



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

**AUDIZIONE DEL 20 SETTEMBRE 2011**

**Atto n. 393**, *“Schema di decreto ministeriale recante criteri per l'utilizzo delle risorse destinate al piano straordinario per la chiamata di professori universitari di seconda fascia”*

Relativamente a questo provvedimento, il CUN valuta con favore le misure adottate, in attuazione di quanto previsto dalla l. n.240/2010. Si chiede, tuttavia, se nella incertezza che ancora assiste il prodursi delle condizioni, in presenza delle quali le somme così stanziare possono essere utilizzate, non sia opportuno verificare anche la possibilità di assegnare questa prima tranche al fondo di finanziamento ordinario 2011.

Il CUN reputa comunque inopportuno ammettere all'assegnazione delle risorse solo alle Università che si collochino al di sotto del limite del 90% di cui all'art.51 della l. n. 449/97. Su questo chiede con forza la presentazione di uno specifico emendamento.

Auspica, altresì, una differente, ovvero meglio definita, identificazione dei soggetti ai quali è destinata, limitandola alla figura dei ricercatori in possesso di idoneità. A questo scopo, propone una differente formulazione delle sue disposizioni, laddove operano un generico, nonché generale, rinvio alle cd. “chiamate” ex art.18 della l. 30 dicembre 2010, n.240. Disposizione quest'ultima che include nel proprio ambito di operatività anche altre fattispecie, compresa quella di coloro che già sono in servizio presso gli Atenei, ovvero le procedure di cd. mobilità, alle quali non sembrerebbe doversi applicare questo finanziamento straordinario.

Il CUN chiede, infine, che di questo finanziamento straordinario possano beneficiare, per le finalità indicate, i sei Istituti statali ad ordinamento speciale.

**Atto n. 395** *“ Schema di decreto legislativo recante introduzione della contabilità economico-patrimoniale, della contabilità analitica e del bilancio unico nelle università).*

Relativamente a questo provvedimento, il CUN formula un giudizio positivo complessivo sulla adozione delle contabilità economico- patrimoniale, nonché del bilancio unico e del bilancio consolidato, da parte degli atenei italiani, lungo una linea progettuale di riorganizzazione del rapporto fra sistema informativo contabile e processi di decisione e di controllo alla quale ha potuto contribuire nell'ambito dell'apposito Gruppo di Lavoro MEF, MIUR, CUN, CRUI e CODAU;

Il CUN registra peraltro un quadro applicativo molto problematico:

-gli atenei sono oggi concentrati sui procedimenti amministrativi di implementazione dei nuovi statuti e, specialmente, sul riordino dell'assetto dei nuovi dipartimenti attivati mediante aggregazioni per rispettare la soglia dei 40 docenti prevista dalla Legge 240/2010 e per cogliere opportunità progettuali sollecitate dalla stessa Legge;

-sono processi di riorganizzazione interna da sistemare preliminarmente all'avvio delle tecniche di adozione della contabilità economico patrimoniale e del bilancio unico le quali comporteranno la ridefinizione delle procedure contabili interne e della numerosità

e tipologia delle rendicontazioni, la ricalibratura dei ruoli e delle responsabilità contabili con applicazione di nuovi modelli organizzativi che potranno andare dal massimo accentramento (come con i vecchi Istituti) fino a nuove forme sperimentali decentrate; la “messa a regime” di tali fasi implementative richiederà certamente molti mesi;

-quasi tutti i software specialistici dedicati non prevedono ancora - in attesa dei decreti relativi - la disponibilità della parte relativa alla riconciliazione finanziaria col sistema contabile dello Stato e diversi ammettono la difficoltà di avviare ulteriori atenei rispetto a quelli prenotati prima del 2014;

-il passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economico patrimoniale e dai bilanci articolati fra Amministrazione Centrale e Dipartimenti al bilancio unico richiederà in molti atenei un poderoso investimento di formazione del personale TA e di messa a punto di nuove modalità di programmazione e controllo; in particolare, sarà decisiva la capacità dei vertici decisionali di valorizzare la disponibilità delle nuove informazioni di natura economica nell’ambito dei processi decisionali.

L’insieme delle criticità citate avrà un impatto diretto sulla funzionalità corrente delle attività di ricerca e di didattica degli atenei con un rischio reale per il funzionamento complessivo. Per tale motivo il CUN suggerisce di valutare la possibilità di spostare di un anno l’avvio della obbligatorietà della contabilità economico-patrimoniale di cui all’art. 7 del DL - dato anche che per essere pienamente operativi dal 1.1.2014 i sistemi contabili andrebbero applicati dal 2013 e quindi avviati in sperimentazione dal 2012 - fermo restando la tempistica per il bilancio unico, l’impianto generale del provvedimento e l’incentivo, da reiterare anche nel 2012, per gli atenei che vorranno partire in anticipo.

Infine il CUN rileva che la adozione del bilancio unico - con la riduzione dell’autonomia dei Dipartimenti alla dimensione gestionale - imporrà di fatto il rientro degli stessi nella Tesoreria unica con perdita per gli atenei della fonte finanziaria degli interessi sui depositi. Tale soluzione potrebbe essere evitata da un provvedimento normativo che consenta, su domanda, agli atenei che soddisfano rigorosi parametri di assetto e di dinamica finanziaria di operare in autonomia rispetto alla Tesoreria unica, come già sperimentato con successo per una ventina di atenei nel 2002.

**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 rie.

Il provvedimento, in esame, sembra, perciò, 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 atecnici, 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.