

Alessandro Bellavista

**ALCUNE CONSIDERAZIONI
SULLA RIFORMA DEL GOVERNO
RENZI DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA RIFORMA DEL GOVERNO RENZI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (1)

DI ALESSANDRO BELLAVISTA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il trattenimento in servizio e il prepensionamento forzato dei professori universitari. — 3. La semplificazione della procedura dell'abilitazione scientifica nazionale e i problemi del sistema della valutazione della didattica e della ricerca scientifica. — 4. Le fonti. Il rapporto tra legge e autonomia collettiva. Le relazioni tra politica e amministrazione. — 5. La riorganizzazione e le definizioni di pubblica amministrazione.

1. Premessa.

Il governo Renzi persegue un ambizioso progetto di riforma delle amministrazioni pubbliche (2). Il primo passo è stato quello dell'avvio di una consultazione pubblica che si è svolta dal 30 aprile al 30 maggio 2014. Questa procedura è stata avviata a seguito di una sorta di lettera aperta divulgata il 30 aprile 2014 e contenente le tre linee guida del progetto di riforma, poi articolate in quarantaquattro punti.

Alcune misure ritenute urgenti sono state anticipate nel d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114. La ristrutturazione complessiva del sistema pubblico è stata poi affidata al disegno di legge n. 1577, presentato al Senato il 23 luglio 2014, che contiene molteplici deleghe di potere legislativo al governo e che ha avuto, prima della sua apparizione pubblica, diverse versioni (3).

(1) Intervento svolto nell'ambito dei Seminari di Bertinoro - Dialoghi di Diritto del lavoro tra cielo e mare - X Edizione - « *La Politica del Lavoro del Governo Renzi* » - Sessione III: « *Il d.l. n. 90/2014 coordinato con l. conv. n. 114/2014 Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari e D.d.L. S.1577 « Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche »* » - Bologna 23 e 24 ottobre 2014.

(2) Cfr. BOSCATI, *La politica del governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in questo stesso fascicolo di *LPA*; BURATTI, *Dai sindacati una mobilitazione 2.0*, in *GPI*, 2014, 6, 20 ss.

(3) Cfr. BURATTI-GALBIATI, *Passo dopo passo, come si riorganizzerà la pa?*, in *GPI*, 2014, 9, 49 ss.

I

Sicuramente desta qualche perplessità la strategia del governo di riformare ampi settori d'interesse generale senza cercare la collaborazione delle grandi organizzazioni sindacali. È noto a tutti che le prassi concertative non sono imposte per legge e quindi il potere politico è libero di adottare qualunque scelta, purché la sua maggioranza parlamentare ne approvi le decisioni. Tuttavia, l'esperienza insegna che il dialogo con le rappresentanze del lavoro offre il valore aggiunto di rendere più accettabili presso la comunità di riferimento opzioni anche pregiudizievoli per gli interessi della medesima. Si pensi solo alla politica dei redditi varata con il Protocollo del 23 luglio 1993 che ha permesso anni di moderazione salariale, in modo tale da non compromettere la competitività del paese. Ed è anzi probabile che il *self restraint* del mondo sindacale abbia contribuito, in qualche misura, ad allargare la forbice tra salari e profitti e le disegualianze tra i redditi di cui oggi si discutono gli effetti drammatici sulla stessa coesione sociale.

Comunque, l'atteggiamento governativo non pare proprio quello di rifugiarsi nella *turris eburnea* del decisionismo allo stato puro, bensì quello, più difficile da decifrare, di svolgere una sorta di negoziazione sotterranea con i gruppi d'interesse, di cui la cosiddetta tecnica « dell'annunciate » è un elemento sintomatico ⁽⁴⁾. In altri termini, il governo è stato accusato di produrre annunci di riforme a ripetizione. A ben vedere, sorge l'impressione che ciò serva, più che a fare solo *marketing* elettorale, a sondare il terreno rispetto alla praticabilità delle riforme annunciate: e cioè, verificare fino a che punto gli interessi colpiti dal potenziale cambiamento siano in grado di mobilitarsi per contrastarlo ovvero se vi sia, più o meno, spazio per negoziazioni con gli stessi interessi il cui risultato è quello di consentire al governo di dichiarare di avere raggiunto l'obiettivo prefigurato, che tuttavia, al tempo stesso, non produca alcun mutamento sostanziale dello *status quo*. A questo proposito è emblematica la vicenda che sta riguardando il declamato intervento legislativo sull'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Qui è probabile che la determinazione governativa sia indotta dall'offrire uno scalpo simbolico all'opinione pubblica, e in particolare ad una *constituency* di riferimento sempre più variopinta, per nascondere una sostanziale incapacità di aggredire i veri ostacoli che impediscono lo sviluppo e la crescita dimensionale delle imprese italiane ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Cfr. FUBINI, *I tanti annunci gelano la fiducia*, in *la Repubblica*, 29 agosto 2014, 1 e 33; MELIS, *Pubblica amministrazione: la riforma annunciata*, in *La nuova Sardegna*, 4 maggio 2014.

