



REGOLAMENTO MINISTERIALE SULLO SVILUPPO E LA PROGRAMMAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO, NONCHÉ SUI COMITATI REGIONALI DI COORDINAMENTO
Parere della CRUI, approvato all'unanimità dall'Assemblea Generale il 18 settembre 1997

La Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, presa visione della proposta di *Regolamento sullo sviluppo e la programmazione del sistema universitario, nonché sui comitati regionali di coordinamento* trasmessa dal Ministero con lettera n. 777 del 2/9/97, esprime il seguente parere.

Il Regolamento solleva forti perplessità sui reali margini di autonomia didattica e organizzativa lasciati al sistema universitario ed ai singoli atenei, pur essendo abbastanza coerente con il disegno di semplificazione delle procedure dei piani triennali di sviluppo delle università previsto dalla legge Bassanini 59/97 e pur rispondendo ad alcune delle esigenze di modifica della normativa manifestate nella relazione generale sul sistema universitario approvata dalla CRUI il 26/10/96 in attuazione dell'art. 1 della L. 245/90. Peraltro la CRUI, sulla linea da tempo seguita di un franco confronto con il Ministero e di un contributo fattivo al perseguimento degli obiettivi politici condivisi, *primo fra tutti l'autonomia*, ritiene che il Regolamento possa e debba essere migliorato apportandovi modifiche che saranno di seguito illustrate e specificate articolo per articolo, unitamente ad alcuni commenti.

Articolo 1

Nel comma 1, lettera (g), con il riferimento all'art. 7 della L. 341/90, si inseriscono le scuole dirette a fini speciali tra i corsi di studio. Tale inserimento non sembra utile, visto che l'articolo citato prevede la *soppressione* delle scuole dirette a fini speciali. Si suggerisce di eliminare questo riferimento.

Inoltre, nell'attuale formulazione, si avrebbe come conseguenza l'estensione ai corsi di dottorato di ricerca (che sono ricompresi nell'art. 1 della L. 341/90) delle procedure dei piani di sviluppo, in parziale contrasto con altre iniziative ministeriali e parlamentari che attribuiscono maggiore autonomia agli atenei in questo ambito. Si suggerisce di definire come corsi solamente i corsi di diploma, di laurea e di specializzazione.

Nel comma 1, lettera (h), compare il riferimento a istituti statali di istruzione *di grado universitario*. Di quali istituti si tratta? Sarebbe conveniente una riflessione sul tema, visto che ne potrebbe essere influenzata la composizione dei comitati regionali di coordinamento (nella L. 590/82, che li istituiva, si parlava solo di università). Si giudica comunque molto opportuna la presenza nei comitati dei rettori delle università non statali.

Articolo 2

Nel comma 1 manca ogni riferimento ad un aspetto essenziale e caratterizzante dell'istruzione universitaria, quello della ricerca, il cui potenziamento costituisce il momento fondamentale per la qualità e l'efficacia dell'offerta formativa. È necessario un incremento delle risorse complessive della ricerca universitaria, sia attraverso il sostegno a quella autonomamente progettata, sia attraverso l'ampliamento dell'offerta di ricerca, anche in attuazione del programma quadro nazionale di ricerca e innovazione. Si ritiene quindi che il potenziamento della ricerca universitaria debba essere esplicitamente incluso come obiettivo generale e irrinunciabile di ogni programmazione e sviluppo del sistema universitario e quindi far parte di un nuovo testo del comma 1.

Analogamente non può mancare un riferimento alla esigenza di colmare lo squilibrio che esiste tra il Nord e il Sud del Paese, presente anche nel sistema universitario. Anche questo aspetto deve venir a far parte del contenuto del comma 1, come del resto era presente nell'articolo 1 della L. 245/90 che questo Regolamento abroga. Infine, visto il tipo di formazione impartito dalle università, il riferimento al mercato del lavoro presente nel comma 1 dovrebbe essere correlato allo sviluppo del Paese.

Pertanto il comma 1 potrebbe essere così riformulato: *«La programmazione di cui al presente regolamento, mediante il potenziamento della ricerca universitaria e la razionalizzazione dell'offerta formativa degli atenei e dell'impiego delle risorse finanziarie, persegue la finalità della qualificazione del sistema universitario, corrispondendo alle esigenze dello sviluppo culturale, scientifico, sociale, civile, economico del Paese ed alla connessa evoluzione del mercato del lavoro e contribuendo alla riduzione degli squilibri territoriali, con particolare riferimento a quelli nord-sud.»*

Nel comma 2 sembra utile chiarire che gli accordi di programma sono uno degli strumenti possibili per dar vita ad iniziative universitarie cofinanziate. A tal proposito è sempre più urgente varare le norme generali che devono regolare gli accordi di programma, che potrebbero utilmente essere inserite in questo Regolamento.

