ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

EDITORIALE – 3 NOVEMBRE 2021

L'autonomia universitaria oggi

di Beniamino Caravita
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

L'autonomia universitaria oggi*

di Beniamino Caravita
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza - Università di Roma

Sommario: 1. Premessa metodologica. **2.** Sovranità e autonomia. **3.** L'autonomia nella Costituzione italiana. **4.** L'autonomia universitaria e la libertà della scienza e dell'insegnamento. **5.** L'autonomia universitaria: i soggetti. **6.** I contenuti della autonomia universitaria. **7.** Alcune possibili conseguenze operative. **8.** Il caso dei corsi in lingua straniera. **9.** La sfera della autonomia e della responsabilità disciplinare. **10.** La riserva di legge. **11.** La "forza delle idee" e il suo ritorno come criterio ordinatore dei processi decisionali. **12.** Conclusioni.

1. Premessa metodologica[1]

Sotto l'egida dell'obbligo costituzionale della promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, libere nell'insegnamento, libere nella ricerca, già per ciò solo necessariamente ispirate ad un principio di laicità, principio che deve convivere con il pluralismo, ma non è da esso non messo in pericolo[2], unico principio che può effettivamente garantire la libertà della ricerca e dell'insegnamento, rafforzato dal divieto di oneri per lo stato a favore di enti e privati che intervengono nel settore educativo, titolari di un "*diritto a darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello stato*", e ciò nell'obiettivo di permettere ai capaci e ai meritevoli di raggiungere i gradi più alti dello studio[3], contribuendo al libero sviluppo della persona umana e all'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese: questo è lo statuto delle università nell'ordinamento costituzionale italiano. Per le Università non basta dunque parlare di autonomia secondo gli schemi tradizionali, se non la si collega, *tota lege perspecta*, da un lato alle complessive finalità costituzionali, dall'altro, a quelle specifiche del mondo universitario e della dimensione sociale delle nostre istituzioni.

---

* Testo rielaborato della relazione svolta al convegno "L'Autonomia universitaria oggi", organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti presso l'Aula Magna del Rettorato della Sapienza – Università di Roma, il 28 ottobre 2021.

[1] Essendo costretto, come Direttore di una Rivista di fascia A, a frequentare i temi della valutazione, ho scoperto da poco che viene in rilievo anche la questione dell'autoplagio, giacché i programmi antiplagio non distinguono se il plagio viene effettuato su testi propri di chi scrive o copiando da altri. D'altra parte una recente sentenza del Tar Lazio impone giustamente di scegliere se presentare i testi originari o quelli eventualmente raccolti in successive collettanee ovvero rivisitati. Confesso subito allora che molte delle cose qui scritte derivano – essendo riprese anche testualmente – da precedenti miei interventi sui temi della sovranità, della autonomia o sul ruolo delle Università nel sistema costituzionale. In particolare, le riflessioni su sovranità e autonomia sono già contenute in B. Caravita, *Letture di diritto costituzionale,* Giappichelli, Torino, 2020, nel capitolo *Sovranità e autonomia nel mondo globalizzato. Riflessioni intorno all'art. 1 della Costituzione italiana*, 11 ss.; quelle contenute nel paragrafo 10 erano già apparse in un editoriale de "Il Messaggero" del 17 maggio 2021.

[2] Secondo la famosa e insuperata Corte cost., sent. n. 195/1972, resa nel cd. "caso Cordero".

[3] Non condivisibile appare il tentativo di contrapporre eguaglianza sostanziale e canone del merito compiuto da una parte della dottrina costitituzionalistica; v. R. Calvano, *Scuola e Costituzione, tra autonomia e mercato,* Ediesse, Roma, 2019, 114-115.

Ma proviamo a dipanare i fili di un'analisi che, anche dal punto di vista delle disposizioni costituzionali coinvolte[4], senza inoltrarsi in questa sede nell'esame della legislazione ordinaria, si rivela, se non complicata, comunque estremamente articolata[5].

2. Sovranità e autonomia

Secondo una ricostruzione tradizionale, la nozione di autonomia è legata a quella di sovranità, apparendo la prima rispetto alla seconda un *minus*, opponendosi la forza e l'originarietà dell'una al carattere derivato della seconda. Icasticamente, sottolineava Giannini sessant'anni fa che l'autonomia (normativa) è "*per definizione, propria di soggetti non sovrani*"[6]. Senza addentrarsi in una discussione teorica infinita, non è più così.

