delle Università, il nuovo presidente del consiglio, Giuliano Amato, lancia un "patto per l'autonomia", affermando che l'Università deve essere autonoma nella gestione delle sue entrate oltre che in quella delle sue spese, aprendo inoltre ad un aumento delle entrate. Ovvero, delle tasse universitarie, controbilanciato dalla erogazione di borse di studio per gli studenti meritevoli. Discorso programmatico. Ma anche blocco di un

auspicato rafforzamento delle dotazioni universitarie, con corredo di tagli alla ricerca, nella legge finanziaria del 1992. Dunque, sostanzialmente, va manifestandosi un orientamento verso una inversione di tendenza, inseriti i bilanci universitari nel complesso degli interventi per il contenimento della spesa pubblica e per coprire i buchi del bilancio statale. Se tagliare risultava necessario, tagliare sulla formazione e sulla ricerca voleva dire avviare un processo di fraintendimento della autonomia finanziaria delle Università e dello stesso principio della autonomia delle sedi universitarie, costrette ad assumersi la responsabilità di elevare il livello delle tasse e dei contributi degli studenti, non già da esse stesse progettato e diretto, ma per nome e per conto della struttura centrale, ministeriale. Una autonomia, conseguentemente, come delega di funzioni amministrative, come decentramento delle funzioni, al di là delle difficoltà dello Stato ad operare una razionalizzazione della spesa universitaria ed un reperimento di risorse necessarie al funzionamento degli atenei.

Confronto sulla programmazione strategica dell'iniziativa legislativa, l'incontro di Brescia diventa la definizione dell'autonomia come obiettivo immediato.

Una autonomia gestionale, però. Seppure in qualche modo didattica e formativa, quanto più essa viene attuata non tanto come autonomia partecipativa nel governo degli atenei, nel coinvolgimento delle componenti interne impegnate nel lavoro di definizione degli statuti e dei regolamenti, ma viene applicata come autonomia delegata.

Il governo, intenzionato a rilanciare il proprio ruolo politico e legislativo, a sostegno della azione dei rettori, fatti oggetto, di spinte contrapposte, in sede locale, forzerà la mano verso una direzione di tipo aziendalistico, verso un reperimento di risorse, loro destinazione, gestione diretta presso le sedi, in una cornice data, attraverso un complesso meccanismo di provvedimenti legislativi

centralizzato; meglio ancora se supportata, tale azione, dallo strumento della decretazione delegata.

Un disegno politico preciso, seppur contraddittorio, rispetto ai contenuti effettivi dei principi dell'autonomia delle Università e rispetto al sistema delle diversità e delle differenziazioni presenti nel sistema universitario italiano. Diversità, in presenza di una contemporanea uniformità, da un lato, e, dall'altro, ridotta responsabilità degli atenei, prevalendo la volontà del legislatore e della amministrazione centrale sulla più diretta responsabilizzazione degli atenei.

Questo il passaggio dalla logica rubertiana: da una legge generale sulla autonomia ad una nuova visuale: una legge di principi e di regolamenti, per far sviluppare la specificità delle singole sedi, in un quadro di presupposti fondamentali, all'insegna del principio della valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e della produttività, nonché da processi di autovalutazione.

Il governo delle risorse, al centro della attenzione, a correzione del sistema del finanziamento pubblico per il funzionamento delle Università, volto verso un maggior raccordo tra Università e mondo della produzione. Ma, in realtà, viene a prodursi una forte spinta verso il consolidamento dell'esistente.

Il problema dell'aumento delle tasse universitarie e dei contributi degli studenti, risolto con una legge di accompagnamento alla finanziaria del 1994, di certo costituisce passaggio inequivocabile verso una gestione ancor più centralizzata delle risorse, aggravata da una contrazione della spesa universitaria, parallelamente alle esigenze di dar corso ed attuazione al grande sviluppo legislativo precedente.

