

**Giornata di Studio
AUTONOMIA UNIVERSITARIA E RAPPRESENTANZA DELLE
COMUNITÀ ACCADEMICHE, DEI SAPERI E DELLE DISCIPLINE
Roma, 19 settembre 2011**

ORGANI CONSULTIVI E PROCESSI DECISIONALI DOPO LA RIFORMA

di Aldo Travi

(Ordinario di Diritto Amministrativo, Università Cattolica del S. Cuore, Milano)

1. Le nuove leggi sull'Università e, in particolare, la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. legge Gelmini), attuano nel nostro settore un modello ormai radicato anche in altri, caratterizzato da un peculiare bipolarismo: la dialettica storica fra Ministero e Università non si colloca più sul piano meramente istituzionale e non è neppure più la distinzione fra le ragioni della programmazione e le ragioni della libertà didattica e scientifica, ma è soprattutto il luogo di emersione di un valore economico. Non è però la preoccupazione comune del contenimento della spesa, con cui l'Università si confronta da alcuni decenni, in modo più stretto in questi ultimi anni, ma si afferma un processo di utilizzo selettivo delle risorse, di cui il Ministero si è fatto garante e in cui il Ministero, si noti, ricava una sua nuova legittimazione rispetto al sistema universitario nel suo complesso.

Di conseguenza, per esempio, compito del Ministero è la distribuzione delle risorse in coerenza con gli obiettivi, gli indirizzi e le attività svolte da ciascun ateneo (art.1, comma 4), ma questo compito non ammette parametri riferibili soltanto alle esigenze espresse dalle singole sedi, e trova come ragione anche "la valutazione dei risultati acquisiti", temperata soltanto dal rispetto "del principio di coesione nazionale". Il miglioramento della qualità dei risultati diventa anzi lo scopo degli accordi e delle aggregazioni fra Università (art.1, comma 6), e solo il raggiungimento di risultati elevati, unitamente al conseguimento di un livello di stabilità e di sostenibilità del bilancio, consente alle Università (art.1, comma 2) di adottare modelli organizzativi propri, diversi da quello stabilito nella legge (art.2); in questo modo, fra l'altro, si rivela la strumentalità del nuovo modello organizzativo dettato per le Università rispetto ad obiettivi molto concreti di governo del sistema e a ragioni di coerenza (verifica) con gli obiettivi nazionali. Nello stesso tempo al Ministero è confermato il ruolo di governo: definisce infatti "obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti" (art.1, comma 4) e non vi è dubbio che la legge Gelmini, anche se utilizza in proposito espressioni pacate, come si trattasse di una *law regulation* ("indica"), delinea un potere idoneo a condizionare in profondità gli assetti delle Università.

Viene naturale pensare che l'autonomia dell'Università si svolga ormai entro una cornice molto stretta, che vede incombere, oggi ancora più che all'emanazione della legge Gelmini, la crisi della finanza pubblica. Questa lettura, però, coglie solo una faccia della medaglia; l'altra faccia, per noi ben più preoccupante, perché evidenzia un limite strutturale che ci tocca molto da vicino, è rappresentata dalla sfiducia verso i meccanismi di autovalutazione dei risultati attuati fino ad oggi nelle Università. La valutazione dei risultati viene normata dalla legge non solo perché deve essere verificabile, ma anche perché le formule locali si sono rivelate parziali o inattendibili. Al centro della valutazione, su scala nazionale, è infatti, come è noto, un'Agenzia ministeriale, l'ANVUR; per quanto i suoi componenti siano selezionati anche nel mondo universitario, la caratterizzazione risulta inequivocabile¹: si tratta di un organo tecnico vicino al Ministro dal punto di vista funzionale, e non è un organo costituito dai rappresentanti della comunità accademica. Questi elementi devono fare riflettere, perché significano in definitiva che è matura la convinzione che le Università non siano più in grado riformarsi e di progredire da sole.

