

L'autonomia universitaria. Da principio antico ad obiettivo per il futuro.

Alessandra Maltoni

Federazione Lavoratori della Conoscenza - CGIL

maltoni@scform.unibo.it

Abstract

La nostra Costituzione, nell'ambito e nel rispetto dell'ordinamento giuridico, ha sancito l'Autonomia Universitaria, intesa come libertà delle istituzioni culturali di darsi propri ordinamenti, pur nei limiti della Legge dello Stato. La Carta Costituzionale si è preoccupata quindi di stabilire che ogni istanza innovativa passasse attraverso la libertà di pensiero, non solo degli insegnanti e dei loro interlocutori, ma anche degli stessi apparati istituzionali e del sistema delle fonti che ne governa il funzionamento. Nel contesto della formazione innovata, Scuole ed Università sono andate così assumendo un ruolo sempre più attivo nella capacità di progettare, di prendere decisioni, di realizzare e gestire il sistema formativo e di cooperare costruttivamente al processo di rinnovamento del Paese. Tuttavia Le Università italiane di oggi necessitano, pur nel contesto di una valida Legge ordinaria di riferimento (la legge 168/1989), che il concetto di Autonomia assuma significati più chiari e che, al tempo stesso, ogni processo riformatore sia accompagnato da risorse economiche precise che sappiano incentivare un sistema fortemente statale e pubblico con controlli che rendano conto dei rapporti tra costi e benefici.

Parole chiave: autonomia; scuola italiana; università italiana;

Il principio dell'autonomia universitaria ha ricevuto il suo fondamento giuridico nell'articolo 33 comma 6 della Costituzione il quale recita: *“le istituzioni di alta cultura le università e le accademie hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”*

Quando la Costituzione Italiana fu emanata il nostro Paese usciva dal baratro della II guerra mondiale.

Apparve dunque subito chiaro ai Padri Costituenti che l'autonomia, intesa in ogni sua espressione di pensiero e di apparati istituzionali, compromessa per anni dai

regimi assolutistici dell'Italia fascista e della Germania nazista, doveva tornare ad esprimere tutta la sua valenza innovativa.

Ciò assunse fondamentale importanza per le università italiane che, nell'entusiasmo generale, auspicavano un ritorno nel ruolo loro proprio di istituzione destinata a crescere, a custodire, a tramandare alle generazioni future il patrimonio culturale,

Questo dunque il quadro normativo e politico di riferimento.

Sin dalle origini della nostra Democrazia, l'autonomia è stata dunque nel contesto della formazione il modo per dare attuazione concreta alla Costituzione e alla sua volontà ben precisa di far rivivere Scuole e Università finalmente autonome che in questa loro accezione acquisissero finalmente un significato preciso e profondo: quello di **scuola** attiva nella capacità di progettare, di prendere decisioni, di realizzare e gestire un sistema formativo, e di **Università** che, pur mantenendo la propria specificità, sapesse collocarsi nella rete più ampia del sistema politico e sociale, cooperando costruttivamente al processo di rinnovamento del Paese.¹

Parlando di **Università** e della sua autonomia è tuttavia opportuno cominciare a realizzare se e quanto di questo obiettivo si sia veramente consolidato.

Appare subito evidente che ciò è avvenuto lentamente e che purtroppo ancora lontana ne è la sua vera e concreta attuazione.

E' visibile a tutti il fatto che spesso in molti dibattiti culturali sull'autonomia, a questa, assunta come concetto di cambiamento positivo, non abbia corrisposto tuttavia una vera affermazione di responsabilità, né un percorso di vera qualificazione dell'istituzione in gioco.² Partendo da questa considerazione tuttavia non è semplice sviluppare un' ampia e articolata riflessione sulle modalità attraverso le quali tale criterio si sostanzia, soprattutto all' interno degli Atenei più complessi ed articolati.

Soprattutto non è facile fare il punto sul rapporto tra l'autonomia delle singole università e le funzioni di indirizzo svolte dal Ministero.

Autonomia: fonti giuridiche e nuove forme di autogoverno

A questo punto risulta opportuna una breve premessa più generale sull'intero concetto di autonomia amministrativa.

L'ordinamento generale istituisce o riconosce le amministrazioni come soggetti di diritto, determina le loro capacità, tanto quella privatistica che quella pubblicistica, e, in particolare, attribuisce loro i poteri che fanno parte di quest'ultima.

Perciò, le amministrazioni e – quindi – anche le università risultano essere soggetti di autonomia: nel senso che possono dare assetto a situazioni giuridiche e a rap-

¹ BOBBIO, N., Il Futuro della democrazia, Torino 1984.

² CIVES, G. (a cura di), La scuola italiana dall'unità ai giorni nostri, La Nuova Italia.

porti oggetto di tali poteri, con provvedimenti unilaterali e anche con accordi parimenti di diritto pubblico; e possono operare analogamente esplicando la loro capacità di diritto comune.