Era stata invero la cultura giuridica dell'Ottocento e della prima metà del novecento, all'apice – che fu anche l'inizio della fine[7] – cioè dei nazionalismi europei, ad esaltare il "*dogma della sovranità dello Stato, indipendente da altri Stati, unità perfetta in se stesso, che si ammira nei trattati scolastici e si custodisce gelosamente come la gemma più preziosa del patrimonio nazionale*"; aveva dato spazio a questa idea ***"massimamente malefica***" dietro la quale vi è "*l'attributo sovrano … di dichiarare la guerra e di firmare la pace*" e da questo attributo aveva fatto discendere "*tutte le altre qualità dello Stato sovrano e perfetto: di potere, esso solo, esigere ubbidienza assoluta dai suoi cittadini, far leve e riscuotere tributi, impartire giustizia senza essere soggetto ad alcuna corte giudiziaria posta al di sopra di sé; far leggi obbligatorie per tutti gli enti morali e le persone fisiche viventi entro la cerchia del territorio nazionale; negare*

[4] L'intreccio è ben rappresentato da Corte cost., n. 200/2009, su cui si veda una sintesi in R. Calvano, *Scuola e Costituzione, tra autonomia e mercato,* cit., 55 ss.

[5] La dottrina, nazionale e internazionale, è naturalmente sterminata. Per un primo rinvio, v. almeno, AIC, *L'autonomia universitaria. Bologna, 25-26 novembre 1988*, Cedam, Padova, 1990, con relazioni e interventi di C. Amirante, P. Biscaretti di Ruffia, E. Denninger, L. Elia, S. Fois, A. Loiodice, N. Occhiocupo, V. Onida, L. Ortega Alvarez, U. Pototschnig, G. Recchia, R. Remond, M. Scudiero, O. Sepe, E. Spagna Musso, M. Villone, G. Winkler, J. Wobrelsky, M. Youdof, G. Zellick.
Si v. inoltre M. Ainis-M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, 3a edizione, Giuffrè, Milano, 2015; A. Baraggia, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo: già e non ancora...*, Giuffrè, Milano, 2016; R. Calvano, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università* italiana, Jovene, Napoli, 2012.; S. Cassese, A. Mura, *Commento agli artt. 33 e 34 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1976, 210 ss.; F. Costantino, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*, Napoli, Jovene, 2018; A. D'Atena, *profili costituzionali dell'autonomia universitaria,* in *Giur. Cost.,* 1991, 2973 ss.; A. D'Atena, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, in A. D'Atena, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001; G. Grasso, *Ricerca (valutazione della),* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 6, Utet, Milano, 2015; G. Lombardi, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi Sassaresi*, I, Giuffrè, Milano, 1969; S. Mangiameli, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento),* in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000; A. Marra (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Aracne, Roma, 2020; E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Jovene, Napoli 1961.

[6] M. S. Giannini, *Autonomia pubblica*, in *Enc. Dir, ad vocem*, Giuffré, Milano, 1957, 357; su questo tema, fondamentale sempre la riflessione di S. Romano, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947.

[7] Secondo la lettura di E. Gentile, *Ascesa e declino nell'Europa nel mondo. 1898-1918*, Garzanti, Milano, 2018.

la sovranità indipendente di qualsiasi corpo, come la chiesa, esistente entro il territorio suo; stipular trattati con altri stati sovrani e denunciarli" [8].

Sotto il profilo teorico, le Costituzioni democratiche moderne hanno spostato l'asse della sovranità dallo Stato al popolo. Questa era stata già, quasi duecentocinquanta anni fa, l'intuizione dei padri costituenti americani: come ne dice Daniel Elazar, "*il significato profondo della soluzione americana fu quello di escogitare un modo di eludere il problema della sovranità esclusiva degli stati; in altre parole, di fornire un'alternativa moderna per l'organizzazione della comunità politica su una base più democratica di quella dello stato giacobino. Invece di accettare le concezioni europee del XVI secolo dello Stato sovrano, gli americani considerarono che la sovranità appartenesse al popolo. Le varie unità di governo – federali, statali o locali – potevano esercitare solo poteri delegati*" [9].