Riguardo alla istituzione, trasformazione o soppressione di nuovi corsi di studio, facoltà, atenei, si ritiene opportuno, per le ragioni che saranno esposte più diffusamente in seguito a proposito del comma 4, limitare le previsioni di piano ai soli nuovi atenei.

Sembra anche utile chiarire il riferimento alle dotazioni organiche, su cui pur si ritorna nel successivo comma 6. Infatti, in linea di principio, l'adeguamento delle dotazioni organiche *virtuali* (cui fa correttamente riferimento il comma 6) non costituisce un costo. Lo costituisce invece, per ogni università, l'adeguamento delle dotazioni organiche *effettive* che ogni singolo ateneo delibera di attuare. Tale costo deve però essere ricompreso, alla luce del principio dell'autonomia budgetaria, nel finanziamento ministeriale delle iniziative proposte dalle università, da consolidare poi nel finanziamento ordinario.

Si propone quindi la seguente nuova formulazione del comma 2: *«Sono strumenti e modalità della programmazione: (a) il sostegno, con cofinanziamento ministeriale a carico del bilancio dello Stato, di iniziative promosse dalle università, o da loro consorzi o associazioni, finanziate sui bilanci degli atenei, anche utilizzando contributi dell'Unione Europea e di altri soggetti terzi pubblici o privati, comprendendo in tali iniziative anche gli accordi di programma stipulati dagli atenei con il Ministero e con altri enti pubblici o privati; (b) l'adeguamento delle dotazioni organiche virtuali di personale universitario di ogni singolo ateneo, come specificato nel successivo comma 6; (c) l'istituzione, la trasformazione o la soppressione di atenei o di facoltà in sede decentrata rispetto alla sede dell'ateneo; (d) l'incremento del budget complessivo di un ateneo, da consolidare nel capitolo del bilancio dello Stato destinato al finanziamento ordinario delle università.»*

Nel comma 3 si suggerisce di aggiungere, prima del punto (a), un punto così formulato: *«(a) la predisposizione, da parte della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), di una relazione generale al Ministro sul sistema universitario, da trasmettersi almeno sei mesi prima dell'inizio del triennio di riferimento della programmazione;»* ridenominando di conseguenza i punti successivi. Appare infatti utile ripristinare uno dei passi procedurali previsti dalla L. 245/90, in modo coerente con l'autonomia del sistema universitario, con il principio del *bottom-up* e con le prerogative in tema di obiettivi politici che spettano al Ministro.

Nel comma 3, punto (c), appare forse superfluo il riferimento a procedure specifiche nel caso di iniziative che riguardano più Regioni, che possono essere lasciate al normale e naturale coordinamento dei comitati regionali. Si suggerisce pertanto di sopprimere l'ultimo periodo.

Nel comma 3, punto (d), sembra conveniente non estendere il raggio di competenza dell'Osservatorio - che tra l'altro appare già attualmente sottodimensionato in composizione e mezzi rispetto agli importanti compiti che svolge molto efficacemente - a materie di più stretta competenza del Ministro e del Ministero. Inoltre il riferimento specifico agli *sbocchi professionali* (si immagina per l'istituzione di nuovi corsi di studio cofinanziata dal Ministero) può sembrare un obiettivo politico contrastante con le normative recenti sugli accessi. Si suggerisce pertanto di sopprimere le parole: *«alla coerenza con gli obiettivi di cui alla lettera a) e agli strumenti e alle modalità di cui al comma 2, agli sbocchi professionali,»*.

Sul comma 4 è conveniente anticipare due osservazioni tecniche. L'attuale formulazione, mentre dovrebbe riguardare l'istituzione, la soppressione o la trasformazione degli atenei, fornisce in realtà alcune indicazioni normative solo sull'*istituzione*, abrogando nel contempo le norme sulla soppressione che invece erano

contenute nella L. 245/90 e che sarebbe meglio ripristinare (anche in forma diversa) insieme a norme riguardanti la trasformazione.