⁽⁵⁾ Cfr. DIAMANTI, *L'articolo 18 e il marketing politico*, in *la Repubblica*, 22 settembre 2014, 1 e 25.

Peraltro, prendendo spunto da una straordinaria canzone di Mick Jagger, si potrebbero giudicare i testi qui in esame con l'espressione *old habits die hard*: e cioè « le vecchie abitudini sono dure a morire ». In effetti, se l'attuale governo intendesse realmente agire in modo innovativo, dovrebbe quantomeno cominciare dalla tecnica di elaborazione dei documenti legislativi ⁽⁶⁾. Invece, gli ultimi prodotti amplificano a dismisura difetti e contraddizioni delle ultime stagioni, contrassegnate dalle più disparate coalizioni governative. Il d.l. n. 90/2014 (convertito) si compone di 54 lunghi articoli di cui gran parte di essi modificano disposizioni preesistenti. Inoltre, diversi enunciati del decreto sono scritti in modo così complesso da essere difficilmente comprensibili, a meno che non si sia, come ha di recente ben affermato Pietro Ichino, un « sacerdote dei sacri misteri ». Il disegno di legge n. 1577 contiene varie deleghe confezionate in termini tanto generici da far aleggiare il sospetto di illegittimità costituzionale per eccesso di delega.

2. *Il trattenimento in servizio e il prepensionamento forzato dei professori universitari.*

Altra vicenda significativa è quella che ha coinvolto la corporazione accademica nelle fasi di lavorazione del d.l. n. 90/2014. Anzitutto, è da segnalare favorevolmente la generale abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio che, nel contesto delle università, aveva determinato un contenzioso tra i professori aspiranti a godere della suddetta proroga e l'amministrazione di appartenenza che l'aveva negata sulla base di criteri alquanto discutibili. Ma è anche vero che, molto spesso, il trattenimento è stato concesso, più che sulla base di effettive esigenze didattiche e/o di ricerca, per effetto della forza delle reti relazionali del professore pensionando.

Inoltre, durante i lavori parlamentari, per la conversione in legge del d.l. n. 90/2014, era stato introdotto un emendamento con cui pure le amministrazioni universitarie avrebbero potuto godere della facoltà di porre in quiescenza i professori che fossero in possesso dei requisiti contributivi minimi alla stregua della normativa vigente.

Tale operazione, poi fallita, s'è rivelata alquanto paradossale. Invero, l'esperienza insegna che qualora il centro del sistema intenda veramente perseguire obiettivi di coordinamento e di limitazione del

⁽⁶⁾ Cfr. FARINA, *Le buone leggi e una speranza delusa*, in *nens.it*; MICOSI, *L'insostenibile opacità delle leggi italiane*, in *la Repubblica, Affari & finanza*, 6 ottobre 2014, 1 e 10.

I l'azione delle università, pone in essere atti immediatamente prescrittivi (seppure nei modi più disparati), rispetto ai quali i margini di autonomia delle singole università sono estremamente ridotti. Per giunta, negli ultimi anni s'è assistito, ad opera del centro ministeriale, ad un complesso fenomeno di iperregolazione, burocratizzazione e amministrativizzazione del sistema universitario, così intenso da prefigurare molteplici lesioni dell'autonomia universitaria costituzionalmente garantita (7).

Invece, il suddetto pensionamento anticipato dei professori non era costruito come misura che sarebbe automaticamente scattata al verificarsi di determinati requisiti, bensì quale atto facoltativo da adottare secondo criteri disegnati da ogni singola università. Come aveva opportunamente segnalato il Cun, emergeva, pertanto, il rischio dell'adozione di criteri assolutamente discrezionali tali da consentire una gestione arbitraria della facoltà di messa in quiescenza anticipata (8). Più precisamente, il pericolo era anche enfatizzato dalla circostanza che, a seguito della riforma della *governance* degli atenei imposta dalla legge Gelmini (l. 30 dicembre 2010, n. 240), l'effettivo potere decisionale è concentrato nelle mani dei singoli rettori (9). Sicché, i rettori avrebbero potuto utilizzare il prepensionamento forzato come strumento per premiare i docenti fedeli e punire gli avversari, con pregiudizio delle garanzie costituzionali relative all'autonomia della didattica e della ricerca dei docenti.