Se il problema della definizione dell'ambito di esercizio dell'autonomia resta costante e centrale, il passaggio ai vertici di governo di una nuova maggioranza politica offre una ulteriore spinta verso l'Università come azienda, distribuita, in prospettiva, tra poli di

eccellenza e gestione corrente, tra insediamenti ad alta produttività e diffusione sparsa di superlicei all'americana, tra alta efficienza dei privati e inefficienza del pubblico. Per di più, il varo del decreto legislativo 29/93, che omologa le Università ai Ministeri, nonché l'introduzione dell'autonomia finanziaria delle Università nel contesto di una legge finanziaria per il contenimento della spesa pubblica fanno prevalere una ottica economicistica, che il parallelo prevalente parere della commissione finanza, in Parlamento, su quello espresso dalla commissione cultura ed istruzione rafforza, facendo in tal modo risaltare ulteriormente il carattere aziendalista che si voleva introdurre nelle Università, nella gestione dei servizi, come primaria funzione, rispetto a quella certamente più propria della formazione e della ricerca, affidata alle Università dalla Costituzione. Siamo in tal modo al centro dei problemi, come avvio di una crisi strisciante. Una crisi di contenuti e di proposte, per risolvere questioni finanziarie e di gestione amministrativa, quando invece le Università hanno dinanzi veri e propri nodi strutturali, come la definizione dello stato giuridico dei docenti e dei ricercatori e la irrisolta definizione di esercizio dell'autonomia, ancora nel suo difficile cammino.

Il passaggio tra il 1993 ed il 1994 diventa così importantissimo, nella storia della Università italiana, tanto che non risulta esauriente risposta l'accredito di una autonomia intesa come decentramento amministrativo, quanto invece risulta sempre più urgente la applicazione di un modello che consenta alle Università di dotarsi di capacità di responsabilità e di decisionalità. Risulteranno, invece, prevalenti le applicazioni tese a determinare funzioni ed obblighi fissati centralmente. Il messaggio che parte dal centro sospingerà verso la via della *deregulation*. Verso un sistema fatto di Università pubbliche e, conviventi, Università private. Un sistema di Università a

struttura di tipo burocratico, prefigurate per essere amministrate dal centro in modo decentrato e, conviventi, piccole Università da allestire secondo modelli di efficienza, di produttività ed efficacia, innestate nel mercato, e, dunque, Università aziende, Università organizzate come fossero fondazioni.

Per la prima volta si parla, tra l'altro, di eliminazione del valore legale del titolo di studio e di un valore della laurea determinato dal mercato e sul mercato. La via della *deregulation*, come eliminazione di un controllo sulla qualità della formazione, di un controllo pubblico su una funzione pubblica. Autonomia finanziaria e valutazione della qualità delle prestazioni erogate dalle Università, attraverso la attivazione di nuclei di valutazione interni agli atenei e di un osservatorio di valutazione, centrale, nell'idea che va maturando dopo il convegno di Padova, nel giugno 1994, quando prende spazio il *governo dei tecnici* e si passa dalla fase di ricentralizzazione burocratica ad una autonomia ancora nominale, per passare poi alla progettualità vincolata dal sistema del trasferimento delle risorse. Si avvia, nel contempo, la strategia dell'inseguimento dei problemi e della decretazione reiterata, ventilando, a ondate successive, il tema della qualità, dell'elevazione della qualità del prodotto universitario, quale elemento positivo.

Limitato l'esercizio dell'autonomia, nella applicazione concreta del criterio del trasferimento delle funzioni, cresce la cultura del controllo e della verifica della spesa, da parte della fonte erogatrice delle risorse. Accentramento statalista e responsabilità limitata per gli atenei, l'equivalente della autonomia concessa dal centro alla periferia, rappresenteranno il modello non già di una autonomia che nasce dal basso, dalle singole sedi, come valorizzazione delle potenzialità, come coinvolgimento delle persone, come utilizzo delle professionalità e delle capacità, come identificazione mirata delle risorse

disponibili per il soddisfacimento dei bisogni dell'utenza ed il raggiungimento degli obiettivi, rispetto alle esigenze della ricerca, come valorizzazione piena delle risorse umane presenti sul campo, ma di una autonomia concessa.

