

Il buon andamento della PA al “tempo degli ossimori”: “proroga e revisione delle procedure”

*Rosa Rota**

1. Il buon andamento: valore, principio e norma. 2. “Proroga e revisione” della procedura di Abilitazione Scientifica Nazionale: un ossimoro. 3. Digressioni sul compito e la responsabilità della cultura.

1. Che il “buon andamento” costituisca un “principio generale” dell’attività amministrativa, volto ad orientare l’esercizio dei pubblici poteri, ed anche “regola prescrittiva”, da quando i criteri dell’efficacia e dell’economicità dell’azione sono stati assunti dal legislatore (art. 1 legge 241/90) come canoni di condotta per la P.A., è un dato incontrovertibile. Tali criteri, in quanto predisposti *ex lege* in termini precettivi, reggono, infatti, obbligatoriamente l’azione amministrativa nella cura dei fini pubblici, determinati dalla legge¹.

Perdipiù, la loro collocazione nella norma base (art.1) della legge 241, rubricata (ex art.21 della legge n.15/2005) “Principi generali dell’attività amministrativa”, ne accresce la valenza giuridica, rimarcando la connotazione “valoristica” dell’obiettivo del buon andamento, costituzionalmente garantito. Connotazione intesa in senso sostanziale, come raggiungimento del risultato efficace².

In sintesi, quindi, non v’è dubbio che il buon andamento sia: valore, principio e norma.

Del resto, altrettanto indubbio è che l’intero processo di riforme della PA, dal 1990 a tutt’oggi, sia stato contrassegnato dalla graduale e, via via, sempre più accentuata tendenza alla “logica di risultato”; logica che ha incrinato la rilevanza della “forma” a vantaggio della “sostanza”, plasmando anche gli istituti del generale “strumentario” della PA e determinando quella che in dottrina è stata da tempo definita “crisi del principio di legalità”³.

Nell’attuale assetto normativo, l’azione della PA è, quindi, vincolata, oltre che nel perseguimento dei fini, anche nel risultato.⁴ E tale “risultato” è consegnato all’area della legittimità, in ragione dei canoni giuridici dell’adeguatezza e della proporzionalità dell’azione - principi giuridici dell’ordinamento comunitario e interno, in virtù del richiamato art. 1 della legge 241, novellato nel

* Professore Aggregato di Diritto dell’ambiente e Ricercatrice di Diritto Amministrativo presso l’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”

Queste brevi notazioni, in corso di pubblicazione sulla Rivista www.amministrazioneincammino.luiss.it, fanno seguito al contributo della sottoscritta, dal titolo *La procedura di Abilitazione Scientifica Nazionale “presa sul serio”*, pubblicato sul n. 10 di questa Rassegna, apparso il 30 maggio 2014.

¹ In tema, per una ricostruzione dottrinale anche storica, cfr. A. Police, *Principi e azione amministrativa*, in F.G. Scoca (a cura di) *Diritto Amministrativo*, Giappichelli, 2008, p. 208 e ss.

² In tali termini, l’efficacia e l’efficienza, l’effetto utile, l’effettività di tutela, costituiscono valori giuridici, diversamente dall’ “efficientismo”.

³ F.G. Scoca, *Attività amministrativa*, in Enc. Dir., Vol. VI, Aggiornam., Giuffrè, 2002, p.87.

⁴ Sia consentito il rinvio a R. Rota, *Il nuovo ruolo degli amministratori pubblici tra efficienza e garantismo del sistema amministrativo*, in *Diritto e Formazione*, 3/2003. Cfr. inoltre, F.G.Scoca–M. D’Orsogna, *L’invalidità del provvedimento amministrativo*, in F. G. Scoca (a cura di) *Diritto Amministrativo*, cit., p.326-328; M. R. Spasiano, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in *Ius Publicum* ([www. Ius-publicum.com](http://www.Ius-publicum.com)) 2011.

2005 - sottesi al generale principio di ragionevolezza, che può considerarsi “matrice” di quella “logica”.⁵

Quale principio generale che funge da “misura di valore” della scelta, il “buon andamento”, inquadrato nella logica di risultato, “*conferma quella profetica tesi di Guicciardi che assumeva l’opportunità quale requisito fondamentale di tutti i provvedimenti amministrativi, i quali sono validi in quanto opportuni, perché conformi all’interesse pubblico*”.⁶

2. Se, dunque, non residuano dubbi sul contenuto e sulla valenza di tale “chiave di volta” per la “buona amministrazione”, non appare in linea con tale assetto la determinazione che emerge dal Comunicato MIUR del 30 maggio scorso, relativamente alla “proroga” della procedura di Abilitazione Scientifica Nazionale, relativa alla seconda tornata, contestualmente alla “revisione” della medesima procedura, o meglio alla dichiarata volontà di “cambiare le regole” che ne presiedono l’applicazione.

