

RAPPORTO
SULL'ATTUAZIONE DEL DIRITTO
AGLI STUDI UNIVERSITARI
(Anni 1992-1996)

Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica

Dipartimento per l'Autonomia Universitaria e gli Studenti
Ufficio II

Rapporto sull'attuazione del diritto agli studi universitari

Per quanto attiene al rapporto sull'attuazione del diritto agli studi universitari, di cui all'art. 5 della Legge 2 dicembre 1991, n. 390, si rende noto innanzi tutto che un gruppo di esperti, di supporto e di consulenza all'Amministrazione, di cui si riferì in data 4 ottobre 1996, ha affrontato nel corso del 1997 una serie di problematiche attinenti alla condizione studentesca e al diritto allo studio universitario.

E' stato elaborato, anche attraverso la loro azione, il testo del nuovo DPCM "Uniformità di trattamento per gli interventi per il diritto allo studio", di cui alla legge n. 390/91 art. 4 che è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 9 giugno 1997.

In vista dell'emanazione del suddetto DPCM e, in relazione alle innovazioni normative contenute nei provvedimenti collegati alla legge finanziaria per il 1997, si ritiene utile riferire che il Ministero ha ritenuto opportuno promuovere un'occasione di confronto sull'esperienza del primo quinquennio della nuova disciplina per il diritto allo studio universitario e sugli indirizzi futuri. Si è realizzato il 16 dicembre 1996 un incontro nazionale sulle politiche per il diritto allo studio, presenti i Rettori, gli Assessori regionali, i Presidenti e i Direttori degli Enti per il diritto allo studio, gli studenti eletti nei Consigli di amministrazione delle Università nonché le rappresentanze studentesche.

L'azione di riforma intrapresa nell'ambito del diritto allo studio, peraltro, non poteva ignorare il soggetto principale, lo studente. Pertanto, sin dall'ottobre 1996 il Ministero ha dibattuto i singoli problemi che attengono al diritto allo studio, con i rappresentanti della Conferenza dei Rettori, delle Organizzazioni sindacali e gli studenti, istituendo il cosiddetto "tavolo quadrangolare". Alle varie riunioni del tavolo sono state affrontate le singole questioni che attengono alla frequenza universitaria e sono state messe a punto una pluralità di iniziative che hanno condotto all'emanazione di più provvedimenti legislativi:

- D.M. 21 luglio 1997, n. 245 "Regolamento recante norme in materia di accessi all'istruzione universitaria e di connesse attività di orientamento", (pubblicato nella G.U. del 29 luglio);
- D.M. 25 luglio 1997, n. 306 "Regolamento recante disciplina in materia di contributi universitari", (pubblicato nella G.U. del 16 settembre);

– DPCM 28 luglio 1997, "Fondo integrativo da ripartire tra le Regioni per la concessione dei prestiti d'onore e borse di studio", (pubblicato nella G.U. del 30 settembre).

– D.M. 2 dicembre 1997, n. 491 "Regolamento recante istituzione del Consiglio Nazionale degli studenti universitari, a norma dell'art. 20, comma 8, lettera b) della legge 15 marzo 1997, n. 59", (pubblicato nella G.U. del 22 gennaio 1998).

Nel merito, si allegano le relazioni illustrative che hanno accompagnato i rispettivi provvedimenti citati spiegandone le ragioni giuridiche e le finalità cui tendono.

In applicazione del citato Regolamento in materia di accessi, art. 4 sono stati emanati in data 31 luglio 1997 i DD.MM. con i quali sono stati determinati per l'anno accademico 1997/98 i posti a livello nazionale, nonchè disposta la ripartizione tra le Università per i corsi di laurea ad accesso limitato in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Protesi Dentaria, Medicina Veterinaria, Architettura, nonchè le modalità di ammissione ai corsi di laurea che, ad accesso limitato nell'anno accademico 1996/97 non avessero concluso la loro durata legale.

In data 13 e 15 settembre 1997, peraltro, sono stati emanati i DD.MM. con i quali è stata determinata la limitazione dell'accesso a specifici corsi di laurea sulla base di richieste che singole sedi universitarie avevano presentato al Ministro secondo il disposto dell'art. 4, comma 3 del più volte richiamato Regolamento in materia di accessi all'istruzione universitaria.

Una particolare attenzione è stata posta dall'Amministrazione all'orientamento universitario, azione necessaria e mirata a combattere l'alto tasso degli abbandoni e il prolungamento eccessivo della durata del corso di studi.