Tuttavia, il progettato emendamento s'è rivelato un *ballon d'essai*. Infatti, dopo estenuati mediazioni parlamentari, s'era giunto ad un testo finale un po' più garantista di quello iniziale (da essere forse in concreto inapplicabile), ma s'è subito scoperto che comunque non si sarebbe potuto realizzare alcun prepensionamento perché non v'erano le risorse finanziarie disponibili!

Ora, tutto ciò potrebbe fare sorridere se quanto accaduto avesse riguardato la modifica di un regolamento statutario di un circolo velico o di un qualunque condominio di uno stabile italico. Ma così non è. Il progettato prepensionamento interveniva a piedi uniti su un tema estremamente sensibile nell'ambito di un settore strategico per la competitività del paese quale è il sistema universitario: quale deve essere la giusta età in cui, in Italia, devono andare in pensione i

(7) Cfr. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *RTDPub*, 2013, 947 ss.

(8) Cfr. CUN, *Mozione su trattamento di quiescenza dei professori e ricercatori universitari*, 23 luglio 2014.

(9) Cfr. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *RTDPub*, 2014, 351.

professori universitari? Basti ricordare che, in Europa, è mediamente sui 65 anni, mentre in Italia è a 70 anni ⁽¹⁰⁾.

Beninteso, il giudizio di merito sul tentativo (al momento fallito) di realizzare il pensionamento forzato può, peraltro, assumere direzioni divergenti e tutte legittime. A favore depone l'argomento (sbandierato, con una certa isteria, negli ambienti governativi) che in questo modo si sarebbe prodotto uno svecchiamento del corpo docente in servizio e creata l'opportunità di nuove assunzioni. Tuttavia, il declamato ricambio generazionale sarebbe stato apparente a causa della persistenza degli attuali rigorosi vincoli legislativi al *turn over*. Sicché, solo una minima parte dei docenti che fossero stati forzosamente prepensionati sarebbe stata sostituita. In senso contrario all'opportunità del provvedimento si staglia l'osservazione secondo cui esso avrebbe generato, all'interno degli atenei, una guerra tra vecchi e giovani, in cui l'allontanamento del professore anziano avrebbe favorito la formazione di singolari coalizioni unite dal perseguimento di tale scopo come preconditione per assicurare i percorsi di carriera dei secondi. E ciò indipendentemente da una valutazione obiettiva della necessità o meno di mantenere in servizio il potenziale prepensionando.

Il fatto gravissimo, però, è un altro. La suddetta misura è stata data in pasto all'opinione pubblica, proprio da autorevoli esponenti governativi, come strumento per ridurre il peso dei « baroni » nelle università. E ciò ha fomentato una massiccia campagna di stampa che si è mossa in linea di continuità con quelle degli ultimi anni che hanno dipinto, in modo semplicistico, gli atenei come il regno dello spreco e del familismo e che hanno creato le condizioni perché potessero essere socialmente legittimate, a partire dall'ultimo governo di centrodestra, politiche draconiane (invero ormai del tutto *bipartisan*) in cui le uniche soluzioni sono quelle di « avvelenare i pozzi » o di « affamare la bestia » del sistema universitario.

E invece ci sarebbe bisogno di ben altro. Per esempio, di un vero piano straordinario per il reclutamento di nuovi e giovani professori che potrebbero colmare il *gap* che vede l'Italia tra i paesi industrializzati con il più basso rapporto docenti-studenti ⁽¹¹⁾. Inoltre, sarebbero necessari investimenti in strutture e di finanziamenti alla ricerca che potrebbero contribuire a spingere il paese verso la via alta dello svi

⁽¹⁰⁾ Cfr. SYLOS LABINI, *Sul pensionamento dei docenti universitari*, 7 giugno 2010, in www.roars.it.

⁽¹¹⁾ Cfr. DE NICOLAO, *Francesco Giavazzi e la sua magnifica ossessione*, 20 agosto 2013, in www.roars.it.

I luppo e non in direzione dell'inesorabile declino registrato da tutti gli indicatori.

A questo proposito, il Cun segnala la drammatica distanza che separa l'Italia dalle medie europee quanto al numero degli studenti universitari (47% delle classi di età a fronte di una media europea del 70%) e in relazione al numero dei laureati (21% della fascia tra 25 e 34 anni a fronte di una media europea del 36%). Quest'organo ricorda le ricerche dell'Ocse secondo cui « il migliore e più sicuro degli investimenti » è « quello in formazione superiore sia per il singolo sia per il paese, perché assicura un ritorno economico molto superiore a quanto speso ». E conclude che « l'Italia pretende giustamente di competere con i paesi più avanzati, ma il troppo limitato accesso all'alta formazione rappresenta uno 'spread della conoscenza' che si è già tradotto in seri problemi economici, politici e sociali » (12). E di politiche siffatte, al momento, non se ne vede nemmeno l'ombra (13).