Inoltre la dizione utilizzata nel punto (b) per individuare l'elettorato dei comitati ordinatori fa riferimento ai «professori di ruolo delle corrispondenti discipline previste dai piani di studio della nuova facoltà». La frase sembra incoerente con l'attuale normativa e con l'auspicata innovatività dell'offerta didattica. Sarebbe conveniente formularla in termini di professori di ruolo dei settori scientifico-disciplinari di riferimento della facoltà, da individuarsi nei decreti ministeriali riguardanti gli ordinamenti didattici.

A parte queste notazioni tecniche, il tema dell'istituzione delle nuove strutture (corsi di studio, facoltà, atenei) richiede un commento assai generale e complesso, che riprende temi e proposte esposti nella relazione generale sul sistema universitario già citata e che dovrebbe guidare la necessaria, completa riformulazione del comma 4.

Il nucleo più importante dei piani di sviluppo è stato finora rappresentato dall'istituzione di nuovi corsi di studio, di nuove facoltà, di nuove università. Nell'attuale quadro normativo del sistema universitario, dominato dal tema dell'autonomia (didattica, organizzativa, budgetaria, etc.), si ritiene che debba essere lasciata all'autonoma e responsabile determinazione di un ateneo l'istituzione di nuovi *corsi di studio (in sede o decentrati) e facoltà (in sede)*, purché l'ateneo se ne assuma per intero i costi, fatti salvi il parere favorevole del comitato regionale (per assicurare il necessario coordinamento regionale delle iniziative) e il rispetto delle indicazioni generali sugli ordinamenti didattici che saranno contenute nei decreti ministeriali sull'autonomia didattica previsti dalla legge Bassanini 127/97.

L'istituzione di un nuovo corso di studio o facoltà dovrà invece rientrare nella programmazione nazionale (e quindi avere l'autorizzazione ministeriale) in due casi: quando l'istituzione di una nuova facoltà avviene in sede decentrata e quindi prelude, o possa preludere, all'istituzione di un nuovo ateneo per gemmazione; quando l'ateneo non si assume per intero i costi dell'istituzione ma richiede un cofinanziamento ministeriale sul bilancio dello Stato nell'ambito di un piano triennale di sviluppo.

Questa nuova normativa, che è l'unica perfettamente coerente con i principi dell'autonomia, è del resto quella attualmente valida per le università non statali; la sua estensione a quelle statali appare quindi doverosa anche per il principio di *par condicio*, già positivamente presente nell'estensione della partecipazione dei rettori delle università non statali ai comitati regionali di coordinamento.

Naturalmente è diverso il caso dell'istituzione di nuovi atenei, che in ogni caso deve essere tema della programmazione nazionale. Si segnala l'opportunità che le procedure siano studiate molto attentamente, per evitare il rischio di favorire la continua istituzione di nuovi atenei quando invece appare assolutamente necessario *sospendere* per qualche tempo queste iniziative, almeno sin quando non saranno disponibili sufficienti e specifici nuovi finanziamenti statali.

Sarebbe ad esempio assai opportuno fissare il principio che le procedure siano identiche per gli atenei statali e non statali e che comunque l'istituzione di una nuova università sia possibile solo a condizione che siano rispettati alcuni parametri numerici obiettivi fissati preventivamente dal Ministero. Parametri numerici che riguardino, ad esempio, il numero minimo di professori e ricercatori in ruolo presso la nuova università, il numero minimo di facoltà e di corsi di studio già attivati, etc.

Un discorso a parte merita la questione dei comitati tecnici ordinatori previsti per l'istituzione delle nuove facoltà (e non per le nuove università, visto che il Regolamento prevede solo il meccanismo di gemmazione a seguito dell'istituzione di nuove facoltà decentrate). I comitati tecnici ordinatori eletti su base disciplinare nazionale sono uno strumento inadatto e contrario ai principi dell'autonomia.

Sarebbe assai meglio che si preveda che gli organi di governo di un'università abbiano la piena responsabilità di tutte le scelte riguardanti l'istituzione di una nuova facoltà, operando con ampi margini di flessibilità per conseguire gli obiettivi prescelti. Per dotare di professori la nuova facoltà, i senati accademici dovrebbero intanto trasferirvi i professori già in servizio nell'ateneo che optino per la nuova struttura; successivamente, per ognuno dei posti rimasti vacanti, dovrebbero nominare una commissione di professori del settore

scientifico-disciplinare interessato che assumerebbe temporaneamente la funzione del consiglio di facoltà con il solo compito di procedere alla chiamata (per concorso o per trasferimento) dei professori. Una soluzione analoga dovrebbe valere per i ricercatori. La facoltà potrebbe essere istituita solo in presenza di un congruo numero di professori e ricercatori già inquadrati in essa e che ne costituirebbero quindi l'organico iniziale e, secondo le norme statutarie di ogni ateneo, gli organi di governo.