E' stato predisposto un documento "L'orientamento nelle Scuole e nelle Università", approvato dalla Commissione interministeriale MURST-Ministero Pubblica Istruzione prevista dall'art. 4 della legge n. 168/1989.

D'intesa con il Ministero della Pubblica Istruzione e secondo quanto previsto dall'art. 3 del citato Regolamento in materia di accessi, in data 6 agosto 1997, sono stati trasmessi a tutte le Università gli atti di indirizzo in tema di orientamento scolastico, universitario e professionale che esprimono, unitariamente, la volontà politica di sviluppare le attività di orientamento e di favorire il coordinamento e l'integrazione delle Scuole e delle Università o anche sulla base delle indicazioni contenute nel documento "L'orientamento nelle Scuole e nelle Università" citato.

In data 23 aprile 1998 è stato emanato il decreto previsto dall'art. 3 del Regolamento in materia di accessi con il quale sono state definite le modalità delle preiscrizioni universitarie che avranno decorrenza dal 30 novembre 1998.

Il piano di sviluppo delle Università per il triennio 1994/1996 prevedeva, tra l'altro, la possibilità di concedere contributi all'Università nell'anno 1996, per complessivi tre miliardi per le specifiche iniziative e, per i progetti relativi ad attività di orientamento, culturali e didattiche integrative, nonchè per l'attuazione delle altre norme previste in materia di "diritto allo studio".

Le Università hanno presentato progetti che sono stati esaminati tenendo conto di tutte le attività connesse all'orientamento, sia quello alla scelta degli studi che quello intrauniversitario e

professionale e, particolare attenzione, si è posta su quelli che stabilivano rapporti fra Scuola e Università, o collaborazione di più Università, creazione di strutture o realizzazione di attività dei progetti presentati dalle Università ubicate nelle sedi di Provveditorati agli Studi a favore dei quali il Ministero della Pubblica Istruzione aveva disposto assegnazioni di fondi per l'orientamento (9 sono stati i Provveditorati agli Studi destinatari di assegnazioni di complessivi 775 milioni).

L'importo di 3 miliardi è stato assegnato a progetti presentati da 30 Atenei.

Con D.M. 3 marzo 1997, previo parere del Consiglio Universitario Nazionale e della Conferenza dei Rettori, sono stati adottati i criteri di ripartizione e fornite le modalità operative.

Nell'ambito del progetto di collaborazione Scuola-Università al fine di assumere iniziative di formazione e aggiornamento, sono state indette riunioni presso le due diverse sedi di questo Ministero e di quello della Pubblica Istruzione alle quali sono intervenuti i Provveditori agli Studi, i Presidi delle Province interessate ai progetti, i Rettori, i delegati per l'orientamento universitario.

Gli incontri sono stati finalizzati alla definizione dei progetti all'esame dei risultati attesi, nonché alle modalità di realizzazione e alle forme di collegamento delle iniziative. Sono stati monitorati tutti i progetti, nel corso della loro realizzazione e, nell'incontro del 23 febbraio scorso è stato disposto che entro il mese di maggio 1998 dovranno essere pronte le relazioni sui progetti che l'Università e il Provveditorato firmeranno congiuntamente e alle quali si darà ampia pubblicazione affinché costituiscano esperienze pilota per il futuro.

Al fine di procedere ad un progressivo incremento delle disponibilità finanziarie, destinate agli interventi a favore degli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi, in modo da garantire una maggiore equità del sistema universitario italiano e migliorare la quantità e la qualità dei servizi offerti è stato predisposto il DPCM 28 luglio 1997 "Fondo integrativo da ripartire tra le Regioni per la concessione di borse di studio e prestiti d'onore", la cui consistenza finanziaria per l'anno 1997 è stata di £. 80.772.000.000.

Per quanto riguarda l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, in data 11 giugno 1997, l'Amministrazione, di fronte alle numerose istanze da parte di studenti disabili di vari Atenei, sostenute anche da Associazioni di minorati che lamentano disagi in ordine sia alla presenza di barriere architettoniche che impediscono l'accesso alle strutture universitarie, sia alla mancanza di insegnanti di sostegno durante le lezioni o sessioni di esame, ha sollecitato la Conferenza dei Rettori delle Università affinché, pur consapevoli delle esiguità delle risorse finanziarie disponibili, possano essere trovate soluzioni più idonee per diminuire i disagi incontrati dagli interessati e agevolare la loro frequenza negli Atenei. A decorrere, infatti dall'esercizio finanziario 1994, i capitoli di spesa appositamente istituiti nel 1992 per tale iniziative, sono stati soppressi e i relativi fondi sono confluiti nel fondo per il funzionamento ordinario destinato alle Università, giusta l'art.5 della legge n.537 del 1993. E' quindi, rimessa alla sensibilità degli Atenei l'attuazione degli interventi nel rispetto della loro autonomia.