Ed infatti, la “*proroga dei lavori delle 184 Commissioni*” è disposta, secondo quanto assunto nel Comunicato, a “*garanzia della conclusione dei lavori*”, in particolare: “*per evitare la sostituzione delle Commissioni, con conseguenti ulteriori ritardi ... e il rischio di perdere quanto finora fatto.....*”.

Se ben si guarda, tale determinazione della PA, pur ragionevole ove considerata - in applicazione del principio di conservazione degli atti giuridici - in modo, per così dire, “asettico” e, cioè, disgiunta dalle sue cause, finisce, viceversa, per rappresentare un “ossimoro” ove si considerino, per l’appunto, proprio le sue cause, le quali sono quelle stesse - precisate nel Comunicato - che giustificano la “revisione” della procedura. E la revisione della procedura, sul piano sostanziale e formale, è misura di segno esattamente opposto alla sua conservazione.

Si legge, infatti, in tale Comunicato ministeriale, che “*Le prime due tornate hanno evidenziato i limiti dell’Abilitazione: tempi contingentati e regole complicate che hanno richiesto diverse proroghe e prodotto, alla fine, un numero particolarmente rilevante di ricorsi. I lavori si sono prolungati a scapito di quei meritevoli che aspettavano da tempo di poter fare il loro ingresso nella docenza universitaria. Per questo si cambia attraverso procedure meno complesse e più rapide*”.

In altri termini, il MIUR, rappresenta, “*al contempo*”, la necessità di “*conservare quanto fatto finora*” attraverso la proroga della procedura, e di “*aprire la fase di cambiamento*”, attraverso la revisione di quella stessa procedura, prorogata ancorchè ritenuta inefficace.

In effetti, la decisione ministeriale, limitatamente alla revisione delle regole, sostanziali e procedurali, a disciplina della procedura di Abilitazione scientifica nazionale, sembra far propria la posizione assunta dal CUN nella sua Proposta di revisione resa nota il 9/4/2014, nella quale appaiono ben rappresentati, anche in dettaglio, i “*rischi di tenuta e la complessità delle procedure*”. La Proposta, infatti, sottolinea con preoccupazione le “*criticità evidenziate a conclusione della prima tornata*”: 1) “*notevoli difficoltà applicative*; 2) “*significative carenze anche sul piano dell’efficacia della valutazione sia dei commissari sia dei candidati, forse anche per mancanza di chiarezza sulle finalità del processo*”. Nondimeno, va rilevato che tale Proposta contiene lo stesso ossimoro, laddove precisa: “*per ovviare ai problemi.. e nell’intento di rafforzare il modello dell’ASN, si ritiene urgente l’intervento di revisione normativa*”, senza peraltro interrompere allo scadere del primo biennio la procedura, della quale deve essere comunque assicurata la continuità”.

Ora, il dichiarato riconoscimento - nel Comunicato della PA ma anche nella Proposta CUN - dell’inefficacia della procedura di ASN, rilevata con riguardo ai risultati delle prime due tornate, non può non assumere un significato giuridicamente rilevante, in virtù dell’indubbia rilevanza

⁵ Cfr. Cons. Stato VI, 27/2/2012 n.1081.

⁶ Così B. Cavallo, *Provvedimenti e atti amministrativi*, Vol. III del Trattato di Diritto amministrativo diretto da G. Santaniello, Cedam, 1993, p.327 e 328.

giuridica del principio di efficacia dell'azione della PA⁷; e cioè quale giudizio - esternato - di non conformità, inidoneità, inopportunità e, dunque, anche invalidità, delle regole⁸ e della procedura in applicazione delle medesime.

Non sembra inutile, poi, osservare al riguardo che il principio generale della conservazione degli atti giuridici riposa su un (ancora) più generale principio della ragionevolezza⁹, a sua volta plastica rappresentazione della "natura delle cose", che perciò ne costituisce limite.¹⁰

Quale, allora, il senso di tale soluzione?

