



Depositato in Data 02-04-2014

IL DIRIGENTE

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ
E RICERCA SCIENTIFICA

LEGGE QUADRO SULLA ISTRUZIONE UNIVERSITARIA**Relazione di minoranza**

UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

PERVENUTO A: Ufficio
di Presidenza
IN DATA: 02-04-2014

Premessa

Il nostro Ateneo è stato vittima di molti pregiudizi e ritardi e alla norma istitutiva è mancata una doverosa e accurata evoluzione. Ma la politica non ha creduto nel progetto culturale dell'Università, non ne ha intravisto le potenzialità, l'ha giudicata per lo più un costoso capriccio da esibire come fattore di prestigio nelle sedi internazionali. Oggi è finalmente diventata ciò che la componente più avvertita e sensibile del Paese auspicava da tempo, oltre che alto centro formativo di eccellenza si è radicata nel territorio come università di studenti, circa 400 studenti che animano le strade del nostro centro storico con una benefica ricaduta sulla nostra asfittica vita sociale e un vantaggio economico non irrilevante per il settore dell'ospitalità. Un progetto culturale di indiscusso e riconosciuto valore che ha avuto il merito di tradursi in opportunità e concreto sviluppo. La politica non è stata protagonista di questo successo, anzi ha molte colpe, ha gonfiato gli organici con logiche meramente clientelari e abbandonato allo spontaneismo e alla deregulation il governo dell'Istituto, inducendovi sofferenze e disfunzioni.

Nella migliore interpretazione del principio costituzionalmente garantito della libertà della scienza, dell'arte e dell'insegnamento, il rapporto fra Stato e Università va ridisegnato in ruoli precisi: lo Stato che finanzia, indirizza e controlla; l'Università che nella sua massima autonomia scientifica e organizzativa ha il dovere di perseguire l'efficacia e l'efficienza delle risorse assegnate con l'obiettivo tendenziale dell'autosufficienza.

L'esame della proposta di legge

L'esame della Legge Quadro sulla Istruzione Universitaria in sede di Commissione Permanente è stato vivacizzato dalla presentazione di un cospicuo numero di emendamenti provenienti sia dalle forze di opposizione che da quelle di maggioranza. Circostanza singolare che sta assumendo i contorni della consuetudine in questa legislatura caratterizzata da un alto grado di conflittualità fra gli alleati al governo del Paese.

Il Segretario di Stato ha mostrato grande disponibilità a esaminare le proposte di emendamento, mosso dal desiderio di apportare migliorie a un testo profondamente modificato rispetto alla bozza originaria presentata in prima lettura. Il testo infatti nelle settimane precedenti all'esame in Commissione è stato ampiamente dibattuto all'interno della maggioranza e in ripetuti incontri con le forze di opposizione, raggiungendo una formulazione certamente migliorata e più chiara che, tuttavia, non ha riscontrato la totale adesione della minoranza.

La proposta di legge nasce con l'intenzione di adeguare la normativa vigente alle esigenze del nostro Ateneo, in sofferenza a causa di obiettive difficoltà gestionali,



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ
E RICERCA SCIENTIFICA

e per allineare l'impianto legislativo alle raccomandazioni in materia espresse dal Consiglio d'Europa dei Ministri dell'Educazione. Su molti temi si è registrata una significativa convergenza delle forze politiche, come l'internazionalizzazione, l'assicurazione della qualità, soprattutto i contenuti etici e i principi di trasparenza, valorizzazione del merito, lotta agli abusi e alle discrezionalità.

Non essendo mancata la volontà da parte del Segretario proponente di vedere realizzati più compiutamente i principi ispiratori del progetto, qualcosa sembra però non avere funzionato a dovere, vediamo cosa:

- un vizio d'origine che fa discendere la riforma eminentemente dai rilievi emersi nel documento formulato in sede di *spending review* senza una parallela e doverosa consultazione dei docenti e degli operatori che a vario titolo partecipano alla gestione della nostra Università;
- il deposito troppo precoce del progetto di legge che ha subito l'irrefrenabile evoluzione del testo originario in numerosissime versioni successive, generando incertezza, confusione e il rischio concreto di produrre un testo definitivo disorganico e contraddittorio;
- una sostanziale mancanza di condivisione degli obiettivi fra il Segretario proponente e alcune forze della maggioranza, nelle cui fila si è chiaramente avvertito l'impulso a frenare la portata delle innovazioni proposte per ripiegare su visioni passatiste, diffidenti, di corto respiro politico, le stesse che hanno impedito in passato di comprendere le grandi potenzialità della Università sammarinese e le stesse dalle quali hanno tratto origine molte sofferenze dell'Istituto.