In altre parole, la legge Gelmini afferma, in termini più stringenti che in passato, una logica sinallagmatica, che implica l'assegnazione di risorse adeguate (ancorché non molte, in assoluto) soltanto a chi raggiunga determinati standards di servizio (per le altre vi sarà soltanto una prospettiva di 'sopravvivenza'). Di questa logica è corollario la competizione fra le Università, che infatti diventa concreta proprio una volta che siano stati codificati criteri generali e ne sia prevista la pubblicità (come si realizza sempre, almeno indirettamente, quando a questi criteri corrisponda l'erogazione di risorse aggiuntive). L'Università, intesa come una comunità omogenea per ragioni ispiratrici e per interessi sostenuti, come era ancora nelle legge sull'autonomia, sembra passare in secondo piano e cedere il passo alle *single* Università. Di ciò abbiamo ormai varie testimonianze evidenti: mi limito a citarne una fra tante. Nelle nuove procedure per il reclutamento dei docenti momento fondamentale di selezione non appare più la procedura nazionale, che si risolve in una abilitazione, ma diventa la valutazione d'Ateneo².

Un equilibrio, in ogni caso, non può essere ricercato fra il Ministero e le singole Università, perché su questo piano le ragioni di condizionamento e di dipendenza dal centro sono troppo forti. E' significativo che nella legge Gelmini non venga delineato un processo 'ascendente' di programmazione (come teoricamente sarebbe stato possibile valorizzando i programmi triennali previsti dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, che fra l'altro sono soggetti a valutazioni di

¹ Cfr. d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76.

² Eppure, anche in un contesto del genere, il sistema universitario non può essere inteso come una sorta di strumento passivo per strategie nazionali, destinato ad erogare un servizio che altri valutano e remunerano: la valutazione del risultato scientifico o della didattica nell'Università può senz'altro essere aggregata in dati macroeconomici, ma essi sono essenzialmente la sommatoria dei dati individuali. E i dati individuali relativi alla ricerca e alla didattica richiedono, per la loro valutazione, una capacità particolare, espressa nella constatazione che in questi ambiti l'Università stessa è la struttura di vertice. Di ciò la stessa legge Gelmini, come vedremo, ha dovuto prendere atto.

merito del Ministero³) e invece sia precisato e rafforzato il modello 'discendente'. Un equilibrio può essere costruito soltanto a livello centrale, perché una dialettica può svolgersi utilmente solo allo stesso livello in cui vengono adottate le scelte più importanti. Per questa ragione si devono considerare particolarmente i processi decisionali a livello centrale, anche se mi rendo conto che per molti di noi, anche per la forza di tradizioni radicate nelle nostre rispettive cittadinanze accademiche, i processi decisionali interni ai singoli Atenei possono ancora sembrare prioritari.

2. L'attenzione, per le ragioni che ho appena illustrato, deve concentrarsi soprattutto sulle procedure nazionali. Molte di quelle più importanti sono state introdotte o ridefinite nella legge Gelmini: pertanto a questa legge farò particolare riferimento. Le procedure delineate dalla legge del 2010 sono essenzialmente le seguenti:

a) *emanazione dei decreti legislativi di attuazione della riforma* (art. 5 legge Gelmini). Come è noto, la legge conferisce al Governo una delega molto ampia, per la revisione del sistema universitario, che comporta l'introduzione di modelli premiali nella distribuzione delle risorse, la revisione dell'ordinamento contabile degli Atenei, l'introduzione di un sistema di valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli Atenei, la revisione della normativa di principio sul diritto allo studio e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (con effetti vincolanti, pertanto, anche nei confronti delle Regioni). Si tratta di decreti legislativi, di cui la legge scandisce l'emanazione secondo schemi ormai consolidati (approvazione degli schemi, intesa preventiva con la Conferenza Stato-Regioni-Province autonome, pareri delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro un termine tassativo), ma fissando anche vincoli precisi per le procedure amministrative che dovranno essere previste. In cinque casi il vincolo è rappresentato dalla necessità dell'intervento dell'ANVUR (è richiesto per la valutazione ex post delle politiche di reclutamento, per la definizione degli indicatori per il sistema degli accreditamenti, per la definizione dei criteri e degli indicatori per il sistema di valutazione periodico, per la quantificazione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, per l'elaborazione dei meccanismi di valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei, ai fini dell'attribuzione di una quota del fondo ordinario). In un caso il vincolo è rappresentato dalla garanzia dell'intervento della CRUI (per l'introduzione di un nuovo sistema di contabilità). Invece non è prevista alcuna consultazione particolare per gli organi di rappresentanza della comunità universitaria;

b) *definizione da parte del Ministero degli obiettivi e degli indirizzi strategici per il sistema universitario e per le sue componenti* (art. 1, comma 4, legge Gelmini).