In ambedue le ipotesi, e con particolare evidenza nella prima, l'autonomia delle Università, attribuita loro - soprattutto per i poteri pubblicistici - , o riconosciuta loro - soprattutto per la capacità negoziale di diritto comune - dall'ordinamento generale, è da questo intrinsecamente delimitata.

Non è possibile, infatti, già sul piano logico, che l'ordinamento possa attribuire un potere senza definirlo in tutti i suoi elementi essenziali: soggettivo, oggettivo, contenutistico, formale, e, almeno secondo certe opinioni, anche causale. Perché non può attribuirlo, senza indicare a quale soggetto lo attribuisce, a quali beni o cose si riferisce, quali possibilità acquista il suo titolare esercitandolo, quali siano i presupposti oggettivi e i requisiti soggettivi in presenza o in assenza dei quali è configurabile la sua esistenza, quale forma minima deve avere l'atto col quale lo esercita, e quale sia la giustificazione giuridica degli effetti che così produce. Però queste definizioni in positivo degli elementi essenziali di ogni potere, inevitabilmente si traducono, *a contrario* e in negativo, in altrettante delimitazioni dei medesimi elementi. Vero è dunque che con l'Autonomia Universitaria introdotta dalla Legge 168/89 le Università si auto regolamentano cioè si muovono in un ambito normativo che è costituito principalmente da propri regolamenti, da proprie circolari, dal proprio statuto, mentre in passato ogni fonte giuridica era predeterminata dal Ministero.

Tuttavia ciò non significa che oggi, in piena Autonomia, le Università non siano tenute al rispetto di Circolari cogenti e/o di qualsiasi disposizioni normative provenienti dal Governo.

Nonostante la centralità sempre più diffusa della fonte "circolare" sussiste ancora la centralità della Legge nel quadro costituzionale del sistema delle fonti.

La Circolare ha carattere di "Ordine Interpretativo" e, sebbene lontani da epoche di modelli "*gerarchizzati*" le Circolari/Direttive si caratterizzano come vere e proprie fonti di norme giuridiche, anzi addirittura potremo parlare di una sorta di "*diritto vivente*" agevolmente conoscibile da parte dei cittadini che - sempre più - vengono a conoscenza della legge nell'applicazione fatta propria dalle circolari stesse la cui forza giuridica nella trasformazione recente dell'agire amministrativo.³

L'Università è un corpo politico dotato di poteri di autonomo governo da tempo immemorabile.

In questo sistema di autonomia, fondato sulla rappresentanza e impregnato di un costituzionalismo di impostazione "government by discussion", le decisioni si reggono sui principi del costituzionalismo: decisione attraverso la discussione, il confronto e la rappresentanza.

³ SCIULLO, voce circolare (disciplina amministrativa), in Dig disc. Pubbl., V Torino, 1990, 98 ss.

Questi delicati meccanismi nelle Democrazie politiche così come negli Atenei si possono inceppare e sono a volte preda di degenerazioni.

La soluzione non è però abolire la Democrazia piuttosto espungere ogni deviazione, come il consociativismo sfrenato, la demagogia per un ripristino della vera e corretta democrazia

Oggi la situazione è profondamente deteriorata ed anche gli Atenei sono inseriti in sistemi politici che risentono di una gravissima crisi dell'intero sistema⁴.

Proprio in questi momenti però il costituzionalismo deve prevalere.

Quel che serve è una rinascita del protagonismo civile e culturale delle Università che non rinunci ai suoi criteri della rappresentanza e del governo attraverso il confronto con un progetto di governo e di riforma istituzionale pensato per favorire l'interesse generale.

Quindi ben venga un dibattito purché sia nel solco della tradizione di autonomia di governo costituzionale di cui le università sono state testimonianza anche in tempi in cui questi principi faticavano a penetrare a fondo nei corpi politici.

In esse – fra il resto – si forma la coscienza civile delle elite dirigenti di un Paese.

Risorse e Valutazione

Autonomia significa anche risorse economiche che in un sistema fortemente statale e pubblico dovrebbero avere finanziamenti dallo stato prevalenti e consistenti, ma non è così.

Molte sono le disfunzioni.

I bilanci rigidamente divisi per capitoli di spesa hanno i loro limiti ma non vi è alcun dubbio che i bilanci a budget hanno evidentemente prodotto troppi problemi.

In questi anni nel sistema dell'autonomia le già scarse risorse messe a disposizione del sistema universitario hanno sempre più presentato una scarsa e poco efficiente distribuzione sul territorio, nonché carenza nei **controlli** che rendano conto dei rapporti tra costi e benefici.

A ciò si aggiunga il divario tra le spese obbligatorie e le disponibilità finanziarie per investimenti e ricerca lasciate alla libera scelta delle amministrazioni universitarie.

La forte autoreferenzialità dell'autonomia imbrigliata tra risorse in costante diminuzione e *governance* legata a quadri di riferimento istituzionali.