3. Viviamo, dunque, ancora "il tempo degli ossimori", secondo una riflessione sociologica che ci piace riportare: *"l'ultimo trentennio è stato il tempo degli ossimori... e forse da qui dovremmo ripartire.... perché oggi quella nebbia, quel continuo accostamento di parole di significato opposto che imbriglia la comprensione e vela la verità è un po' ovunque: nei grandi eventi di cultura spettacolo, nell'informazione, nei luoghi sordi al canto di cigno neolibérale ... per il timore forse che si possano immaginare altre realtà e possibilità. Siamo qui, dunque, oggi, all'ingresso di un nuovo medioevo nel terzo millennio, e se una strada qui c'è, è fuori. Fuori dove vive ancora qualche lucida voce di intellettuale sensibile che fa ciò che più è prezioso, si affranca dal sadismo dei vincitori. Fuori, dove il sapere prolifera insieme alle relazioni, fuori dai vecchi privilegi, fuori dal vuoto e dentro la vita. Laddove tempo vuol dire tempo, acqua vuol dire acqua, scuola vuol dire scuola, diritto vuol dire diritto, amore vuol dire amore, vita vuol dire vita, e verità vuol dire onestà."*¹¹

Ma viviamo anche il tempo della "rivoluzione della dignità".

*"Se "la rivoluzione dell'eguaglianza" era stato il connotato della modernità, la "rivoluzione della dignità" segna un tempo nuovo" (S. Rodotà). Dignità che presenta un nuovo quadro dei doveri costituzionali, rendendo "indispensabile non solo una sua riaffermazione d'ordine generale, ma la sua considerazione come un vincolo per la politica e le istituzioni: dal rispetto alla tutela, dal monito proveniente dal passato all'indicazione per il futuro, dalla statica alla dinamica. Una dignità non più solo oppositiva, ma fondativa". "Virtù sovrana".*¹²

E viviamo perciò – dobbiamo vivere – il tempo della "ripartenza".

Ripartenza dalla sconfitta dell'umanesimo. Ripartenza, dunque, della cultura da un nuovo umanesimo, perché – come osservava Gadamer, in un suo Dialogo con il filosofo giurista Gerardo Marotta, sul "compito dell'intellettuale" – *"la cultura ha un grande vantaggio rispetto a tutti gli altri beni che hanno un ruolo nella vita politica; questi ultimi sono fatti in modo tale da diminuire se vengono ripartiti; se ne riceve solo una parte. La cultura, invece, è l'unico bene dell'umanità che diventa più grande se molti partecipano ad essa. Questo è per così dire l'impegno, il compito del futuro"*.¹³

⁷ Cfr. F.G. Scoca-M. D'Orsogna, cit., p. 327.

⁸ Per una diversa prospettazione della questione, non in termini di "revisione delle regole", ma di "adeguata (allo scopo della legge) interpretazione" delle medesime, sia consentito rinviare a R. Rota, *La procedura di abilitazione scientifica nazionale "presa sul serio"*, in Rassegna Astrid, n.10/2014.

⁹ Cfr. Cons. Stato, VI, 27/2/2012 e Cons. Stato, IV, 26/7/2012, n.4257.

¹⁰ Sulla discussione dottrinale circa "la natura delle cose", per le diverse posizioni assunte cfr. la dottrina riportata da A. Pollice, cit., p. 195-198, in particolare le note n.27 e 28.

¹¹ Cfr. F. Coin, *Il Tempo degli ossimori, ovvero la responsabilità degli intellettuali*, in [Orwell](http://www.roars.it), supplemento culturale di *Pubblico*, 24 Novembre 2012, e in www.roars.it, 27 Novembre 2012, verso la quale si è debitrici per la parafrasi del testo.

¹² S. Rodotà, *La rivoluzione della dignità*, La scuola di Pitagora, 2013, p.18: *"sovrana, dunque, la dignità, secondo l'intuizione di Carlo Esposito (La Costituzione italiana. Saggi, Cedam, 1954, p.9), come appunto "virtù sovrana" apparirà più tardi l'eguaglianza a R. Dworkin, (Virtù sovrana. Teoria dell'eguaglianza, tr. It. Di G. Bettini, Feltrinelli, 2002)"*.

¹³ H.G. Gadamer, *Il compito dell'intellettuale*, Dialogo tra Gerardo Marotta e Hans-Georg Gadamer, 13/1/1999, Enciclopedia multimediale delle scienze filosofiche, Rai educational.