³ L'art. 1-ter del d. legge 31 gennaio 2005, n. 7, conv. con modifiche nella legge 31 marzo 2005, n. 43, prevede infatti che tali programmi vengano predisposti dagli Atenei in coerenza "con le linee generali di indirizzo definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, sentiti la Conferenza dei rettori delle università italiane, il Consiglio universitario nazionale e il Consiglio nazionale degli studenti universitari" e siano assoggettati a 'valutazione' da parte dello stesso Ministero, avvalendosi del Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (oggi assorbito dall'ANVUR - cfr. art. 2, quarto comma, d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76), sentita la Conferenza dei rettori.

Si tratta degli obiettivi e degli indirizzi che determinano la distribuzione delle risorse (art. 1, comma 5, legge Gelmini).

La definizione degli obiettivi e degli indirizzi è di competenza del Ministero, che provvede senza obblighi di consultazione di sorta. La verifica e la valutazione dei risultati è ancora di competenza del Ministero, ma la legge significativamente precisa che esso si avvale dell'ANVUR, che si configura pertanto come organismo tecnico, strumentale per il Ministero (art. 1, comma 4, legge Gelmini). A sua volta l'ANVUR effettua le sue verifiche "anche sulla base delle migliori esperienze diffuse a livello internazionale": la formula può apparire scontata, ma in realtà conferma anche che l'ANVUR non risponda direttamente alla comunità universitaria. Gli organismi di rappresentanza universitaria, primi fra tutti il CUN, almeno sul piano istituzionale risultano fuori gioco;

c) *definizione dei criteri di valutazione delle Università ai fini dell'allocazione delle risorse* (art.2, comma 12, legge Gelmini). La legge non chiarisce come tali criteri si coordinino con gli obiettivi e gli indirizzi strategici che ho appena richiamato, perché secondo logica dovrebbero essere stabiliti in stretta coerenza con essi. In realtà sono assoggettati a condizioni ulteriori, rappresentate fra l'altro da alcuni parametri amministrativi, che non sono specifici dell'ambito universitario, ma sono di ordine generale, comuni a qualsiasi apparato amministrativo: sono infatti "principi di semplificazione, razionale dimensionamento delle strutture, efficienza ed efficacia". Ad ogni modo questi criteri sono definiti con un decreto ministeriale, su proposta dell'ANVUR: la formula utilizzata dalla legge implica pertanto il riconoscimento di una competenza dell'ANVUR anche nel valutare le Università per il profilo organizzativo e amministrativo;

d) *definizione dei criteri di verifica dell'attività di ricerca*. Si tratta dei criteri determinati ai fini dell'inserimento o dell'esclusione dalle commissioni di abilitazione, selezione e progressione di carriera del personale accademico, nonché per gli organi di valutazione dei progetti di ricerca; essi pertanto – a differenza di quanto vale per i parametri considerati precedentemente - non riguardano le strutture universitarie, ma si indirizzano ai singoli docenti (art. 6, commi 7 e 8). Tali criteri sono di competenza dell'ANVUR;

e) *valutazione dei risultati conseguiti dalle singole Università, ai fini della distribuzione del Fondo per la premialità, per l'attribuzione degli scatti stipendiali* (artt. 9 e 6, comma 14). E' anch'esso di competenza dell'ANVUR, fermo restando che la successiva valutazione dei risultati dei singoli docenti rimane di competenza dell'Università di appartenenza⁴;

f) *definizione dei criteri per l'assegnazione della quota, destinata a conseguire particolari risultati nel campo della didattica e della ricerca, del fondo destinato alle Università non statali* (art.12, comma 1). I criteri per l'assegnazione di tale quota sono definiti con decreto ministeriale, previo parere dell'ANVUR;

⁴ Le procedure (locali) di valutazione delle strutture e del personale (art.2, comma 1, lett. r) sono demandate ai nuclei di valutazione delle singole Università, che però devono operare in raccordo con l'ANVUR.