In data 22 gennaio 1998, pertanto, con lettera inviata ai Rettori delle Università nel rinnovare l'esigenza di realizzare l'integrazione degli studenti in situazione di handicap fornendo anche suggerimenti sulle iniziative da assumere, con l'intento di avere un quadro conoscitivo degli interventi realizzati presso le singole sedi, sono stati chiesti elementi informativi alle Università da utilizzare anche nell'ambito della campagna informativa che, ai sensi dell'art. 2, comma 3 del Regolamento in materia di accessi, verrà realizzata presso gli istituti e le scuole di istruzione superiore.

ALLEGATI

D.M. 21 luglio 1997, n. 245, «Regolamento recante norme in materia di accessi all'istruzione universitaria e di connesse attività di orientamento».

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente regolamento disciplina la complessa e delicata materia degli accessi all'istruzione universitaria, che ha dato luogo ad un rilevante contenzioso amministrativo e ad un dibattito culturale e politico sotto l'etichetta del cosiddetto "numero chiuso".

Il contenzioso e il relativo dibattito si sono incentrati su una serie di questioni tra loro connesse:

- a) valenza del principio costituzionale dell'autonomia universitaria in ordine alla determinazione di limiti all'accesso ai corsi, in assenza di esplicita norma di legge al riguardo;
- b) valenza dell'altro principio costituzionale della tutela dei capaci e meritevoli privi di mezzi in ordine all'accesso alle università e in relazione al principio di cui alla lettera a);
- c) interpretazione della norma di cui all'articolo 9, comma 4 della legge n. 341 del 1990, con riferimento in particolare all'inciso "laddove sia prevista la limitazione delle iscrizioni" e all'interrogativo più generale se lo strumento per adottare la limitazione dovesse individuarsi in altra legge, in decreto ministeriale da adottarsi ai sensi della predetta disposizione, negli ordinamenti didattici, nei regolamenti adottati da ciascuna università;
- d) individuazione dei criteri di razionalità e uniformità che possano presiedere l'adozione di provvedimenti di limitazione agli accessi.

In tale contesto è intervenuta, con la legge 15 maggio 1997, n.127, articolo 17, comma 116, una modifica dell'articolo 9, comma 4, della legge n.341 del 1990. La norma modificata prevede ora che il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica regolamenti gli accessi non solo ai corsi a numero limitato, bensì a tutti i corsi universitari (da identificarsi in quelli che rilasciano i titoli di cui all'articolo 1 della predetta legge n. 341) e che la individuazione dei predetti corsi a numero limitato avvenga nel medesimo atto emanato dal Ministro.

In tale modo, ad avviso del Ministero, si superano i dubbi interpretativi sulla norma del 1990 in ordine a chi spettasse la competenza di limitare eventualmente le iscrizioni, nonché allo strumento normativo necessario per determinare i predetti limiti, da identificare in un atto normativo di rango secondario (indicato dal predetto articolo 9, comma 4), connesso ai principi direttivi di cui all'art. 9 in materia di ordinamenti didattici, in quanto gli accessi costituiscono parte rilevante della regolamentazione dei medesimi. Poichè la norma prevede ora un potere del Ministro di regolamentare gli accessi all'intera istruzione universitaria, in un ambito pertanto generale e astratto, si ritiene di individuare lo strumento normativo nel decreto ministeriale di adozione di regolamento ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Il presente regolamento, al fine di rispettare i predetti criteri di razionalità e di uniformità, è stato predisposto sulla base dei seguenti principi generali:

1) l'accesso all'istruzione universitaria non può essere soggetto a restrizioni di carattere generale e va accompagnato con specifiche attività di orientamento e di diffusione delle informazioni che aiutino gli studenti a scegliere il percorso formativo in modo consapevole, (ciò peraltro si collega alle attività di orientamento già svolte dagli atenei ai sensi della legge n. 341 del 1990, articolo 6);