3. *La semplificazione della procedura dell'abilitazione scientifica nazionale e i problemi del sistema della valutazione della didattica e della ricerca scientifica.*

Il d.l. n. 90/2014 interviene anche sulla disciplina del reclutamento dei professori universitari, rispondendo in parte alle pressioni della comunità accademica che aveva segnalato forti aporie nella normativa scaturita dalla legge Gelmini.

Scopo dell'innovazione è, soprattutto, di semplificare le procedure di valutazione degli aspiranti professori riducendo le astrusità e l'aleatorietà delle medesime tali da fomentare il ricco contenzioso a cui si sta assistendo. In particolare, si stabilisce che i criteri e i parametri di giudizio debbano essere meno generali e più aderenti alla tradizione scientifica e di ricerca dei vari settori concorsuali. Particolarmente apprezzabile è il previsto coinvolgimento del Cun, almeno al livello consultivo, nella fissazione dei criteri e parametri per la valutazione delle domande di abilitazione. Va ricordato, infatti, che il Cun è l'unico organo del sistema universitario i cui componenti sono democraticamente eletti da tutte le fasce di docenti e dovrebbe avere un ruolo significativo nell'adozione delle principali scelte che riguardano

(12) Così la *Lettera aperta del Cun sulla legge di stabilità*, 15 ottobre 2014.

(13) Cfr. il documento del CUN, *Le emergenze del sistema*, 30 gennaio 2013. Inoltre, per avere un ampio quadro dei reali problemi del sistema universitario italiano e delle sue relazioni con l'economia del paese è sufficiente una navigazione sul sito www.roars.it, da cui è possibile trarre analisi di ogni genere.

l'università. E ciò non ragioni demagogiche o imperscrutabili, bensì perché le garanzie costituzionali dell'autonomia universitaria e della libertà di ricerca e di insegnamento presuppongono l'effettivo riconoscimento di forme di autoregolazione e di autogoverno della comunità accademica ⁽¹⁴⁾.

Altra novella importante è l'eliminazione della presenza del commissario straniero nelle commissioni di abilitazione. Questa previsione, fin dal suo apparire, era stata criticata perché frutto di un indubbio provincialismo ed espressione della mancanza di fiducia del regolatore nei confronti della comunità accademica nazionale. S'era peraltro segnalato che il commissario straniero avrebbe potuto operare alla pari con gli altri colleghi solo per le valutazioni dei candidati appartenenti a campi disciplinari in cui, di norma, le ricerche sono d'interesse internazionale e la produzione scientifica avviene in lingue convenzionali, come quella inglese. Invece, v'erano forti dubbi sulla possibilità che il commissario straniero potesse giudicare, con cognizione di causa, pubblicazioni e lavori di stretto rilievo nazionale, come si verifica in molti altri ambiti del sapere. La prima fase di applicazione ha dimostrato la fondatezza di tali perplessità, emergenti anche dalla lettura dei verbali di molte commissioni di abilitazione: da cui risulta o il ruolo meramente notarile del suddetto commissario oppure l'incapacità del medesimo di elaborare un coerente giudizio valutativo. Il che ha offerto, ovviamente, lo spunto ai candidati non abilitati per ricorrere davanti al giudice contro la bocciatura.

Al momento, però, il legislatore non ha toccato un punto d'estremo interesse che riguarda il sistema di valutazione della didattica e della ricerca scientifica ⁽¹⁵⁾. Com'è noto, esiste un'agenzia pubblica (l'Anvur: di cui è fortemente discutibile la posizione d'autonomia rispetto al centro politico del sistema ⁽¹⁶⁾), che presidia tale apparato, formulando prescrizioni che vincolano rigorosamente tutti gli attori. È ovvio che nessuno discuta la necessità sia di una valutazione delle offerte formative delle università sia della ricerca scientifica.

Il problema sta, però, nel fatto che tale agenzia risulta dotata di poteri, di fatto, illimitati e li esercita senza alcun serio confronto con le comunità scientifiche e gli atenei. Tale dotazione di abnorme e incon

⁽¹⁴⁾ Cfr. BARBATI, *Il governo*, cit., 345.

⁽¹⁵⁾ Cfr., ampiamente, le condivisibili considerazioni di BANFI, *Prima che la nave affondi: un rapido bilancio della riforma dell'università e qualche possibile intervento correttivo*, in *GDA*, 2013, 548 ss.

⁽¹⁶⁾ Cfr. BACCINI, *Come e perché ridisegnare la valutazione*, in *il Mulino*, 2013, 80 ss.; BARBATI, *Il governo*, cit., 344.

trollato potere ha favorito l'adozione di strumenti di valutazione senza una ponderata e adeguata riflessione ⁽¹⁷⁾.

