



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

**AUDIZIONE VII COMMISSIONE
CAMERA DEI DEPUTATI**

18 OTTOBRE 2011

ATTO n. 396, *Schema di decreto legislativo recante la 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 nel primo anno di attività.*

Sommario: 1. Alcune considerazioni di sistema.-2. Dalla valutazione *ex post* alla valutazione *ex ante*. -3. Un eccesso di "regole".- 4. Il "che cosa" e il "come" delle "regole": gli interrogativi aperti.

1. Alcune considerazioni di sistema. In relazione a questo schema di provvedimento legislativo, il Consiglio Universitario Nazionale condivide la scelta, già espressa dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240 (art.5, comma 1, lett.a)), di affidare la valorizzazione della qualità e dell'efficienza delle Università, e delle modalità in cui esse assolvono i propri compiti istituzionali, al sistema dell'accREDITAMENTO periodico.

L'atto n. 396, a giudizio del Consiglio Universitario Nazionale, sollecita, tuttavia, alcune considerazioni di "sistema" che vanno oltre quanto è in esso "stabilito", per incentrarsi, semmai, su quanto in esso "non è stabilito".

2. Dalla valutazione *ex post* alla valutazione *ex ante*. Per quanto concerne ciò che in esso è "stabilito", il CUN rileva come il provvedimento delinei percorsi per l'accREDITAMENTO caratterizzati da una peculiare ed estesa pervasività: a essi sono assoggettate pressoché tutte le scelte disponibili agli Atenei e lo sono in tutte le loro fasi, anche in quelle prodromiche alla loro stessa assunzione, tanto che, in taluni casi, sembrerebbe di confrontarsi con interventi che possiedono i tratti propri delle misure di autorizzazione.

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, e 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 si configura come sistema valutativo *ex ante*.

3. Un eccesso di "regole". Lo schema di decreto legislativo, esaminato nell'insieme dei suoi articoli, a giudizio del Consiglio Universitario Nazionale, contribuisce, inoltre, ad alimentare quella **tendenza (-tentazione) all'iper-regolazione del sistema universitario, in tutte le sue componenti, che ha già trovato espressione in altri provvedimenti attuativi della l. n. 240/2010.**

Tendenza che, appunto, si trova, qui, 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 controlli, di vincoli che si traducono in un formidabile gravame, capace di ostacolare lo stesso funzionamento di qualsiasi struttura o soggetto sia a esso sottoposto.**

Di questo, da tempo, vi è consapevolezza, all'interno di tutti gli ordinamenti. Non a caso, i "costi" delle regole, e degli adempimenti a esse connessi, sono stati all'origine delle forti politiche di semplificazione (procedimentale e organizzativa) che, dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso, hanno caratterizzato anche la nostra esperienza.

In proposito, non può non ricordarsi anche quanto, di recente, auspicato nella Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "*Supporting growth and jobs- an Agenda for the modernization of Europe's higher education system*", del 20 settembre 2011, ove si raccomanda, per la migliore efficienza dei sistemi d'istruzione superiore, la riduzione dei vincoli e delle restrizioni, fra gli altri, anche in merito ai sistemi di accreditamento.

4. Il "che cosa" e il "come" delle regole: gli interrogativi aperti. Ed è a questo punto, che s'innesta e si consolida, a giudizio del Consiglio Universitario Nazionale, la rilevanza di ciò che in questo provvedimento "non è stabilito". Lo schema di decreto non consente di comprendere e, perciò, di valutare quale sia l'effettiva portata di queste regole.

La sua lettura, in sostanza, rende possibile "contarle", per quanti sono i momenti e le scelte che vi saranno assoggettate, 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, infatti, a un provvedimento legislativo caratterizzato da prescrizioni e, perciò, contenuti, essenzialmente, procedurali-procedimentali, volto com'è a definire solo i momenti degli interventi che, in proposito, è chiamato a effettuare un altro soggetto, identificato in ANVUR.

Il legislatore sembra rimettere ad ANVUR "il che cosa" e il "come" delle regole in cui si concretano gli indicatori di valutazione, senza che risultino chiaramente definiti indirizzi o criteri direttivi capaci di orientare la fissazione di queste stesse cd. regole. Regole che, appunto, non hanno alcuna veste normativa, sia pure secondaria, e delle quali non è immediatamente riconoscibile la natura giuridica.

Dunque, una iper-regolazione che si esprime tramite "regole" che non sembrano partecipare della natura e delle garanzie che assistono le "regole", in senso proprio. Una strana delegificazione e, poi, deregolamentazione, in forza della quale si assiste, quanto meno, a una sorta di retrocessione del ruolo della legge e delle altre fonti del diritto, per cedere il passo e il posto ad altro, a un "altro" di difficile identificazione giuridica.

Sempre con riferimento alla veste finale che sarà assunta da queste “regole”, lo schema di decreto legislativo propone, infatti, qualche cosa d’altro: ossia una sorta di metamorfosi dell’organo e degli atti tramite i quali l’apparato preposto, ossia ANVUR, può assolvere il proprio ruolo. Da struttura (agenzia) di supporto, va acquisendo, anche in forza di questo 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, per acquisire, essi stessi, i caratteri delle decisioni.

Sembra, dunque, di assistere a 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*.

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

Resta, infine, da sottolineare, quasi come conseguenza accessoria di quanto sin qui rilevato, la gravosità dei compiti affidati a questa nuova struttura, così che non si possono non riproporre le perplessità, di sistema, 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 a essa è assoggettata in tutte le sue fasi e scelte.