È oggi lo stesso testo costituzionale italiano a declinare diversamente la "sovranità", che ai sensi dell'art. 1, non appartiene allo Stato, bensì "*al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*": dunque, in primo luogo, consentendo, "*in condizioni di parità*", "*limitazioni*" "*necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni*"; in secondo luogo, accettando che la sovranità statale conviva con la sovranità, "*nel proprio ordine*", della Chiesa cattolica; poi, distribuendo la potestà legislativa, quale tradizionale espressione della sovranità, tra Stato e Regioni, nel rispetto dell'ordinamento internazionale e di quello europeo; comunque, facendo riferimento ad un sistema decisionale complesso (forse troppo, è vero: ma meglio complesso che autoritario!), basato su di una articolata democrazia rappresentativa, con i correttivi derivanti da limitate forme di democrazia diretta, secondo uno schema che è stato recepito anche nel Trattato sull'unione europea, agli articoli 10 e 11.

Questa posizione, chiaramente e testualmente scolpita nella Costituzione italiana, è stata definitivamente fissata dalla Corte costituzionale in una sentenza di quasi venti anni fa in cui si afferma con grande forza: "*l'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità 'appartiene' al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare*" [10].

---

[8] Parlava così della sovranità non un pericoloso sovversivo, bensì L. Einaudi, *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni*, ne "*Il Corriere della Sera*", 28 dicembre 1918, ora in L. Einaudi, *Dallo Stato nazionale sovrano alla federazione dei popoli europei*, Studio CLAIM, Torino, 1997, p. 9.

[9] D. Elazar, *Exploring federalism*, 1987, tr. it, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1998., p. 35.

[10] Corte cost., sent. n. 106/2002, rel. Mezzanotte.

Di nuovo, non è questa la sede per una discussione approfondita[11]: ma la "sovranità", come tradizionalmente intesa, si è prima diffusa, poi frantumata, infine quasi disintegrata. Il punto di arrivo è che la sovranità oggi è condivisa, vive in una sorta di gigantesco condominio, nel cui cortile si affacciano una pluralità di *player*, ognuno in grado di condizionare le scelte dell'altro in modo più o meno significativo. E, a differenza di quanto succedeva ai primordi del diritto internazionale, questi *player* non sono omogenei; alcuni sono Stati, certo; ma sono anche Stati falliti, che hanno ceduto parti della loro presunta sovranità a soggetti interni o esterni, non qualificabili come Stato in senso classico; oppure sono organizzazioni internazionali regionali o mondiali ovvero settoriali, chiamate alla tutela e massimizzazione di un solo interesse; sono operatori economici o titolari di infrastrutture fisiche o virtuali ovvero reti internazionali di soggetti istituzionali presenti a livello nazionale[12]. Sono soggetti privati, come ha dimostrato plasticamente la vicenda delle grandi piattaforme social. Sono infine organizzazioni criminali o organizzazioni terroristiche.

Tutti partecipano di un pezzetto di sovranità; tutti se la contendono; tutti rivendicano titolarità ed esercizio di una sovranità perduta. Ma nessuno la possiede più integralmente[13]. Tutti sovrani, in realtà nessun sovrano. Ma paradossalmente tutti autonomi, in grado cioè di esercitare scelte con un relativo grado di discrezionalità all'interno di quadri in cui l'indirizzo politico, o meglio gli indirizzi politici sono fissati altrove, nei molteplici luoghi con cui quella istituzione, quel gruppo, quella comunità entra di volta in volta in contatto[14]. I poteri, pubblici o privati che siano, vivono in una sorta di cerchi, qualche volta concentrici, altre volte parzialmente sovrapponibili e comunque diversamente tra di loro interferenti. E di questi cerchi ne è plastica espressione l'art. 4, comma 4, del Trattato sull'Unione europea, con cui si delineano i rapporti tra l'Unione europea, gli Stati membri e le autonomie regionali e locali[15], affermando

[11] Naturalmente, anche per quanto riguarda questo tema, la discussione è amplissima, e non è possibile in questa sede affrontarla nemmeno in modo approssimativo. Mi limito, pertanto, a rinviare, per l'influenza che ha avuto su tutto il dibattito costituzionalistico italiano, a V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Studi in memoria di Vittorio E. Orlando*, Cedam, Padova, 1957; per un importante contributo recente che fa il punto complessivo, v. A. Morrone, *Sovranità (relazione introduttiva),* in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio. Atti del XVIII Convegno annuale*, Jovene, Napoli, 2017, 3 ss.