S'è proceduto in maniera contraria a quanto praticato dalla comunità scientifica internazionale esaltando, per ciò che concerne la misurazione della ricerca, quello che è stato definito come « una sorta di feticismo dei numeri » o di « feticismo bibliometrico ». S'è pensato, in realtà s'è cercato di fare credere, che i numeri, le soglie quantitative di prodotti, e la bibliometria rappresentassero la ricetta magica per guarire l'università italiana dai suoi pretesi mali e consentissero di affermare l'oggettività della valutazione rispetto a quella soggettiva, auto-referenziale ed arbitraria svolta soltanto dai pari, come le tradizionali commissioni di concorso. Con ciò s'è ignorato, ovvero s'è fatto finta di non vedere, che la selezione e la costruzione dei criteri numerici e degli indicatori bibliometrici sono sempre frutto di scelte soggettive e quindi umane ⁽¹⁸⁾. Talché, l'oggettività è solo un mito.

Sicché, l'ultimo esercizio di valutazione della ricerca scientifica (la VQR) s'è svolto, mettendo un luce enormi disfunzioni sul piano operativo e sollevando ragionevoli perplessità sulla stessa affidabilità scientifica delle tecniche di valutazione adottate, ben lontane dalle migliori prassi internazionali ⁽¹⁹⁾.

Critiche simili hanno destato i parametri numerici utilizzati per l'abilitazione scientifica nazionale, costruiti in modo rozzo ed elaborati su basi di dati non oggettive ⁽²⁰⁾. A questo riguardo, alcune distorsioni potrebbero essere corrette, se si desse pronta attuazione alla previsione del d.l. n. 90/2014 secondo cui i criteri e parametri per la valutazione delle domande di abilitazione vanno fissati per settore concorsuale e non più per area disciplinare, sulla base del parere del Cun (e non solo dell'Anvur). In effetti, il Cun, da tempo, affronta in modo approfondito le tematiche della valutazione e ha offerto al decisore politico numerosi suggerimenti in materia conformi ai più diffusi standard internazionali ⁽²¹⁾. Tuttavia, l'autorità politica resta silenziosa e ciò nonostante l'imminenza della data (28 febbraio 2015)

⁽¹⁷⁾ Cfr. CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione (viva la valutazione!)*, in *il Mulino*, 2013, 73 ss.

⁽¹⁸⁾ Cfr. BANFI-DE NICOLAO, *La valutazione fra scienza e feticismo dei numeri*, in *il Mulino*, 2013, 88 ss.

⁽¹⁹⁾ Cfr. BANFI, *Prima che la nave affondi*, cit. 549 ss.

⁽²⁰⁾ Cfr. BANFI, *Impatto nocivo. La valutazione quantitativa della ricerca e i possibili rimedi*, in *RTDPub*, 2014, 361 ss.

⁽²¹⁾ Cfr. CUN, *Proposta su « Criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazione e degli altri prodotti della ricerca » ai sensi dell'art. 3-ter, comma 2, l. 9 gennaio 2009, n. 1 e successive modificazioni*, 22 ottobre 2013.

stabilita per l'avvio del nuovo sistema di abilitazione. Il che dimostra come, per quanto riguarda l'amministrazione pubblica, il vero problema non sia tanto quello di legiferare, bensì di governare e cioè di applicare effettivamente quanto affermato dalle leggi.

Inoltre, il complesso di regole che conformano le scelte didattiche degli atenei è a tal punto dettagliato da determinare una costellazione di adempimenti ripetitivi e meramente formali, nonché un eccesso di burocratizzazione⁽²²⁾: e cioè, un assetto prescrittivo che farebbe impallidire anche il più nostalgico delle programmazioni di stampo sovietico⁽²³⁾.

Altro aspetto preoccupante è la creazione di un vero e proprio « cerchio magico » di esperti della valutazione che sono scelti attraverso un meccanismo di nomine autoreferenziali dall'alto (e cioè dalla medesima agenzia), senza alcuna trasparenza, e che hanno il compito di guidare i suddetti processi, non incontrando limiti se non quelli della propria morale⁽²⁴⁾.

Emergono, con tutta evidenza, gravi problemi circa il rispetto dei principi democratici e di legalità che dovrebbero indurre qualunque ragionevole legislatore ad intervenire prontamente⁽²⁵⁾.

4. *Le fonti. Il rapporto tra legge e autonomia collettiva. Le relazioni tra politica e amministrazione.*

La sensazione che risulta dalla lettura sia del d.l. n. 90/2014 sia del disegno di legge n. 1577 è quella di un velato, ma percepibile, ampliamento dello spazio della regolazione unilaterale e quindi della politica, con una conseguente riduzione dell'area della contrattazione collettiva⁽²⁶⁾. Si pensi all'intensa legificazione della mobilità e del trasferimento di sede prevista dall'art. 4, d.l. n. 90/2014. Inoltre, l'art. 12 del disegno di legge n. 1577 prefigura la « concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa », la « revisione del relativo sistema di controlli e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa », la « definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie

(22) Cfr. CASSESE, *L'Anvur*, cit., 76.

