



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Dipartimento per la Formazione Superiore e per la Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI- SENATO DELLA REPUBBLICA

Audizione del vice Presidente Consiglio Universitario Nazionale,

Prof.ssa Carla Barbati

Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa su
disegno di legge n. 1577 "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"

25 settembre 2014

Il disegno di legge AS n.1577 di «Riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni», il cui rilievo è intrinseco all'oggetto e alle finalità che si propone, presenta un particolare interesse anche per il sistema universitario.

Tra le tante norme, a questi effetti, rilevanti appare prioritario richiamare l'attenzione sull'art.8 «Definizioni di pubblica amministrazione». Questa disposizione, 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» (assieme alle scuole statali, agli istituti di istruzione universitaria a ordinamento speciale, le istituzioni AFAM, le istituzioni educative pubbliche, gli enti

nazionali di ricerca, i musei, gli archivi e le biblioteche di Stato e delle amministrazioni territoriali); mentre le «università non statali» alla lett. g) sono annoverate tra gli «organismi privati di interesse pubblico» (assieme ai gestori di servizi pubblici; alle società a partecipazione pubblica che operano in regime di concorrenza, con esclusione di quelle quotate in mercati regolamentati; alle scuole paritarie; alle istituzioni non statali AFAM; ai soggetti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; alle federazioni sportive, ai consorzi a cui aderiscono amministrazioni pubbliche e soggetti privati; ai soggetti comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo).

È sempre la Relazione al disegno di legge a precisare che obiettivo della specifica categoria delle «amministrazioni di istruzione e cultura» (denominazione a proposito della quale non può non rilevarsi che vi è estraneo il richiamo a quella che dovrebbe essere la funzione qualificante delle Istituzioni universitarie, ossia la «ricerca scientifica») 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».

Maggiormente indeterminate sono le ragioni che vorrebbero spiegare e procurare fondamento all'altra categoria degli «organismi privati di interesse pubblico».

Quale che sia la rappresentazione dell'intento oggi perseguito dal legislatore, queste sistemazione e scelta classificatoria sollevano preoccupazione, più che per le conseguenze attuali della suddetta configurazione, per quanto potrebbe accadere in futuro, stante la portata dell'intervento, quale provvedimento legislativo generale a cui il successivo legislatore dovrà fare riferimento esplicito o implicito, come già avviene oggi per l'art.1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001 e successive modificazioni, del quale l'art.8, fra gli altri, si propone come riscrittura.

Le ragioni di queste preoccupazioni sono le seguenti:

In primo luogo, si offre una diversa collocazione alle Università, in relazione a una natura giuridica «statale o non statale» che norme anteriori alla l. 30 gennaio 2010, n. 240, preferivano declinare in termini di «pubblico/privato». Ciò anche quale necessario riconoscimento e valorizzazione dell'autonomia che la Costituzione, nel suo art. 33, riconosce alle Istituzioni universitarie, da leggi successive recepite e fatta confluire nella figura delle autonomie funzionali,

atta a qualificare soggetti, appunto, autonomi e in quanto tali non parificabili né riconducibili allo Stato né agli enti territoriali.

Inoltre, sulla base della sistemazione proposta dal ddl, 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) assolute, di là dal diverso sistema di finanziamento (appunto derivato dallo Stato in parte maggioritaria o meno).

Al contempo, 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. 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.

Soprattutto, questa divisione interna al sistema universitario, tanto più tenendo conto della valenza che si annuncia per il provvedimento nel quale si iscrive, 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.

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 riconducono alla differente fonte di finanziamento.

Perché tutti gli attori del sistema universitario possano, perciò, operare con eguali «regole», senza che si determini alcuna situazione di vantaggio/svantaggio per gli uni o per gli altri, specie in un momento di forte contrazione delle risorse a disposizione del sistema, si ritiene necessario ricondurli nella medesima categoria classificatoria, agli effetti di tutte le future norme che dovessero definire il proprio ambito di operatività con riguardo a questa nuova tassonomia.

In particolare, si ritiene che le università non statali e le università statali, salve le differenze di trattamento che già le connotano in ragione delle diverse fonti di finanziamento e perciò dei differenti vincoli ad esse connessi, 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, riconosciuta anche in sede comunitaria ove si è affermato il principio dell'istruzione e della ricerca universitaria come bene e responsabilità pubblica.

Tutto ciò, anche a non volersi soffermare, in questa sede, sulla necessità di riconoscere alle Istituzioni Universitarie e al sistema del quale sono principali attori, un regime dedicato che tenga conto delle peculiari esigenze che questo settore trae dalle funzioni che è chiamato ad assolvere e che certo suggeriscono di farle oggetto, nell'ambito delle disposizioni generali dedicate alle pubbliche amministrazioni, di discipline speciali, adeguate alla specificità del loro ruolo e della loro missione. Esigenze che, se non possono trovare risposta in questa sede e in questo provvedimento, qui devono comunque trovare le condizioni e i presupposti per potersi affermare nel rispetto della unitarietà del sistema universitario.