

“fare meglio per fare di più”
XII CONVEGNO ANNUALE CODAU
SORRENTO, 25-27 SETTEMBRE 2014

“Semplificazione contro burocrazia”

Prima di trattare il tema oggetto della presente tavola rotonda, ritengo opportuno richiamare alcuni aspetti caratteristici del piccolo e quanto mai variegato sistema delle Università Non Statali, anche al fine di evitare “spiazzamenti interpretativi”, calando l’argomento in discorso all’interno di un peculiare microcosmo.

La varietà testimonia la differente origine delle istituzioni, nate nel XX secolo grazie alla capacità dei soggetti ispiratori e fondatori di fornire innovative proposte culturali per soddisfare le esigenze espresse da una società civile in evoluzione.

L’istituzione delle università non statali è riconducibile, a grandi linee, a tre tipologie:

- le università nate sul territorio e per il territorio con la finalità di mantenere risorse e competenze preziose dove queste si generano e, possibilmente, di attrarne altre per rinvigorire il tessuto produttivo locale;
- le università, ispirate a principi religiosi o valoriali, nate per declinare l’ideale del fondatore in un progetto culturale ed educativo complesso;
- le università che hanno nella loro storia sviluppato una vocazione nazionale o addirittura sovranazionale e rispondono all’esigenza di creare competenze rispetto alla quantità e, soprattutto, alla qualità richiesta dalla società civile e dai settori produttivi.

Da quanto sopra detto, emerge chiaramente come l’universo degli atenei non statali, aderenti alla CRUI e rientranti nell’ambito del finanziamento della l. 243/91, non sia una realtà omogenea, bensì, un insieme di enti con caratteristiche ben determinate e non assimilabili le une alle altre. Certamente questa varietà di situazioni geografiche e storiche, tradizioni e connotazioni culturali permette di conservare una certa ricchezza dell’offerta formativa connessa alle diverse attività e specificità degli enti medesimi. A titolo esemplificativo e non esaustivo, all’interno del sistema coesistono atenei che gestiscono direttamente policlinici universitari (Università Cattolica del Sacro Cuore e Campus Biomedico) e altri di natura di fatto pubblica, in quanto originati e finanziati dagli enti territoriali (Università di Bolzano e Università della Valle d’Aosta). Ne conseguono differenze sostanziali sia in termini di dimensioni operative, intese come totale delle entrate correnti (ad esempio: i livelli delle tasse scolastiche dei due atenei regionali/provinciali sono assimilabili a quelli statali), sia in termini strutturali, intese come uscite correnti dovute alla presenza di più sedi, di ospedali e di laboratori didattici e di ricerca complessi come quelli attinenti alle facoltà scientifiche (medicina, biotecnologie, agraria, ingegneria) rispetto agli spazi dedicati alle facoltà umanistiche.

Se andiamo ad esaminare l’anno di fondazione di ogni singolo Ateneo, la stratificazione storica e di conseguenza la tradizione, ovvero il “blasone”, risulta assai evidente. Vi è un gruppo storico di Atenei fondati prima del 1940 (Bocconi è stata la prima), un ulteriore gruppetto a cavallo di fine anni ’60, primi anni ’70 e, infine, un nucleo consistente di Atenei giovani fondati nel corso degli anni ’90 e, comunque, entro la prima metà degli anni 2000.

Sotto il profilo meramente tecnico giuridico, la norma di riferimento che ha disciplinato, a partire dalla sua emanazione, i rapporti, anche di natura finanziaria, tra ministero e atenei non statali è la legge n. 243 del 29 luglio 1991. Tenuto conto che il mio ingresso, lavorativo s’intende!, nel