(23) Cfr. BARBATI, *L'assicurazione della qualità nel sistema universitario al tempo di Anvur*, in *GDA*, 2013, 701 ss.

(24) Cfr. BACCINI, *Come e perché*, cit., 82 ss.

(25) Cfr. PINTO, *La valutazione come strumento di intelligence e tecnologia di governo*, in *Aut aut*, 360, 2013, 16 ss.

(26) Così BOSCATI, *La politica*, cit.

I omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali ». Mentre l'art. 10 dello stesso disegno di legge predetermina *ex lege* le quote minime e massime rispettivamente della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti. Tutto ciò configura possibili ulteriori restringimenti dell'autonomia collettiva. Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca l'art. 11 del medesimo disegno di legge che tocca ambiti, come i meccanismi di flessibilità dell'orario e il welfare aziendale, i quali rappresentano oggetti tipici di regolazione della contrattazione integrativa.

Il progettato riordino della disciplina della dirigenza appare tutto sbilanciato a favore della politica senza intervenire sui nodi normativi, già da tempo segnalati, che compromettono l'autonomia e l'imparzialità della dirigenza, con l'inevitabile compromissione dei principi costituzionali in ordine ai rapporti tra politica e amministrazione ⁽²⁷⁾.

La prefigurata procedura di conferimento degli incarichi, sia apicali sia di livello non generale, non attenua sostanzialmente l'eccessiva discrezionalità di cui al momento gode il titolare del potere di nomina. E il ruolo di garanzia della prevista commissione per la dirigenza statale potrebbe essere facilmente aggirato. Basti pensare che la delega nulla dice sul punto estremamente delicato della mancata conferma *ad nutum* dell'incarico dirigenziale una volta che esso sia cesato. Ed è noto, infatti, che la insindacabile possibilità di non confermare l'incarico scaduto, seppure in presenza di valutazione positiva, enfatizza il potere della politica e la soggezione della dirigenza ⁽²⁸⁾.

Nel testo non viene sfruttata l'occasione di stabilire una volta per tutte il diritto del dirigente al conferimento di un incarico; mentre ci si premura di sancire che il dirigente privo di incarico possa essere collocato in disponibilità e poi licenziato, al termine di un periodo non definito. Il nuovo sistema è imperniato sulla previsione di tre ruoli unici dei dirigenti e caratterizzato dalla totale mobilità tra i dirigenti dei vari ruoli. Il che, con l'eliminazione dell'attuale distinzione dei dirigenti dello Stato in due fasce, crea i presupposti di un'eccessiva concorrenza tra i dirigenti per ottenere gli incarichi più prestigiosi, con il rischio di incentivare « relazioni pericolose » tra l'aspirante ad un incarico e il titolare del potere di nomina: e cioè, il *political patronage*.

La riduzione della durata massima degli incarichi da cinque a tre anni consente di sottoporre il dirigente ad una sorta di ricatto masche

⁽²⁷⁾ Così, Corte dei conti, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, ottobre 2014, 10 ss.

⁽²⁸⁾ Cfr. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *RTDPub.*, 2012, 66 ss.

rato da parte del politico titolare del potere di nomina: stante che l'organo politico sta in carica mediamente cinque anni, egli avrebbe la possibilità di decidere per ben due volte sul destino del medesimo dirigente, con tutto quello che ne consegue sul piano del condizionamento di quest'ultimo.

La disposizione rimane silenziosa quanto alla possibilità (e ai limiti) di conferire incarichi ad esterni ai ruoli della dirigenza. È questo un punto assai delicato, poiché la cosiddetta dirigenza esterna è di per sé fiduciarmente legata al titolare del potere di nomina, e quindi la sua presenza comporta un effetto di politicizzazione dell'amministrazione ⁽²⁹⁾.

Più in generale, il disegno di legge manca l'obiettivo di legare strettamente la scelta di conferire, rinnovare, non rinnovare e revocare gli incarichi alla presenza di un efficace ed autonomo sistema di valutazione della prestazione del dirigente e lascia ampi margini a scelte basate su criteri imperniati sulla fidelizzazione politica. Proprio l'autonomia dei valutatori andrebbe garantita, *ab origine*, impedendo che essi possano essere selezionati ad opera degli organi politici delle amministrazioni. Il che non è espressamente previsto, limitandosi l'art. 10 del disegno di legge a fissare un laconico criterio che parla, *sic et simpliciter*, di « autonomia dei valutatori ».