Considerazioni sulle criticità della Legge Quadro e dello Statuto

La Legge Quadro dovrebbe fissare "principi generali, vincoli e limiti" entro i quali l'Università, almeno nelle intenzioni, possa sviluppare le prerogative della propria autonomia. Diciamo 'dovrebbe' con una certa amarezza perché di fatto il vulnus più macroscopico che rileviamo è proprio sul fronte dell'autonomia.

E' stato saggiamente sventato il tentativo, annunciato dalla maggioranza, di sostituire il dovere dello Stato di "assicurare" il finanziamento dell'Università con un imprudente "contribuire" (art. 6). Non essendo previste nella legge altre forme di finanziamento, come ad esempio una fondazione che potesse garantire annualmente una precisa somma, oppure modalità più stringenti e dettagliate per il fund-raising (relegato al laconico punto 'd' nel quarto comma dell'art. 25), la modifica avrebbe istituito una paralizzante e pericolosa precarietà finanziaria. Nei tavoli di confronto con esperti e docenti la levata di scudi deve essere stata imponente perché con rara prontezza si è preferito soprassedere.

Nulla da eccepire sulla nuova articolazione delle fonti normative (art.7) che arricchiscono la Legge Quadro sull'Università:

- di uno Statuto che precisa più dettagliatamente i principi generali, i limiti e i vincoli dettati dalla Legge; la struttura; gli strumenti di gestione e di controllo interno ed esterno; le funzioni degli organismi e dei servizi; le procedure quadro di funzionamento delle attività e quelle di reclutamento del personale docente;



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ
E RICERCA SCIENTIFICA**

- un Codice Etico con i valori fondamentali della comunità universitaria in linea con il proposito di preservare l'integrità dell'educazione e della ricerca dalle frodi, dalla corruzione, dagli abusi, dalle discriminazioni e dai conflitti di interesse;

- i regolamenti di funzionamento prodotti dagli organi di governo dell'Ateneo come strumenti esecutivi di più agevole, aderente e flessibile adozione.

Purtroppo sono stati respinti gli emendamenti dell'opposizione che si prefiggevano di disegnare più plasticamente l'autogoverno dell'Università proponendo che Statuto e Codice Etico potessero acquisire forza di legge con semplice presa d'atto del Consiglio Grande e Generale, rispettando l'integrità dei testi formulati dall'Università. E' stato confermato invece lo strumento del Decreto Delegato che, essendo emendabile in corso di ratifica, lascerà alla politica l'ultima parola.

Il testo licenziato dalla Commissione manifesta un quid di incoerenza con i principi autonomistici (articoli 1-2-3) posti a garanzia dello sviluppo della nostra Università. Il successo delle sue prospettive strategiche risiede infatti nel potenziamento dei requisiti di eccellenza che dovrebbero costituire la qualità distintiva della sua offerta educativa e di servizi agli studenti. Ma non può esserci eccellenza se la politica pretende di ingerire troppo incisivamente nelle scelte della nostra Università, sostituendosi ad essa o graduando il proprio potere di interdizione secondo la maggioranza politica di turno. Deve essere chiaro che non stiamo parlando di un'autonomia senza limiti, ma di un autogoverno nei limiti posti dalla legge e dalla sostenibilità di un istituto che si rapporta con i limiti dettati dalle problematiche del microstato.

L'eccellenza dunque è il fattore sostanziale della sua attrattività di Università giovane. Non dimentichiamo che ci misuriamo con competitori a noi vicini ben più radicati e longevi, come gli Atenei di Urbino, Bologna, Ancona, e agguerritissimi come i nuovi poli universitari sorti nei territori limitrofi alla nostra Repubblica. E' evidente come la nostra Università debba ritagliarsi un ruolo e una presenza che si affranchi dalle logiche concorrenziali con le università vicine, e punti invece al contesto internazionale offrendosi come polo di nicchia e, appunto, di eccellenza. Questa evidenza non risponde solo a una visione opportunistica per attrarre studenti - peraltro pienamente legittima - ma interpreta con estrema coerenza la vocazione della nostra Università che, nelle intenzioni colte e lungimiranti di chi l'ha fortemente voluta nel 1985, è stata pensata subito così: un luogo di alta formazione. Non è stato certo frutto del caso che ci fosse Umberto Eco a tenerla a battesimo.

