

Università

# L'autonomia e la dittatura del diritto amministrativo

di Enrico Santarelli

L'introduzione della pratica della valutazione e la creazione di un'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur) avrebbero dovuto comportare per l'università italiana un cambiamento epocale, oltre che un passo in avanti verso l'autonomia sancita dall'articolo 33 della Costituzione. Come osservato da Massimo Egidi su queste pagine ("Dall'autonomia sfiduciata all'accanimento burocratico", 6 marzo 2015), anziché lo sperato snellimento delle procedure associate alle attività istituzionali, le riforme degli ordinamenti universitari succedutesi a partire dalla legge 168 del 1989 (sull'"autonomia universitaria") hanno portato a un sostanziale soffocamento burocratico, sottraendo ai docenti e all'apparato tecnico-amministrativo tempo e risorse che avrebbero potuto essere utilizzate per svolgere e supportare al meglio la ricerca e l'insegnamento. Mostrando consapevolezza della serietà di queste problematiche, nei suoi interventi alle inaugurate degli anni accademici dell'Università di Bologna prima e del Politecnico di Torino poi, il presidente del Consiglio Matteo Renzi ha auspicato l'avvio di un ampio dibattito sulla possibilità di «portare le università fuori dal diritto amministrativo».

Perché dalle buone intenzioni del legislatore è venuto fuori il sostanziale fallimento di riforme che volevano conferire autonomia alle università? La rispo-

sta è nel fatto che si è cercato di fondere, mettendole sullo stesso piano, culture profondamente diverse: da un lato, quella del diritto amministrativo; dall'altro, quella della valutazione. La prima comporta tradizionalmente nel nostro Paese l'introduzione di restrizioni finalizzate a impedire eccessi e usi inappropriati dell'autonomia a vario titolo conferita a chiunque utilizzi beni e risorse finanziarie pubbliche; essa opera dunque *ex ante* e si basa su una sfiducia implicita rispetto all'onestà dei funzionari pubblici e dei cittadini in generale. La seconda, fondandosi sul presupposto che debba essere attuato ciò che funziona meglio, opera invece *ex post* per individuare *best practices* e consentire di premiare comportamenti virtuosi. Con l'introduzione della valutazione si intendeva avvicinare il sistema universitario italiano a quello di Paesi come il Regno Unito, ma non si è tenuto conto del fatto che un meccanismo di questo tipo può funzionare solo a fronte di una limitazione della dittatura esercitata dal diritto amministrativo sull'organizzazione e l'operatività delle università stesse. Ciò che non è avvenuto è proprio il passaggio dall'applicazione di criteri meramente giuridici a quella di criteri economico-statistici giuridicamente fondati.

Come si può uscire da questa *impasse*? Intervenendo speditamente sul processo di riforma avviato con il Ddl 1577 sulla Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, attualmente all'esame della prima Commissione permanente del

Senato. L'articolo 8, lettera d, di questo provvedimento assimila le università statali a soggetti, come i musei e gli archivi, che di fatto sono semplici articolazioni periferiche di ministeri, mentre la lettera g dello stesso articolo mette le università non statali sullo stesso piano delle società a partecipazione pubblica che operano in regime di concorrenza. Facendo sorgere il dubbio che chi lo ha redatto ignorasse con la creazione dell'Anvur l'intero sistema universitario nazionale dovrebbe avere cambiato la propria natura. Bene hanno fatto il Consiglio universitario nazionale (Cun) e la Conferenza dei rettori (Crui) a segnalare l'inopportunità di tale separazione tra università statali e non statali.

Eppure, qualora venisse opportunamente modificato, il Ddl 1577 potrebbe essere un punto di partenza per il definitivo riconoscimento della specificità e dell'autonomia delle università. Sarebbe infatti sufficiente aggiungere all'articolo 8 una lettera h "università statali e non statali". Poiché scopo di questo provvedimento è quello di innovare e riorganizzare l'amministrazione dello Stato, l'enucleazione dell'università da ogni altra tipologia di amministrazione pubblica aprirebbe la strada per eccezioni ad hoc riguardo all'applicabilità di determinati provvedimenti all'università stessa.

Per rafforzare il ruolo della valutazione e realizzare pienamente il principio costituzionale dell'autonomia universitaria non serve fare uscire l'università dal diritto amministrativo, basta semplicemente sottrarla alla sua dittatura.