5. *La riorganizzazione e le definizioni di pubblica amministrazione.*

L'art. 7 del disegno di legge n. 1577 contiene una delega concernente la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato. Qui basti segnalare che la lucidità del disegno governativo, mirante soprattutto alla riduzione degli apparati pubblici, è messa in dubbio dalla stessa Corte dei conti che riscontra l'esigenza di un coordinamento con la normativa precedente e di considerare gli effetti delle riforme già avviate nella stessa direzione.

La Corte, tra l'altro, osserva: « a fronte di un più ampio orizzonte di riforma, quale emerge dalla stessa finalità della previsione di delega, intesa a privilegiare il ruolo di servizio della p.a. ai cittadini ed alle imprese, un obiettivo da perseguire è quello di una rivisitazione delle dimensioni, del ruolo e delle attribuzioni degli uffici, da attuare attraverso un percorso di razionalizzazione degli apparati in stretta ade

⁽²⁹⁾ Cfr. ZUCARO, *Di primo acchito*, 18 giugno 2014, in www.eticapa.it, che svolge le sue osservazioni sul primo testo non ufficiale del disegno di legge, il quale ampliava la facoltà di ricorrere a dirigenti esterni senza il rispetto della condizione, prevista dalla normativa vigente, della preventiva verifica della disponibilità di dirigenti di ruolo aventi le corrispondenti competenze.

Irenza alle funzioni perseguite e non solo in termini quantitativi ». Più precisamente, « tale percorso di razionalizzazione richiede una attenta verifica delle funzioni svolte, anche alla luce di un possibile ripensamento del complessivo perimetro di intervento, a fronte delle competenze demandate ai livelli territoriali e ad altri soggetti pubblici ». Sicché, « in questa logica di fondo, in cui pare muoversi anche il disegno di legge all'esame, potrebbero rendersi maggiormente espliciti gli ambiti di definizione della delega » ⁽³⁰⁾.

Insomma, la Corte si permette, sommessamente, di ricordare al governo il fondamentale insegnamento di Massimo Severo Giannini, secondo cui « in principio sono le funzioni »: e cioè, il principio in base al quale i problemi relativi all'organizzazione, al personale, alle procedure di una pubblica amministrazione sono conseguenti e quindi accessori a quello principale relativo alle funzioni della medesima amministrazione.

L'art. 8 del disegno di legge è denominato « definizione di pubblica amministrazione ». Secondo la relazione al testo governativo la disposizione « contiene la delimitazione del perimetro pubblico con le diverse nozioni di pubbliche amministrazioni al fine di agevolare l'individuazione dei destinatari delle norme ». E cioè, « 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 ». Talché, « 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 ». E « si eviterà così il ricorso generalizzato o improprio a definizioni dettate per scopi specifici, come quello della disciplina del rapporto di lavoro o come quelli statistici ». Con ciò « consentendo di prescindere dal riferimento all'elenco elaborato a fini statistici dall'Istituto nazionale di statistica, si eviterà il relativo contenzioso a cui lo stesso Istituto deve fare fronte e che ne mina l'autonomia ».

A questo proposito, sono da condividere le perplessità manifestate dalla Corte dei conti. Infatti, la Corte segnala di avere già sottolineato che « il mero riferimento all'elenco Istat ai fini di una automatica applicazione di vincoli e obblighi in materia di revisione della spesa e di equilibri di bilancio costituisce un criterio che potrebbe produrre effetti distorsivi ». Ciò perché « l'utilizzo di detto elenco in modo indifferenziato per l'applicazione di numerose norme sostanziali di controllo della spesa costituisce una scelta che meriterebbe una at

⁽³⁰⁾ Corte dei conti, *Audizione*, cit. 6.

tenta riconsiderazione; e ciò soprattutto con riguardo alla estensione di misure di intervento, concepite essenzialmente per il controllo dei flussi di bilancio di soggetti istituzionali di dimensioni maggiori, a unità istituzionali di minori dimensioni ».

Il punto più significativo è, però, un altro. La Corte rimarca che è « proprio la sottoposizione a misure di finanza pubblica (limiti alla spesa o alle assunzioni) che spinge numerosi soggetti a ricorrere contro la inclusione nell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche ». E fa notare che il comma 4 dello stesso articolo 8 « oltre a riconfermare la validità della ricognizione dell'Istat, ribadisce come ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica rimanga fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 ». È proprio quest'ultimo enunciato a prevedere l'utilizzazione del suddetto elenco in modo da determinare il contenzioso che, invece, il governo vorrebbe evitare.