2) specifiche restrizioni all'accesso possono derivare non tanto da generiche ed ipotetiche previsioni sugli sbocchi professionali quanto piuttosto, come rilevato nell'ordinanza del Consiglio di Stato del 3 marzo u.s. (237/97), dall'adozione di "principi di razionalità ed uniformità, volti ad indicare l'individuazione dei presupposti e dei criteri di determinazione dei limiti". Tali principi sono stati determinati all'art. 5, comma 1 con riferimento a tutte quelle situazioni ove un rapporto tra numero degli studenti, numero dei docenti, quantità e qualità delle strutture acquista un peso decisivo per la qualità della formazione (con riferimento alla normativa comunitaria vigente, alle raccomandazioni dell'Unione Europea sugli standard formativi e di accesso alle professioni, alle necessità di attività teorico-pratiche, al tirocinio obbligatorio, al carattere specialistico e professionalizzante di taluni corsi) ovvero per la vera e propria sopravvivenza del corso universitario, in considerazione di eccezionali carenze strutturali. Inoltre costituisce principio per la limitazione dei corsi la valutazione delle esperienze connesse alla fase di avvio di nuovi corsi e alla sperimentazione di corsi a carattere innovativo, finalizzati all'ampliamento dell'offerta formativa.

3) è stato applicato il criterio della concertazione con le parti sociali interessate. Al riguardo il Ministero ha attivato un tavolo di consultazione con la Conferenza permanente dei rettori delle università italiane, con le associazioni degli studenti e con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; nell'ambito del tavolo predetto è stata raggiunta una intesa il 5 marzo 1997 su un documento denominato "linee guida per un progetto finalizzato alla organizzazione e orientamento degli accessi all'istruzione universitaria", le cui indicazioni ispiratrici sono tradotte nel regolamento allegato.

Venendo ad un più puntuale esame del testo, in sede di articolo 1 si determinano i principi generali per la regolamentazione degli accessi, finalizzati ad assicurare maggiori opportunità per gli studenti di determinare consapevolmente il proprio percorso formativo e di svolgerlo in un ambiente idoneo all'apprendimento dal punto di vista di una serie di parametri quantitativi e qualitativi. Si stabilisce inoltre il principio della libertà dell'accesso all'istruzione universitaria fatte salve specifiche limitazioni espressamente individuate nei successivi articoli 5 e 6.

Nell'articolo 2 si stabiliscono in linea generale i compiti di supporto e di coordinamento del Dipartimento per l'autonomia universitaria e gli studenti, costituito nell'ambito del MURST con il regolamento di organizzazione approvato con DPR 6.9.96, n. 522 con il

compito, tra l'altro di promuovere le iniziative volte alla razionalizzazione e al miglioramento delle condizioni per l'accesso all'istruzione superiore (di grado universitario).

L'articolo 3 individua anzitutto alcuni compiti propedeutici del Ministro e dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario. Al riguardo si ricorda che a tale organismo, creato a seguito della legge n. 168 del 1989, spettano compiti di valutazione del sistema universitario sulla base della legge 24.12.1993, n. 537, potendo acquisire elementi da appositi nuclei di valutazione istituiti con la predetta legge presso ogni singolo Ateneo. L'Osservatorio può quindi rappresentare un organo tecnico qualificato per il supporto alle decisioni in materia da parte del Ministero e del Ministro. In particolare è prevista, con decreto del medesimo Ministro, la determinazione di criteri di riferimento, utilizzabili dalle università per l'attivazione di forme diversificate di frequenza e di iscrizione, da parte degli studenti, a tempo pieno e a tempo parziale, di procedure e parametri standard per determinare la disponibilità di posti per studenti da parte delle università ove si svolgono corsi universitari ad accesso limitato, nonché condizioni di offerta formativa ottimale nelle università. L'Osservatorio dal suo canto redige un rapporto sullo stato delle università italiane sulla base di una serie di parametri, indicati nella norma.

Si fa presente altresì che con tali disposizioni:

- si introduce la fattispecie dell'iscrizione e della frequenza a tempo parziale, da tempo caldeggiata da studiosi ed esperti della materia, individuandosi una figura di studente che fin da principio si impegna ad una specifica modalità di rapporto con l'università, con la possibilità per gli atenei di programmare in modo più adeguato l'offerta formativa;
- si tende ad eliminare alla radice ogni forma di arbitrio e di contenzioso sul numero di posti disponibili presso le università e si presentano, sull'offerta formativa, indicazioni e informazioni attendibili per le scelte degli studenti.