g) *definizione dei nuovi settori concorsuali per il conseguimento dell'abilitazione nazionale* (art.15). È disposta dal Ministero, con proprio decreto 'non regolamentare', previo parere del CUN;

h) *formazione delle liste degli studiosi od esperti dei Paesi dell'OCSE, da cui estrarre un componente per ciascuna commissione nazionale per le procedure di abilitazione* (art. 16, comma 3, lett. f). E' di competenza direttamente dell'ANVUR;

i) *formazione delle tabelle di corrispondenza, ai fini della chiamata di studiosi impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento* (art. 18, comma 1, lett. b). La tabelle, assoggettate a un aggiornamento periodico, sono stabilite dal Ministero, sentito il CUN;

l) *verifica delle procedure di valutazione fra pari, ai fini della selezione dei progetti di riforma* (artt. 20 e 21). Si tratta dell'unica procedura, di rilevanza nazionale, rispetto alla quale sia espressamente riconosciuta nella legge Gelmini la possibilità di una 'valutazione fra pari'; di conseguenza assume un'importanza peculiare. La verifica è demandata al neoistituito "Comitato nazionale dei garanti per la ricerca", i cui componenti sono nominati dal Ministero, sulla base di un elenco più ampio predisposto da un apposito comitato di selezione. Il comitato di selezione, a sua volta, è costituito da cinque esperti designati uno dal Ministero, uno dal presidente dell'ANVUR, una dal vicepresidente del CEPR (Comitato di esperti per la politica della ricerca) e due da istituzioni europee di ricerca (il modello replica quello previsto dall'art.8 del d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 79, per la costituzione del consiglio direttivo dell'ANVUR);

m) *criteri per la valutazione preliminare dei candidati a posti di ricercatore a tempo determinato* (art.24, comma 2, lett. c). Sono individuati con decreto ministeriale, sentiti l'ANVUR e il CUN;

n) *chiamata diretta di studiosi, anche nell'ambito di specifici programmi di ricerca ad alta qualificazione* (art. 29, comma 7). A questi fini la legge Gelmini prescrive, accanto al parere del CUN, quello dell'ANVUR.

3. Queste previsioni sono contenute tutte nella legge del 2010: si può quindi pensare che siano espressione di un campione scarsamente significativo, perché sono riconducibili tutte ad un unico testo legislativo. In realtà proprio la collocazione nella legge Gelmini le rende particolarmente significative. In primo luogo consente di cogliere meglio le linee di tendenza più attuali, che esprimono gli orientamenti oggi prevalenti. In secondo luogo proprio la legge Gelmini propone una riforma profonda del sistema universitario e pertanto, almeno nelle intenzioni del Parlamento, non rispecchia ragioni contingenti, ma si indirizza verso soluzioni di medio-lungo periodo.

Il quadro di queste previsioni suscita varie considerazioni.

Innanzitutto emerge la valorizzazione dell'ANVUR in tutte le procedure determinanti per l'assegnazione di risorse e per la valutazione dei risultati. L'ANVUR è organismo di alta qualificazione dal punto di vista scientifico; di conseguenza il suo intervento supera l'obiezione classica, circa l'inidoneità degli apparati ministeriali di compiere valutazioni sul merito delle attività universitarie. L'intervento dell'ANVUR costituisce un fattore legittimante, sul piano tecnico e

scientifico, per le scelte di merito del Ministero. Nello stesso tempo l'ANVUR ha carattere di Agenzia e nonostante alcuni profili di autonomia (rispecchiati, per esempio, dalla durata in carica del Presidente e dei componenti del Consiglio direttivo, dalla necessità di una consultazione delle Commissioni parlamentari ai fini della nomina, dai criteri di selezione⁵) non si può nascondere che il suo organo direttivo sia di nomina ministeriale⁶. Il Ministero dispone così di un proprio organismo di consulenza altamente qualificato per l'istruzione universitaria.

In corrispondenza con questo quadro, il CUN esce ridimensionato dalla legge di riforma. Il ridimensionamento è rappresentato non soltanto dalla soppressione della funzione disciplinare del CUN, pur di per sé già significativa⁷, ma soprattutto dalla sua sostanziale estraneità rispetto ai più importanti processi di riforma. Il CUN conserva il ruolo di organismo rappresentativo, ma la legge Gelmini gli riserva sul piano operativo solo un ruolo minore, che attiene ai profili meramente interni alla comunità universitaria (e anche le procedure di reclutamento esorbitano da tali profili, tant'è vero che il ruolo dell'ANVUR è ancora una volta più incisivo). Si codifica il criterio secondo cui una trasformazione dell'Università non può essere subordinata al consenso della comunità interessata. I canali di formazione dei processi decisionali del Ministero attraverso l'ANVUR sono per molti versi paralleli rispetto al CUN e non lo inglobano mai. D'altra parte l'ordinamento dell'ANVUR contempla uno specifico comitato consultivo⁸, in cui confluiscono anche – ma in posizione minoritaria – rappresentanti del CUN e della CRUI. La concorrenza nei ruoli finisce col comportare anche una sovrapposizione più ampia.