Ma se l'autonomia è garanzia d'eccellenza, osserviamo come il potere resti saldamente in mano alla politica. La nomina del Rettore (art. 12) spetta al Consiglio Grande e Generale su proposta del Senato Accademico, contraddicendo una prassi invalsa nelle altre università dove - di regola - la scelta del Rettore è frutto di elezioni interne al corpo accademico. E così avviene nel principale organo di governo amministrativo: nel Consiglio dell'Università la politica si aggiudica, dopo il Rettore, tre membri dei cinque decidenti (art. 13).

Per ragioni diverse anche la composizione del Senato Accademico (art. 14) non è convincente. Non sembra infatti che risponda coerentemente alla



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ
E RICERCA SCIENTIFICA

rappresentanza degli interessi delle varie articolazioni dell'Università e alla fedele interpretazione dei livelli di responsabilità all'interno delle strutture didattiche e di ricerca. La soluzione proposta appare condizionata da una certa insoddisfazione sulla gestione pregressa e dunque più come reazione a quella. Sarebbe stato preferibile, come suggerito dagli emendamenti dell'opposizione, che la partecipazione nel Senato Accademico fosse garantita non da tre generici professori eletti in ciascuno dei tre dipartimenti, ma dai direttori dei Dipartimenti, dei Corsi di Laurea, dei Centri, degli Istituti, dei Master e delle Scuole. Questa composizione, benché lievemente più numerosa, avrebbe rispecchiato analiticamente e più incisivamente la struttura accademica senza trascurare alcuna delle sue parti.

Molto dibattuto il tema del Corpo Accademico (art. 20) sul quale si sono incentrate le maggiori prudenze ispirate ai principi della *spendig review* che si concretizzano in una scelta di sistema con docenti non di ruolo, più confacente ad esigenze di mobilità, flessibilità ed economicità. Mentre l'articolazione dei livelli proposta ha suscitato molte perplessità e preoccupazioni che potesse dare luogo a indebiti privilegi, il tema invece delle procedure di reclutamento del personale docente, di ricerca e di quello con funzioni direttivo-amministrativo ha registrato una positiva convergenza verso forme di trasparenza e premio del merito, caldeggiate dall'opposizione e dagli emendamenti proposti da più forze politiche per privilegiare i concorsi pubblici o bandi di selezione pubblici.

Restano per lo più irrisolti i dubbi sugli organismi consultivi (articoli 24-25-27) presentati come novità carica di promesse, ma di fatto pletorici e ininfluenti per la genericità delle funzioni che si è fatta più corposa e concreta grazie a un emendamento dell'opposizione. Con alterna soddisfazione si è cercato di cancellare gli spazi della immotivata discrezionalità del Governo su rimedi eccezionali come la revoca degli organi (art. 32 bis) poi demandata al Consiglio Grande e Generale, o di limitare il potere del Rettore su questioni delicate come la nomina delle commissioni di concorso (art. 3, lettera 'g' Statuto) o l'esercizio dell'autorità disciplinare (art. 3, lettera 'h' Statuto), o di razionalizzare la struttura dei Dipartimenti (art. 6 Statuto).

Considerazioni conclusive

Siamo consapevoli di quanto possa significare la nostra Università per San Marino? Nella sconcertante discussione attorno a un modello di sviluppo possibile, intralciata dalle pretese di comodo e dagli interessi particolari e di categoria, ci indica la strada dell'economia della conoscenza. Strumento formidabile di elaborazione culturale capace di distribuire i suoi effetti a ricaduta sul contesto sociale ed economico e di offrirci la chiave di ingresso a una rinnovata visione di futuro, di benessere e di uguaglianza, solo per citare i temi più impellenti: innovazione per l'impresa e lavoro per i giovani, formazione permanente dei lavoratori e delle lavoratrici, promozione dello stato sociale, sviluppo sostenibile.

Il quadro normativo risulta con questa Legge certamente migliorato e migliorabile, ma non scommette sull'Università, mosso più a reprimere e correggerne le pecche che a liberarne il potenziale. L'errore più vistoso resta la sottovalutazione della sua autonomia come preconditione e fattore propulsivo e proattivo per un



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ
E RICERCA SCIENTIFICA**

modello avanzato di sviluppo socioeconomico e come catalizzatore culturale del contesto di riferimento.

Il Progetto di Legge Quadro sulla Istruzione Universitaria è pieno di lodevoli ambizioni alcune delle quali doverosamente raggiunte, altre restano però a futura memoria come enunciazioni prive del sostegno di una adeguata, assertiva e coesa volontà politica.

Il Relatore di Minoranza
Francesca Michelotti

San Marino, 2 aprile 2014/1713 d.f.R.