L'istituzione dell'osservatorio per la valutazione del sistema universitario, avviato con la legge 537 del 1993, porterà alla determinazione dei tetti, a forme di regolamentazione degli accessi studenteschi commisurate a *budgets* prefissati.

Siamo così ad una nuova fase della centralizzazione della autonomia, congiunta ad una gestione dell'ordinario, tra vecchio e nuovo, che si confronta con l'esigenza di riformare la didattica universitaria.

Un gruppo di lavoro ministeriale, incaricato dal ministro Berlinguer e coordinato da Guido Martinotti, nel 1997 lavorerà nella direzione di produrre un rapporto sulla materia, quale base di discussione e di riflessione. Definito nell'ottobre 97 e presentato nel dicembre, sotto il titolo: *Autonomia didattica e innovazione dei corsi di studio a livello universitario e postuniversitario*, il cosiddetto Documento Martinotti, dal nome del sociologo milanese, diffuso e dibattuto su Internet, da allora darà luogo ad un dibattito, presso le sedi, che viene riassunto dalle relazioni presentate nell'occasione del convegno svoltosi nell'Università di Tor Vergata, nell'aprile 1998, su *"Il valore dell'autonomia. L'autonomia didattica per una nuova Università"*, di grande spessore di contenuti, nella presentazione degli interventi di approvazione, sulle proposte avanzate dal gruppo di lavoro ministeriale, presenti anche voci dissonanti, a proposito di una incostituzionale frammentazione e gerarchia fra gli atenei, di serie A e di serie B, in sostanza, quale risposta concreta a ciò che il Documento Martinotti aveva definito come esigenza di far affermare una differenziazione competitiva nel sistema.

Sotto accusa, innanzitutto, la direzione verso l'abolizione del valore legale del titolo di studio, denunciata dai collettivi studenteschi, nella proiezione dell'Università aziendalizzata, volta verso un sapere funzionale e, nel contempo, verso un'Università liceizzata, e, più avanti, verso un'Università fortemente elitaria, tutta concentrata sul livello *post lauream*, di più avanzata specializzazione, professionalizzante, a numero chiuso, prefigurando, pertanto, il modello di un'Università a più grandi numeri dequalificata, a numeri più ristretti privilegiata.

La cultura del dirigismo e delle norme, in luogo di quella delle responsabilità e del risultato; giacché la prima produrrà l'introduzione, in Italia, dei crediti didattici, come strumento per l'innovazione. Per il passaggio da una iscrizione all'Università, passiva, ad un modello di tipo contrattuale, ad un accordo bilaterale, studente-istituzione, con prestazioni corrispettive. Mentre però sussistono medi e medio bassi livelli di qualità della didattica e dei servizi.

L'autonomia universitaria non come valore, ma come strumento per un miglioramento qualitativo dell'insegnamento ed una elevazione delle condizioni di funzionamento degli atenei conferma la scelta di una elaborazione pensata dall'alto, in direzione del sistema universitario, anziché quella della promozione da parte delle singole Università, cui al centro venga data unità e coerenza, in un regime di compatibilità, nei limiti di esercizio della autonomia, fissati per via legislativa e, soprattutto coinvolgendo il Parlamento nel suo insieme; non già e non tanto usando la via legislativa del contenimento della spesa pubblica, in occasione del varo di una finanziaria, o lo strumento di un decreto legislativo o di un decreto delegato di emanazione governativa, come è avvenuto per definire la autonomia finanziaria, quella gestionale ed organizzativa; quella, infine, didattica, materializzata da un regolamento generale e da decreti d'area,