mondo universitario non statale risale al settembre 1990, posso tranquillamente affermare di aver vissuto l'epoca dell'entrata in vigore della norma in questione che ha certamente contribuito a delineare in modo preciso i rapporti tra gli enti universitari non statali e il proprio Ministero. L'art. 1 della norma così recita “ *Le università e gli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti operano nell'ambito delle norme dell'articolo 33, ultimo comma, della Costituzione e delle leggi che li riguardano, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili*”. E vi posso assicurare che la norma non è mai stata giudicata un elemento di pesantezza nella vita amministrativa degli enti a cui è rivolta, anzi un momento di salvaguardia dell'autonomia sancita per l'intero sistema universitario dalla legge n. 168 del 9 maggio 1989, al cui interno era già previsto il seguente articolo 21 “ *Sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge. Restano in ogni caso in vigore le norme riguardanti le forme specifiche di autonomia delle università non statali autorizzate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale*”. Non voglio addentrarmi in dotte disquisizioni, non è il mio ruolo e non possiedo fini doti giuridiche per ambire a simili analisi, ma nella sostanza le norme citate hanno disciplinato senza particolari intoppi i reciproci rapporti tra Ministero e Atenei non statali nel corso degli anni '90, ovvero: una relazione semplice, chiara e certa con oneri informativi codificati e resi con un unico invio.

Nel dibattito odierno “semplificazione vs. burocrazia” il richiamo a queste norme ed alle peculiarità proprie del sistema non statale assume un preciso significato personale, in quanto con il passare del tempo e le diverse riforme che hanno investito l'intero sistema universitario (cito in velocità la riforma cosiddetta del 3+2 e la riforma Gelmini), è stata persa negli anni la peculiarità delle norme citate e l'autonomia si è via via sbiadita in un calderone di norme e adempimenti a cui sono stati sottoposti anche gli Atenei non statali, dimenticando che il finanziamento pubblico ad essi dedicato è costantemente sceso negli anni, tanto che, a livello generale di sistema degli Atenei non statali, incide ora intorno al 4% del totale delle entrate. Morale anche il sistema non statale è in piena “Ipertrofia Parametrica” (come definita dal Prof. Braga dell'Università di Bologna in un recente articolo apparso sul Sole 24 Ore ad inizio estate) che di per sé non è negativa, tenuto conto della necessità di misurare e verificare l'uso delle risorse pubbliche o, in altre parole, l'efficacia dell'azione pubblica. Il tutto, però, calato in un contesto che, per sua natura, vive con risorse finanziarie derivanti dalle tasse universitarie e/o procacciate (fund raising) da terzi e dove gli studenti stessi, in primis, chiedono efficacia ed efficienza alla struttura tenuto conto del livello certamente più alto di tasse universitarie che sono chiamati a versare per la frequenza.

Quale semplificazione allora? Su questo punto occorre chiarire cosa si intende per semplificazione, che può essere declinata in semplificazione dell'organizzazione, dei procedimenti amministrativi e della normativa. Senz'altro le declinazioni che personalmente possono interessare si riferiscono ai procedimenti amministrativi (basti pensare a una revisione degli oneri informativi derivanti da regolamenti che li impongono periodicamente, ad esempio: è così necessario inviare attraverso la scheda SUA tutti i nominativi dei docenti a contratto con le loro anagrafiche? Cosa succede in caso di cambiamenti in itinere, magari imprevisi quali rinunce, morti malattie? nondimeno, per gli atenei non statali non vi è l'obbligo di rispettare il plancher stabilito dal parametro della “*quantità massima di didattica assistita*” –*DID-*) e auspicabilmente alla normativa. In quest'ultimo caso, si tratterebbe di valutarne le ricadute.

Forse dopo l'ondata tesa a normare la vita amministrativa degli Atenei, senza particolari distinzioni tra statali e non statali, e il relativo corollario di potenziale eccesso parametrico, potrebbe essere utile una pausa di riflessione per verificare se, in sede di monitoraggio e valutazione ex post, tutti gli adempimenti richiesti sono/saranno veramente necessari. In altre parole, sarebbe auspicabile una analisi che verifichi gli impatti della regolazione e la persistente necessità/adequatezza.

La richiesta è di per sé semplice: i regolatori dovrebbero assicurare la produzione e la persistente presenza di regole semplici, non eccessivamente gravose per i destinatari, comprensibili, accessibili e ben finalizzate.

Questa richiesta inquadrata nel sistema degli atenei non statali è tanto più vera tenuto conto che: non vivono di finanza pubblica, per loro natura svolgono una funzione di interesse pubblico, devono costantemente monitorare il proprio equilibrio economico-patrimoniale-finanziario inteso non come produzione di un utile, bensì, come tipicamente avviene all'interno del mondo non profit, rispondere a logiche di sussidiarietà, nell'ambito della propria mission sancita dallo statuto e dalle motivazioni che ne hanno determinato la costituzione, misurandone costantemente le performance in termini di efficacia.