Nell'articolo 3, comma 3, si individuano, in linea di indirizzo, i compiti del dipartimento e delle università in ordine alla realizzazione di una campagna di diffusione di tutte le informazioni disponibili sui corsi universitari e sui contenuti del regolamento, coinvolgendo in tale attività il Ministero della pubblica istruzione, le regioni e gli enti locali.

All'articolo 3 si introduce una ulteriore novità nella normativa sugli accessi, prevedendo per gli iscritti all'ultimo anno delle scuole superiori l'obbligo della preiscrizione, da effettuarsi, entro il 30 novembre di ogni anno. Tale strumento si ritiene efficace sia per consentire alle università di conoscere con un certo anticipo la domanda formativa e quindi di programmare in modo più razionale l'offerta, sia per avviare gli studenti e le famiglie su un percorso di riflessione e di orientamento con un certo anticipo rispetto alla situazione odierna. La preiscrizione da effettuare, unitamente alle informazioni all'articolo 3, dovrebbe altresì agevolare una più specifica attività di orientamento nell'ambito degli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore, considerata la maggiore richiesta che ne deriverà da parte di studenti e famiglie. Tali attività di orientamento saranno poi definite con opportuni atti di

indirizzo sia da parte del Ministero della pubblica istruzione che del Ministero dell'università: si fa presente a riguardo che la Commissione mista M.P.I.-M.U.R.S.T., di cui all'articolo 4 della legge n. 168 del 1989, ha già al proprio esame un documento di indirizzo e coordinamento delle attività di orientamento proposte dai due Ministeri. La conoscenza da parte del Ministero (da parte del Dipartimento) dei dati sulle preiscrizioni a sua volta può determinare campagne informative più mirate nei primi mesi dell'anno, in quanto volte a segnalare agli studenti situazioni di particolare criticità nel rapporto tra domanda e offerta formativa, al fine di indurre opportuni ripensamenti in sede di iscrizione definitiva; le modalità della preiscrizione dovranno essere ulteriormente definite con ordinanza ministeriale. L'articolo prevede altresì come ulteriore disposizione di rilievo, l'organizzazione da parte delle università di specifiche attività di insegnamento e di orientamento, propedeutiche ad uno o più corsi di laurea, con test autovalutativi e valutazione finale, come ulteriore strumento e occasione per gli studenti di prepararsi alla scelta del proprio percorso formativo.

In sede di articolo 5 si indicano anzitutto i criteri generali per l'assunzione di provvedimenti di limitazione degli accessi, già indicati in premessa. Tali criteri potranno poi essere integrati a seguito dell'attuazione delle norme relative all'autonomia didattica e quindi della ridefinizione delle specifiche "missioni" dei diversi segmenti del percorso formativo universitario (l.127/97, articolo 17, comma 95).

Nel comma 2 sono indicati i corsi ad accesso limitato in applicazione dei criteri di cui al comma 1 e per un numero di anni accademici ritenuto congruo in considerazione dell'andamento della domanda formativa e delle prospettive di adeguamento dell'offerta; su tali individuazioni è stato registrato il consenso delle parti firmatarie il documento citato in premessa.

Lo stesso articolo 5 determina inoltre

- la facoltà per il Ministro di determinare la limitazione di ulteriori corsi, esclusivamente in applicazione dei criteri di cui al comma 1, lettere b), c), d) ed e), nonchè in sede di attuazione dei principi di cui all'articolo 1.
- la procedura per la determinazione dei posti per i corsi ad accesso limitato;
- l'organizzazione da parte delle università, come procedure di selezione, delle attività di insegnamento ed orientamento di cui all'articolo 4, comma 3, con la previsione tuttavia in conclusione di prove di valutazione ovvero alternativamente di corsi di nuova istituzione comprendenti insegnamenti istituzionali comuni a più corsi di laurea, con la previsione di una selezione meritocratica per l'accesso al secondo anno e con meccanismi di credito formativo (si tratta di un'ulteriore innovazione di rilievo, che anticipa in qualche modo la regolamentazione dell'autonomia didattica degli atenei di cui alla legge 15 maggio 1997, n. 127);
- l'effettuazione di prove selettive locali, secondo criteri generali definiti dal Ministero, per l'ammissione ai corsi di diploma.