Articolo 3

La nuova composizione dei comitati regionali di coordinamento non convince, non essendo in particolare chiari i ruoli riservati al rappresentante del Ministero e, in parte, al Presidente della Regione. Inoltre la situazione molto differenziata tra le varie Regioni (vi sono Regioni con una sola università, Regioni con molte università non statali, Regioni costituite da Province autonome, etc.) indurrebbe a preferire una normativa meno rigida e non uniforme sul piano nazionale.

Una riformulazione possibile dei primi due commi (con rinumerazione del terzo) potrebbe essere la seguente: «1. I comitati regionali di coordinamento sono costituiti dai rettori delle università aventi sede nella stessa Regione. Non sono costituiti nelle Regioni in cui sia presente una sola università. 2. I comitati istituiscono un tavolo di periodico collegamento organico con la Giunta Regionale, per le materie in cui sia necessario od opportuno un coordinamento tra le università e la Regione, tra le quali, in particolare, il diritto allo studio, l'alta formazione professionale, continua e ricorrente, la sanità, l'analisi dei mercati occupazionali. 3. Ogni comitato approva un proprio regolamento interno che disciplina tutte le materie relative al suo funzionamento e, in particolare, la partecipazione alle deliberazioni, per specifiche materie, di rappresentanti degli studenti, degli organi di governo territoriali, delle forze produttive e sociali della Regione.»

Articolo 4

Pur essendo gli obiettivi del piano 1997-1999, contenuti nel comma 1, tutti pienamente condivisibili, il sistema globale degli obiettivi prescelti appare eccessivamente esteso - e talora generico - rispetto alle risorse disponibili. La CRUI fa di nuovo riferimento alla relazione generale dell'ottobre 1996 auspicando un'indicazione di obiettivi meno numerosi e generici. Non si ripetono qui le considerazioni sopra svolte a proposito delle dotazioni organiche virtuali ed effettive del personale degli atenei, ripetendo però la necessità di una chiara formulazione del quadro normativo.

Sembrerebbe conveniente citare in modo esplicito tra gli obiettivi quello *fondamentale* dell'*autonomia* e della *valutazione*, obiettivo che è sostanzialmente di carattere normativo, come del resto la prima parte del punto (a) del comma 1, in piena sintonia con la proposta di «piano di sviluppo normativo» avanzata dalla CRUI nella relazione generale. Però questo obiettivo ha anche possibili conseguenze budgetarie se si volessero sperimentare procedure valutative del sistema universitario e dei singoli atenei, sulla scia delle migliori esperienze europee, oppure dar vita ad un sistema di finanziamenti competitivi in base ad obiettivi predeterminati, che potrebbero essere più efficaci degli attuali meccanismi di riequilibrio. Sembrerebbe anche opportuno, come obiettivo politico generale e in linea con le scelte del Governo, privilegiare la dimensione europea in ogni tipo di intervento.

A proposito dei singoli obiettivi prescelti, per quanto riguarda il punto (e) del comma 1, si suggerisce di formulare il punto così: «*il coordinamento e l'integrazione dell'offerta formativa ...*».

Per quanto riguarda il punto (g) del comma 1, la ricerca, come già detto a proposito del comma 1 dell'articolo 2, dovrebbe rappresentare il *primo* dei punti programmatici, con finanziamento a parte rispetto agli altri obiettivi. Inoltre, laddove si parla di centri di eccellenza nella ricerca, la CRUI ricorda l'opportunità di investire anche nel sistema della formazione universitaria di eccellenza, come illustrato nella relazione generale.

Analogamente, tra i punti programmatici prioritari, deve comparire il riferimento all'obiettivo di ridurre lo squilibrio tra Nord e Sud.

Per quanto riguarda il punto (h) del comma 1, si suggerisce di citare esplicitamente la realizzazione della rete telematica nazionale delle università e della ricerca (Progetto GARR-B) e delle iniziative di didattica universitaria a distanza.

Un punto trascurato, che meriterebbe invece una specifica citazione come obiettivo del piano, è quello del sostegno e del potenziamento tecnologico, organizzativo e gestionale del sistema *bibliotecario e museale* delle università italiane.

Infine va incluso l'obiettivo di definire il presente ed il futuro dei Policlinici universitari e, soprattutto, il rapporto, anche finanziario, Università/Sanità.