[12] Fra i tanti esempi possibili, mi piace citare l'*International Competition Network (ICN)*, organizzazione su base volontaria che raccoglie tutte le autorità nazionali Antitrust, coinvolgendole in un convegno annuale, offrendo ad esse una rete continua di relazioni e un luogo permanente di riflessione comune.

[13] E' lo stesso processo circolare che si instaura tra le diverse forme di sovranità e i modelli possibili di autonomia nel tardo Medioevo, come ben spiega F. Calasso, *Autonomia (storia)*, in *Enc. dir.*, *ad vocem,* Giuffré, Milano, 1959, 359 ss. Ma vedi ora la bella recensione di S. Cassese, *La grande attualità del diritto comune,* ne *Il Sole - 24 ore* del 31 ottobre 2021, a F. Calasso, *Medioevo del diritto, Le fonti, A*delphi, Milano, 2021.

[14] Per l'esame del rapporto tra sovranità e autonomia nella Costituzione italiana, v. B. Caravita, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale" (Commento alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale)*, in federalismi.it, n. 21/2007.

[15] Recita la disposizione: *"L'Unione rispetta l'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro".*

nel contempo l'eguaglianza degli Stati membri, le competenze dell'Unione, il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato e del sistema delle autonomie locali e regionali, in un quadro contrassegnato da significativi livelli di autonomia che vengono garantiti ai soggetti privati, così come a quelli pubblici, dalla libertà di circolazione delle persone, dei beni, dei servizi, dei capitali. Ma del nuovo "multilateralismo" ne dà ancora più plastica rappresentazione la struttura e gli incontri del G20, come l'ultimo tenuto a fine ottobre 2021 a Roma.

Non è più dunque in funzione drammaticamente oppositiva di "sovranità", così come poteva essere pensabile all'inizio del XX secolo, che la Costituzione fa riferimento all'autonomia in generale, e in particolare a quella universitaria.

"Sovrano", si potrebbe dire, oggi non è chi comanda, o chi decide sullo e nello stato di eccezione, secondo la nota accezione schmittiana, bensì chi è in grado di coordinare, di ricondurre ad unità luoghi e istanze di un inevitabile pluralismo: e questa affermazione non è indifferente anche per quanto riguarda alcune problematiche di tipo organizzativo che affronteremo più avanti.

3. L'autonomia nella Costituzione italiana

La formula dell'autonomia è, invero, ampiamente utilizzata nel testo della Costituzione italiana.

Ma, per collocare correttamente la dimensione dell'autonomia universitaria, delle istituzioni di alta cultura e delle accademie (art. 33), anche nelle differenze esistenti tra le tre tipologie di istituzioni[16], è necessario esaminare il complessivo contesto costituzionale. Non è mai inutile ricordare come la Costituzione utilizzi ampiamente la nozione di autonomia, in primo luogo ponendola come principio e metodo generale a cui la legislazione della Repubblica deve adeguarsi (art. 5, ultimo periodo); poi riconosca e garantisca tale caratteristica a tutto il sistema degli enti locali e regionali, che nella nuova formulazione sono "*enti autonomi con propri poteri, statuti e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*" (articoli 5, 114, 116, 117, 118, 119, 123)[17]; attribuisca alle confessioni diverse da quelle cattoliche il "*diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano*" (art. 8); riconosca libertà di organizzazione alle associazioni (art. 18), ai sindacati (art. 39), ai partiti (art. 49), alle istituzioni scolastiche (art. 117); favorisca "*l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*" (art. 118); e, infine, attribuisca la qualifica di ordine autonomo e indipendente alla magistratura (art. 104). Non ha ancora trovato uno spazio costituzionale, nonostante i tentativi compiuti nelle riforme del 2006 e del 2016, la nozione di autonomia funzionale, pur ampiamente usata sia nei lavori

[16] Non mi soffermo sul punto, ampiamente noto e discusso, per cui si è fronte ad istituzioni universitarie quando ricorrono le due caratteristiche della ricerca e dell'insegnamento: per tutte Corte cost., sent. 14/1983.

