



Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

AUDIZIONE DEL 20 SETTEMBRE 2011

Atto n.396, Schema di decreto legislativo recante “*valorizzazione dell’efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività*”

Relativamente a questo provvedimento legislativo, il CUN condivide la scelta, già espressa a suo tempo dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240, di affidare la valutazione delle università e del modo in cui esse assolvono i propri compiti istituzionali al sistema dell’accreditamento.

Il provvedimento, in esame, sollecita e merita, tuttavia, a giudizio di questo Consesso, alcune considerazioni di “sistema” che vanno ben oltre quanto è in esso “stabilito”, per incentrarsi, semmai, su quanto in esso “non è stabilito”.

Per quanto concerne ciò che in esso è “stabilito”, il CUN rileva come lo schema di decreto legislativo delinei un sistema di accreditamento caratterizzato da una peculiare ed estesa pervasività: ad esso sono assoggettate tutte le scelte disponibili alle Università e lo sono in tutte le loro fasi, anche quelle prodromiche all’assunzione della stesse, tanto che, in taluni casi, sembrerebbe di confrontarsi con interventi che possiedono i tratti tipici delle figure autorizzate.

A questo proposito, il CUN osserva che benché lo schema di decreto prescriva che gli indicatori per l’accreditamento siano predisposti in coerenza con gli standard e le linee guida stabilite dall’Associazione europea per l’assicurazione della qualità del sistema universitario (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Association for Quality Assurance in Higher Education- EHEA), ciò non trova riscontro nelle previsioni successive dello stesso decreto. Gli standard e le linee guida richiamate, ed alle quali si tratterebbe di dare attuazione, definiscono uno standard di accreditamento secondo un processo ex post, che prevede l’autovalutazione da parte dell’ateneo, la valutazione esterna in sito da parte di un gruppo di esperti indipendenti e la redazione di un rapporto che fornisce giudizi e suggerimenti su come migliorare. Processo, questo, consolidato in tutti i paesi avanzati, che è totalmente diverso da quello previsto nel provvedimento in esame, ove lo si configura come sistema valutativo ex ante.

Il provvedimento, in esame, sembra, comunque, contribuire a quella tendenza (rectius: *tentazione*) alla iperregolazione del sistema universitario, in tutte le sue componenti, che già ha trovato espressione in altri provvedimenti normativi. Tendenza che, qui, si trova confermata, per non dire rafforzata e che di per sé suggerisce estreme cautele e corrispondenti attenzioni: nessun sistema “regge” quando sia posto a confronto con un eccesso di regole, di vincoli e pesi che si traducono in un formidabile *red tape*.

Di questo, da tempo, vi è consapevolezza, all’interno di tutti gli ordinamenti amministrativi e, non a caso, i “costi” delle regole sono state all’origine delle forti politiche di semplificazione che, dall’inizio degli anni 90, hanno caratterizzato anche la nostra esperienza.

Ed è a questo punto che si innesta, e si consolida, la rilevanza di ciò che in questo provvedimento “non è stabilito”: lo schema di decreto non consente di comprendere e perciò di valutare quale sarà l’effettiva portata di queste regole: in sostanza, la sua lettura rende possibile “contarle”, per quanti sono i momenti e le scelte che vi saranno assoggettati, ma non consente di “pesarle”, nel loro significato e nel loro impatto, nonché nella loro idoneità a perseguire i fini per i quali sono pensate.

Ci si trova, innanzi, sostanzialmente a un provvedimento legislativo caratterizzato da contenuti essenzialmente procedurali-procedimentali, volto com’è a definire solo i “momenti” e i “tempi” degli interventi che, in proposito, è chiamato ad effettuare un altro soggetto, identificato nell’Anvur.

Il Legislatore di questo provvedimento sembra sostanzialmente rimettere ad Anvur “il che cosa” e “ il come” delle regole in cui si concretano gli indicatori di valutazione. Regole che, peraltro, non dispongono di alcuna natura normativa, sia pure secondaria, e delle quali è dubbia, quanto meno non riconoscibile, neppure quella di atti amministrativi a valenza generale.

Dunque, una iperregolazione che si esprime tramite “regole” che non partecipano della natura e delle garanzie che assistono le “regole” in senso proprio. Una strana delegificazione, in forza della quale si assiste ad una sorta di abdicazione del ruolo della legge e delle altre fonti del diritto, e si cede il “passo” e il “posto” ad “altro”, ad un altro di difficile, se non impossibile, identificazione in termini normativi propri, non essendo ravvisabile, in capo a questa struttura, alcuna potestà regolamentare.

Ed è sempre con riferimento agli interventi demandati a questo apparato, che lo schema di decreto legislativo delinea ciò che appare una metamorfosi del suo ruolo: da struttura di supporto, provvista di attribuzioni consultive va acquisendo, anche in forza di tale provvedimento, la capacità di adottare atti riconducibili al genus delle decisioni.

I pareri resi, nell’ambito e ai fini delle procedure di accreditamento, in quanto non superabili neppure dallo stesso apparato ministeriale, sembrano perdere il *proprium* di tali atti, quello che ne fa dei “giudizi”, che contribuiscono al formarsi di una decisione, spettante a soggetti diversi da quelli che rendono il parere, per acquisire essi stessi le caratteristiche delle decisioni.

Sembra, dunque, di assistere ad una “esternalizzazione”, sia pure detto in termini tecnici, di funzioni, di compiti e, soprattutto, di poteri decisionali (ad un “Ministero fuori dal Ministero”), senza che questo processo sia accompagnato da un adeguato sistema di garanzie, *ex ante ed ex post*, né sia assistito da forme di responsabilità, anche a tutela degli stessi destinatari di questi interventi e di queste misure.

Nella valutazione del CUN, tutto ciò merita una peculiare attenzione soprattutto perché gli interventi funzionali al cd. sistema di accreditamento incidono, come ben sappiamo, sul terreno particolarmente “sensibile” dell’autonomia universitaria, per il quale sembrerebbe da raccomandare un’interpretazione più rigorosa della riserva di legge che la Cost., all’art.33, pone a sua necessaria tutela.

Resta, infine, da sottolineare, quasi come conseguenza accessoria di quanto rilevato sopra, la gravosità dei compiti affidati a questa nuova struttura e non si possono non riproporre le perplessità in merito alla “tenuta” di Anvur. Ma le perplessità, in merito alla tenuta di Anvur, sono le perplessità in merito alla tenuta dello stesso “sistema universitario” che ad essa è assoggettata in tutte le sue fasi e scelte.