La scarsità poi dei meccanismi di controllo - valutazione e di incentivazione dell'efficienza e della qualità è dovuta al fatto che negli Atenei da sempre si controlla e si valuta poco nel senso che, pur essendo molti i dati a disposizione, essi non vengono utilizzati. I rapporti tra Presidi e **Nucleo di valutazione**, al di là del-

⁴ ANDREA BACCIOTTI, Cronaca di una riforma annunciata: autonomia universitaria e discipline di base

la presentazione dei dati sulle performance didattiche negli ultimi tre anni, non hanno mai approdato ad esiti operativi o programmatori.

La natura dei Nuclei di Valutazione va ribadito è sì di strumento interno – come dice la Legge – destinato ad operare in assoluta autonomia, tuttavia, avendo come interlocutore innanzitutto l'Ateneo al quale contribuisce fornendo elementi per azioni di continuo miglioramento della qualità va in direzione opposta ogni intervento che ne voglia invece fare un burocratico certificatore per conto del ministero.

Si tratta di temi ricorrenti e ripetuti eppure quando si discute sull'assegnazione di risorse queste esigenze sembrano, per lo più, trascurate e si privilegiano altre scelte. Sull'FFO si sono scaricate contraddizioni mentre è iniziata una ricerca di risorse aggiuntive volta a garantire attività ordinaria o sua espansione. Urge un piano di rifinanziamento consistente e per obiettivi. Anche se le Università hanno introdotto criteri volti ad estendere il controllo di gestione ed a dare conto delle utilizzazioni valutando costi e risultati conseguiti, questi criteri devono necessariamente essere perfezionati e devono essere applicati metodi volti a ricompensare i comportamenti virtuosi e a disincentivare ogni spreco.

E' in questo panorama che si è venuta diffondendo una cultura della valutazione e della valutazione esterna sempre più accentuata ed in questo ampio ragionamento non va sottovalutato che le verifiche esterne non sono una novità, ma sono conseguite alla ratio stessa della Legge 59/97 sul decentramento amministrativo⁵ e sono regolarmente previste dal relativo regolamento di attuazione⁶

L'Autonomia ha certamente comportato un processo di responsabilizzazione delle singole università in cui la valutazione ha svolto un ruolo sempre più rilevante.

A fronte dell'esigenza di controllo da parte dello stato che eroga la maggiore quota dei fondi per il funzionamento delle università e deve garantire agli utenti la rispondenza tra offerta e qualità del servizio, la rete della valutazione si è andata costituendo⁷ non senza difficoltà con la creazione prima dell'osservatorio poi del Comitato Nazionale del sistema Universitario (CNVSU) con lo sviluppo dei sistemi di controllo interni⁸

All'idea di università come centro privilegiato ed insostituibile per la formazione e la ricerca, dunque come sistema strategico e necessario per lo sviluppo e per la

⁵ Art 21 comma 9 Legge 15 marzo 1997 n. 59 "l'autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione," e "l'obbligo di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi";

⁶ art. 10 comma 1 DPR 8 marzo 1999 n. 275 "per la verifica del raggiungimento degli obiettivi di apprendimento e degli standard di qualità del servizio il Ministero della Pubblica Istruzione fissa metodi e scadenze per rilevazioni periodiche"

⁷ Legge 537/93

⁸ Legge 286/99

competizione del paese, non corrisponde l'effettiva disponibilità delle risorse destinate alle università, rivelando in questo modo ancora contraddizioni e scarsa finalità alla formazione

La sfida dell'autonomia, consisteva, soprattutto, nell'accettare il principio della qualità del servizio scolastico come filosofia e non esclusivamente come insieme di tecniche, metodi, procedure dirette a soddisfare il "cliente", spesso assunte in un'ottica di tipo mercantile, o di criteri di controllo caricati di interpretazioni e significati fiscali.⁹

La scuola di un paese civile ed avanzato come il nostro non può che essere una scuola che garantisce congiuntamente la qualità dell'istruzione e, quindi, il tenore dei saperi l'uguaglianza formativa e, quindi il raggiungimento delle competenze fondamentali per tutti gli alunni e la valorizzazione delle diversità culturali quali terreno di crescita democratica

Il compito formativo odierno è dunque perseguire congiuntamente queste differenti finalità in un sistema scolastico di massa.

Solo proiettandosi in questa dimensione i soggetti che istituzionalmente costituiscono il sistema-scuola possono riappropriarsi della propria identità professionale ed esercitare il proprio ruolo di co-autori del progetto-scuola.

La partita dell'autonomia non si è giocata appieno, superando atteggiamenti radicati da sempre nel sistema scolastico: individualismo, autoreferenzialità.¹⁰

Non vi è alcun dubbio, però, che la piena autonomia delle istituzioni scolastiche, compresa l'istruzione universitaria fosse necessaria, fosse cioè la sola risposta possibile alla complessità dei problemi in campo formativo imposta dall'urgenza di superare i limiti e i lacci burocratici di cui ha sempre sofferto la qualificazione dell'offerta formativa italiana.

⁹ CORDINI G., Università, istituzioni e imprese. Aspetti di Diritto Comparato, Il Politico 1995, pagg. 459 e sgg.

¹⁰ PASSERA C., Intervista al Il Sole 24 ore del 3 febbraio 2005, pag 10 dal titolo "l'Europa pensi all'innovazione".