La conseguenza è che « con ciò sembra quindi confermato il collegamento tra la inclusione in tale elenco e l'applicazione delle disposizioni di finanza pubblica » e « permarrebbero, quindi, le ragioni del contenzioso con l'Istat ». Per giunta, « se poi le norme a venire disposesse che la sottoposizione a vincoli di finanza pubblica operi con riferimento alla nuova classificazione, la forte differenza tra tale classificazione e l'elenco Istat, anche aggregando in tutto o in parte le diverse sottocategorie, potrebbe rendere non facile la valutazione degli effetti sui conti pubblici delle disposizioni previste ». La conclusione della Corte è drastica: « in definitiva, la previsione normativa sembra aumentare (piuttosto che ridurre) le molte (troppe) definizioni, anche in relazione a criteri di inclusione spesso troppo vaghi »⁽³¹⁾.

Tali osservazioni smentiscono, *apertis verbis*, quanto affermato dalla relazione al disegno di legge circa l'utilità delle nuove definizioni e sollevano forti dubbi sulla capacità dei tecnici del governo di inquadrare correttamente anche i problemi più rilevanti della pubblica amministrazione.

Altro profilo d'interesse è quello che l'art. 8 del disegno di legge opera una divisione interna al sistema universitario che suscita preoccupazione.

La disposizione colloca le « università statali » tra le « amministrazioni di istruzione e di cultura »; mentre tra gli « organismi privati di interesse pubblico » sono menzionate le « università non statali ». La relazione al disegno di legge afferma che « le amministrazioni di istruzione e cultura rientrerebbero, se non vi fosse l'esplicita esclusione, in parte tra quelle statali, in parte tra quelle territoriali ». E che « obiettivo

(31) Corte dei conti, *Audizione*, cit., 9.

I della specifica individuazione di questa categoria è di consentire al futuro legislatore, che voglia farlo, di isolare queste amministrazioni dalle altre amministrazioni pubbliche, eventualmente assoggettandole ad una disciplina diversa da quella generale, in considerazione delle peculiari esigenze connesse alle loro missioni e alla loro autonomia, attuale o eventuale ». Ma poi conclude che « finalità della disposizione, ovviamente, non è invece di conferire particolari forme di autonomia nell'immediato ».

L'inserimento delle università in due distinte categorie classificatorie è stata criticata, con argomenti pienamente condivisibili, dal Cun in sede di audizione parlamentare proprio sul disegno di legge n. 1577 ⁽³²⁾. In particolare si osserva che « sulla base della sistemazione proposta dal disegno di legge, una qualificazione delle università non statali come soggetti 'diversi', in relazione alla loro supposta natura giuridica 'privata', supera, quasi a negarla, una costante giurisprudenza amministrativa, civile e contabile per la quale la natura del soggetto (università) deve definirsi in senso pubblicistico, ossia in relazione alla natura delle funzioni pubbliche (di ricerca e formazione) assolve, al di là del diverso sistema di finanziamento (appunto derivato dallo Stato in parte maggioritaria o meno) ».

D'altra parte, « questa separazione interna al sistema universitario supera alla radice la nozione unitaria di *universitas*, costruita nei secoli sull'esercizio della funzione di trasmissione delle conoscenze e di avanzamento dei saperi scientifici, a prescindere dalla natura pubblica e privata dei soggetti eroganti e, ancor, più dalle mire lucrative dell'attività svolta ». Si tratta di « una nozione unitaria che è stata appunto sviluppata dalla Costituzione sul concetto di 'autonomia' e che ha consentito poi al legislatore di elaborare il concetto di 'autonomia funzionale', il quale connota sia le università statali sia quelle non statali ».

L'aspetto più importante delle osservazioni del Cun è quello secondo cui questa divisione interna al sistema universitario « può diventare il presupposto per future 'regole' differenziate, anche in ragione dei diversi 'apparentamenti' che tali collocazioni presuppongono ».

In particolare, si paventa la possibilità « di assoggettare le università statali alle 'regole' proprie delle articolazioni di un ministero (come è per i musei, gli archivi, le biblioteche) » e di inserirle « in 'linee di comando' altrettanto complesse, tanto più che, come esplicita la relazione, non è intento di questa collocazione conferire particolari forme di autonomia ». Inoltre, si può « alimentare la propensione

(32) Audizione del vice-presidente del CUN, 25 settembre 2014.

delle università cosiddette non statali a un esercizio della funzione pubblica di istruzione superiore e ricerca orientata a finalità lucrative, come già avviene per talune loro espressioni, quali quelle dedite a erogare formazione a distanza ». E proprio rispetto alle università non statali si fa notare che « 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 ».

Sicché, la distinzione prefigurata dal riformatore « 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 Costituzione), 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 riconducono alla differente fonte di finanziamento ».

Tutto questo, se fosse realizzato, comprometterebbe la capacità competitiva delle università statali rispetto a quelle non statali e pertanto è opportuno che entrambe vadano ricomprese nella medesima categoria classificatoria.