La chiave di lettura del sistema universitario diventa la 'valutazione', parola magica dietro la quale si nascondono vari contenuti, che comprendono il riscontro della produttività e il merito scientifico dell'attività svolta, ma anche la selezione delle risorse (premesse che quelle disponibili sono insufficienti a perpetuare l'assetto attuale), la riorganizzazione amministrativa degli apparati, le politiche di reclutamento (rispetto alle quali erano fallite le riforme precedenti, già forse a partire da quella degli anni '80). L'ANVUR sembra rispecchiare, per la sua composizione e per il suo carattere di Agenzia, che implica una strumentalità per il Ministero, un più alto grado di autonomia rispetto alle componenti del sistema universitaria, che deve essere assoggettate a valutazione.

Allo stato attuale sembrano quindi configurabili due circuiti paralleli, con competenze diversificate, che operano però sullo stesso campo del sistema universitario: quello Ministero-ANVUR e quello rappresentativo fondato sul CUN. La scienza amministrativa suggerisce che, in presenza di due modelli diversi, destinati però ad operare fianco a fianco, inevitabilmente uno dei due finisca col

⁵ Cfr. artt. 6 e 7 d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76.

⁶ Pertanto il gradimento del Ministro rimane sempre essenziale.

⁷ Tale soppressione è conseguenza, a sua volta, della previsione di codici etici specifici per ogni Università (le singole Università si impongono anche così all'Università): di conseguenza è espressione di ragioni sostanziali, e non semplicemente formali. Si ripropone il modello, così criticato in passato, degli ordinamenti disciplinari 'domestici'.

⁸ Cfr. art. 11 d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76.

prevalere: l'altro modello diventa recessivo, conserva talvolta un ruolo d'onore, o circoscritto ad ambiti particolari, ma non riesce ad incidere sulle politiche del settore.

A me pare importante che oggi si acquisisca piena consapevolezza di questa situazione. Il modello del sistema universitario, come autonomia funzionale, risulta smentito, nel momento in cui le valutazioni di merito più importanti sono assegnate all'esterno e vengono assunte fuori dal sistema. Non parliamo poi del modello dell'autonomia istituzionale, che Pototschnig aveva proposto, sul rilievo che le norme costituzionali (se si escludono le disposizioni sulle autonomie territoriali e quelle del rinnovato Titolo Quinto) associano, sotto l'etichetta dell'autonomia, le istituzioni universitarie all'ordine giudiziario. Pototschnig ricavava da questo riferimento comune la necessità di un rapporto fra il Ministero e l'Università analogo a quello fra il Ministero della giustizia e la magistratura e un ruolo del CUN prossimo a quello del CSM. Un modello del genere, prospettato venticinque anni fa, oggi sembra completamente superato dagli eventi.

La comunità universitaria oggi appare sempre di più 'oggetto' e non 'soggetto' di riforma e ciò è testimoniato dalla progressiva emarginazione del suo organo rappresentativo. E' una emarginazione che implica, come abbiamo notato in questi mesi, anche la perdita del collegamento fra la riforma dell'Università e le situazioni concrete delle discipline, per esempio ai fini della valutazione degli Atenei, dei docenti, delle pubblicazioni scientifiche, dei titoli, ecc.

Resta dunque da capire quali siano le condizioni per un'alternativa. Ritengo che, sul piano istituzionale, esse siano essenzialmente tre.

La prima è che il CUN abbia una composizione diversa, meno pletorica, che lo renda idoneo a svolgere compiti operativi. Oggi abbiamo bisogno di organi snelli: basti pensare proprio al caso dell'ANVUR, il cui consiglio direttivo è costituito soltanto da sette componenti.

La seconda condizione è che il CUN sia caratterizzato dalla rappresentanza della sola docenza universitaria, rinunciando alle altre componenti. Il CUN deve essere rappresentativo della cultura universitaria, non delle Università come apparati amministrativi.

Infine il CUN deve accentuare il proprio ruolo di interprete critico della cultura superiore, attraverso il collegamento con le riviste e le società scientifiche, e accademie, le istituzioni di cultura italiane ed estere, le Università straniere. Altrimenti, con l'attuale assetto normativo, diventerà sempre di più una sorta di parlamentino delle Università, adatto per discutere di tutto, forse brillante su un piano sindacale, ma inidoneo a incidere positivamente sui processi di sviluppo.