per disegnare l'architettura del sistema, modellato in sede ministeriale ed incorniciato dai pareri del consiglio universitario nazionale e della conferenza dei rettori, entrambi portatori di espressioni di consenso, ma anche di osservazioni puntuali, a commento della elaborazione proposta, sullo specifico dell'articolato. Resta sempre sul campo il problema dell'autonomia delle aree scientifico-disciplinari, disatteso dal primo organismo di tutela dell'autonomia, come anche quello delle sedi universitarie, lasciato in ombra dal parere della conferenza, che lo richiama ancora una volta come obiettivo da perseguire. Stemperata l'azione consultiva, su un primo fronte, e quella propositiva, sul secondo, la determinazione di alcuni punti di riflessione generale costituiscono più che altro un invito alla riconsiderazione di particolari aspetti, anziché stimolare verso soluzioni ideate dagli atenei nella loro autonomia. Praticamente, concordando sulla via a suo tempo prescelta dal centro decisionale: quella della adozione di una strategia a mosaico, fatta di una pluralità di interventi verso obiettivi determinati, espressione della autonomia come mezzo, indirizzata verso l'intero sistema, anziché verso la singola Università come comunità educante che si autoresponsabilizza, che si sottopone al vaglio della valutazione delle compatibilità delle sue offerte con il quadro nazionale, con il sistema universitario del quale fa parte.

Lento, pertanto, ancora, il difficile cammino dell'autonomia, attraverso il passaggio della deregulation, sussistendo sul campo, ancora tutti gli effetti prodotti su di una Università di massa. Quella costruita dalla demagogia consociativa, che s'è impegnata molto più a mantenere in essere vincoli inamovibili, quali: una riaffermata titolarità dell'insegnamento, l'irrazionale distribuzione dei docenti e degli studenti, l'incontrollato sviluppo delle sedi sul territorio, un garantismo esasperato e fuori tempo. Non si è voluta

prescegliere la via della trasformazione radicale dell'attuale meccanismo, configurando lo studente da soggetto passivo a utente di un servizio che deve essere efficiente e produttivo, in un rapporto di contraenza con l'istituzione, che comporti obblighi e diritti trasparenti, verificabili da entrambe le parti: studenti in corso e fuori corso; partecipazione a tempo pieno e a tempo parziale; dalla attuale rigidità nel rapporto con i soggetti istituzionali, al fine di modulare le possibilità che offrono il mutare rapido del mondo del lavoro e le acquisizioni culturali, scientifiche, tecniche.

L'introduzione dei crediti, sì, ma non in funzione meramente aritmetica, di conteggio; l'orientamento, sì, ma attraverso personale universitario appositamente delegato, che non può essere quello docente effettivo, impegnato nella formazione e nella ricerca; un post lauream, quale servizio offerto ad una minoranza e perciò stesso non sbilanciabile, rispetto alle emergenze della didattica complessiva.

Molti gli obiettivi. Taluni immediati ed urgenti. Molte le soluzioni e talune ancora da meditare e da mettere a punto con la pratica. Molte quelle in atto, nei singoli atenei, comunque nella convinzione che questi sono i luoghi deputati, costituzionalmente, all'esercizio dell'autonomia universitaria.

Banco di prova dell'autonomia didattica non solo i decreti d'area armonizzati con i regolamenti didattici d'ateneo e questi con il regolamento generale, ma banco di prova anche l'esito che si avrà sullo stato giuridico dei docenti e dei ricercatori, ritagliato in un collegato alla finanziaria, altro strumento improprio dell'azione legislativa. Un esito che la dirà lunga, qualora dovesse concludersi con il varo dell'ennesima leggina, ad istituire una terza fascia della docenza, già presente nei fatti, sancita dal decreto legislativo 29/1993, che prenderebbe corpo solo oggi per sostenere l'impatto con l'innovazione della didattica.

**U. MASSIMO MIOZZI**

*Docente di Storia Contemporanea nella Facoltà di Sociologia dell'Università di Roma "La Sapienza". Fa parte del Comitato di Redazione della Rivista "Universitas". E' autore di numerose opere, tra cui "Lo sviluppo storico dell'Università italiana" in due volumi.*

**Contatti:**

Tel 06-8841748

Cell. 0330-417555

Fax 06-8841748

Università La Sapienza

Dip. Sociologia

Via Salaria 113 00100 Roma