In altre parole, tutto ciò si tradurrebbe in una sorta di trade off tra livelli di autonomia in grado di assicurare la trasparenza e la responsabilità dei processi decisionali e livelli di gestione amministrata, normati attraverso indicatori e parametri.

In sostanza, non vi è all'interno del sistema non statale un problema di controllo di finanza pubblica, bensì di valutazione ex post dei risultati conseguiti in termini di valore della ricerca e qualità dei laureati.

Penso che in conclusione sia utile richiamare l'art. 33 della ns. Costituzione, che così recita:

“L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

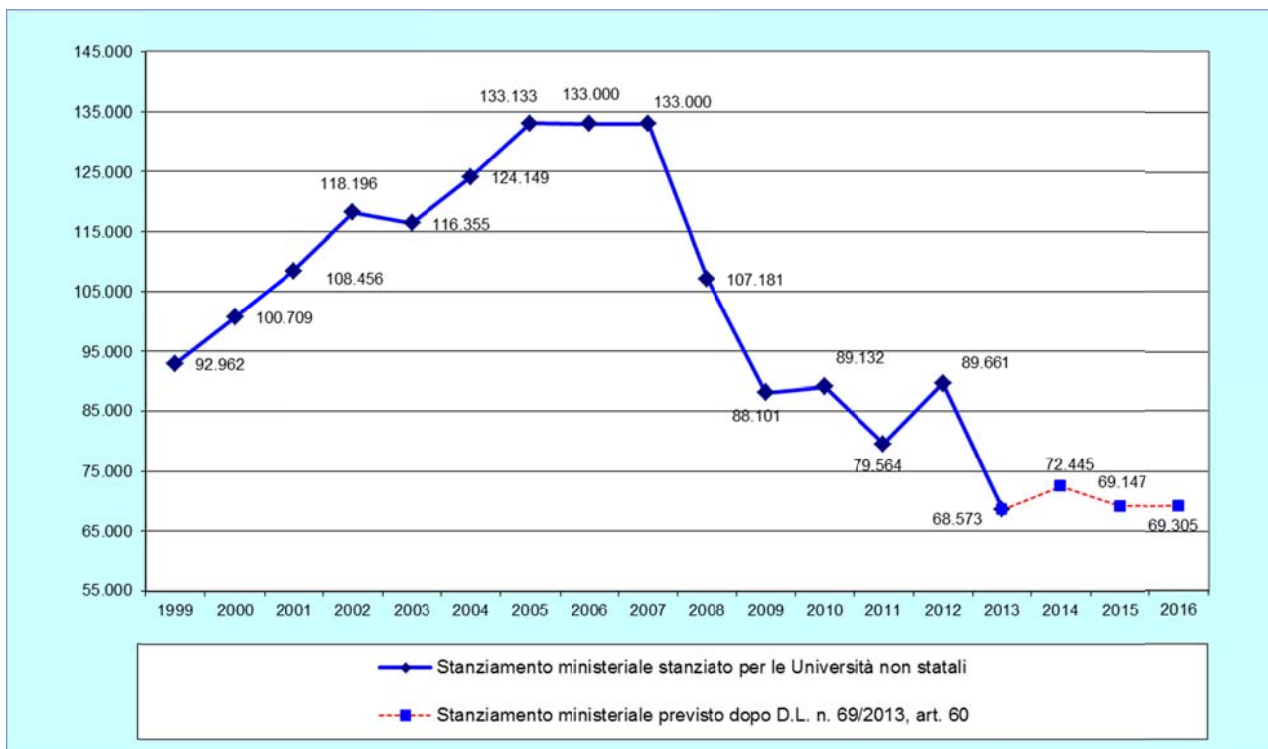
La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

E' prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.

Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.”



Nota: Sulla base dell'art. 60 del D.L. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013 n. 98, gli importi dall'anno 2014 includono contributi precedentemente distribuiti a parte, pari ad un importo annuo di circa 12 milioni di euro (Programmazione dello sviluppo del sistema universitario, Borse di studio post laurea, assegni di ricerca e borse fondo giovani).