

Audizione su disegno di legge AS 1577

di «Riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni»

Rettrice prof.ssa Daria de Pretis in rappresentanza della CRUI – 25/09/2014

Il disegno di legge oggetto dell'odierna audizione, malgrado un iniziale sforzo definitorio, conferma una impropria tendenza all'omologazione dell'assetto del sistema universitario con la Pubblica Amministrazione. Unitamente ad altri provvedimenti legislativi (v. quelli riguardanti i vincoli di finanza pubblica o quelli inerenti il trattamento di quiescenza dei professori parificato a quello della dipendenza pubblica), il ddl rischia di intervenire in modo disorganico e frammentario sulla regolazione del sistema universitario e di limitarne ulteriormente l'autonomia, come noto costituzionalmente tutelata.

La disposizione di cui all'art. 8 rubricato «Definizioni di pubblica amministrazione», come si legge nella Relazione al provvedimento, «contiene le delimitazioni del 'perimetro pubblico' con le diverse nozioni di pubbliche amministrazioni, al fine di agevolare l'individuazione dei destinatari delle norme. Le definizioni introdotte non riguardano soltanto l'ambito di applicazione della presente legge, ma anche quello di tutte le future disposizioni normative che vi faranno espresso riferimento. In questo modo, si offrirà al futuro legislatore uno spettro di definizioni di diversa ampiezza, che gli consentiranno di scegliere consapevolmente l'ambito di applicazione delle disposizioni normative in materia, in relazione alla logica e allo scopo delle norme».

Per quanto concerne le Università, l'art. 8 colloca le «università statali» alla lett. d), tra le «amministrazioni di istruzione e cultura» mentre le «università non statali» alla lett. g) sono annoverate tra gli «organismi privati di interesse pubblico». È sempre la Relazione al disegno di legge a precisare che obiettivo della specifica categoria delle «amministrazioni di istruzione e cultura» è di «consentire al futuro legislatore, che voglia farlo, di isolare queste amministrazioni dalle altre amministrazioni pubbliche, eventualmente **assoggettandole a una disciplina diversa da quella generale**, in considerazione delle peculiari esigenze connesse alle loro missioni e alla loro autonomia, attuale o eventuale. Finalità della disposizione, ovviamente, non è invece di conferire particolari forme di autonomia nell'immediato».

Come anticipato, a questa iniziale dichiarazione di intenti, non corrisponde una vera e propria delega all'interno del testo del ddl per un intervento normativo specifico sull'Università, nella sua unitaria e consolidata configurazione statale e non statale, che peraltro riteniamo urgente e indifferibile.

La nota peculiarità dell'organizzazione universitaria all'interno dell'intero comparto pubblico è testimoniata – tra l'altro – dalla creazione in anni recenti di un sistema capillare di valutazione degli Atenei coerente con la programmazione ministeriale e che considera in modo integrato tutti i “prodotti” universitari (didattica, ricerca, servizi ecc.): tra i provvedimenti legislativi che vanno in questa direzione ci si limita a citare la l. 286/2006 che ha istituito l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) e il dm 47/2013 in materia di valutazione e accreditamento dei corsi di studio.

La specificità del sistema universitario è ancora più forte se si considera che i ricercatori e i professori universitari, anche al fine del passaggio da una fascia all'altra, devono essere rigidamente selezionati e valutati secondo criteri di merito e non di mera anzianità, soprattutto in relazione alla loro produzione scientifica: in tale direzione vanno, oltre alla cd. legge Gelmini, i vari provvedimenti di attuazione (dal dpr 222/2011 al dm 76/2012).

L'università, in buona sostanza, dovrebbe uscire dal perimetro della pubblica amministrazione in quanto si trova, soprattutto nell'attuale quadro globale, a competere sul mercato mondiale per i migliori docenti e per i migliori, e solo in tal modo si innesterà quel vero processo di riforma che cambierebbe davvero i nostri atenei.

Solleva poi qualche preoccupazione, stante la portata generale dell'intervento, la diversa collocazione data alle Università, in relazione alla natura giuridica «statale o non statale» che norme anteriori alla l. 30 gennaio 2010, n. 240 preferivano declinare in termini di «pubblico/privato».

Tale divisione interna al sistema universitario, può diventare il presupposto per future «regole» differenziate, anche in ragione dei diversi «apparentamenti» che tali collocazioni propongono.

Se da un lato, essi aprono alla possibilità di assoggettare le Università statali alle «regole» proprie delle articolazioni periferiche di un ministero (come è per i musei, gli

archivi, le biblioteche) e all’inserimento in «linee di comando» altrettanto complesse, tanto più che, come esplicita la Relazione, non è intento di questa collocazione «conferire particolari forme di autonomia», dall’altro lato, possono alimentare la propensione delle Università cd. non statali a un esercizio della funzione pubblica di istruzione superiore e ricerca orientata a finalità lucrative, come già avviene per talune delle loro espressioni, quali quelle dedite a erogare formazione a distanza. La loro assimilazione a soggetti che operano in regime di mercato e in base a meccanismi concorrenziali, come le società a partecipazione pubblica che operano in regime di concorrenza, è piuttosto eloquente ed apparirebbe decisamente incongrua per le Università non statali “residenziali”, quasi sempre strutturate da organismi istituzionali di natura pubblicistica e, comunque, con finalità di ordine sociale e di ricerca, non assimilabili ai meccanismi concorrenziali propri delle Università “a distanza”.

Una distinzione, dunque, che oltre a rompere l’unità di un sistema che tale è in considerazione delle funzioni di rilevanza costituzionale che lo qualificano (negli artt. 9 e 33 Cost.), apre a trattamenti differenziati, anche per i profili dell’azione e non solo dell’organizzazione, di molto superiori a quelli che le norme generali dell’ordinamento già riconducono alla differente fonte di finanziamento.

Si ritiene che le università non statali e le università statali debbano essere comprese nella medesima categoria accanto alle altre istituzioni espressioni della cultura, agli effetti delle funzioni di formazione superiore e di ricerca scientifica ad esse assegnate, e come garanzia di un loro esercizio conforme alla rilevanza costituzionale e sociale delle stesse, salve le differenze di trattamento che già da ora le connotano e che possono derivare, ad altri effetti, dalle fonti di finanziamento e perciò dai differenti vincoli ad essi connessi.

Naturalmente la CRUI si riserva di indicare, su richiesta della commissione parlamentare, gli ambiti specifici in cui si ritiene debba esservi una disciplina differenziata rispetto alle altre pubbliche amministrazioni.