[17] Su questi temi v. S. Staiano, *Costituzione italiana: articolo 5,* Carocci, Roma, 2017.

preparatori degli articoli 33 e 34, sia nella legislazione ordinaria a cavallo dei due secoli e nella giurisprudenza costituzionale[18].

L'analisi dettagliata offrirebbe ampi spunti, sotto tutti i diversi profili, ma ci costringerebbe ad esorbitare dai confini di questa relazione. Giova comunque richiamare alcune prime possibili notazioni di carattere generale. In primo luogo, quando la Costituzione fa riferimento a profili di autonomia, emerge sempre molto chiaramente il legame con valori e finalità, generali o specifici, di rango costituzionale. Ciò vale sia per la libertà di associazione, che appare collegata al generale principio del libero sviluppo della personalità all'interno delle formazioni sociali, sia più specificamente per la libertà di costituzione di partiti politici, collegata alla partecipazione dei cittadini alla determinazione all'indirizzo politico, sia per la libertà sindacale, collegata strettamente all'attuazione dei principi lavoristici. Molto interessanti, ai nostri fini, sia il parallelo con le confessioni religiose diverse da quelle cattoliche per le quali il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti appare strettamente legato ai profili sostanziali, tutelati dagli articoli 19 e 21, dell'effettiva attuazione della libertà di coscienza e credo religioso[19], ma non dipendente dalla attuazione della intesa prevista dal terzo comma[20]; sia il parallelo con la qualifica della magistratura come ordine autonomo e indipendente, che fa emergere il determinante profilo del governo autonomo del corpo (art. 104), al fine di permettere la soggezione del giudice solo alla legge (art. 101) e non ai transeunti indirizzi politici di maggioranza, argomenti che non possono non valere anche per la dimensione individuale delle libertà universitarie.

Sempre da un primo esame del testo costituzionale, se ne ricava poi che "autonomia" è, secondo i tradizionali insegnamenti, nozione relazionale, che implica la verifica di un rapporto di un soggetto (collettivo) con altri soggetti, con altri ordinamenti: sotto questo profilo, senza che mi possa poi soffermare in dettaglio, l'ampio richiamo fatto dalla Costituzione all'autonomia non può che essere collegato al concetto di pluralismo e ad un modello di Stato pluralista, che deve essere garantito, rispettato, promosso, e giammai conculcato. In questo senso, ad alcuni soggetti viene attribuita dall'ordinamento generale (che può essere oramai anche quello o quelli sovranazionali) ***"****la possibilità di perseguire, sulla base di*

[18] Per la discussione si rinvia a B. Caravita, *Camere di commercio e autonomie funzionali:la creazione di un originale modello costituzionale e la strada per la sua definitiva affermazione nella realtà costituzionale italiana,* in *federalismi,it*, n. 3/2006; si vedano inoltre A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale,* Giuffré, Milano, 2011; nonché, da ultimo, P.G. Rinaldi, *Le Camere di commercio e la parabola dell'autonomia funzionale,* in *federalismi.it,* n. 12/2021 e ivi ampie citazioni di dottrina, legislazione e giurisprudenza.

[19] Cosi, ad esempio. E. Castorina, *Autonomia universitaria e Stato pluralista,* Giuffré, Milano, 1992, p. 51.

[20] Così esplicitamente Corte cost., sent. n. 52/2016, su cui v. A. Poggi, *Una sentenza preventiva sulle prossime richieste di intese da parte di confessioni religiose?,* in *federalismi.it,* n. 6/2013; nonché, anche per riferimenti alla dottrina ecclesiasticistica, P. Consorti, *Diritto e religione,* Laterza, Bari, 2021, 90 ss.; A. Fabbri, *Le intese alla prova: nuovi attori e vecchi contenuti,* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* n. 29/2019.

scelte autonome (e perciò non soggette agli indirizzi dello Stato o di altri enti ...), obiettivi – di volta in volta illimitati o specificati dalla legge – di interesse della comunità o del gruppo o della consociazione di cui trattasi" [21].

Alla luce di queste prime osservazioni, l'autonomia ha di per sé una base minima, che tradizionalmente individuiamo in una (relativa) libertà di organizzazione, come appare chiaro nel nostro contesto dal riferimento degli articoli 18, 39, 49, 8, libertà che incontra come primo generico limite quello della legge, e alla quale si possono, di volta in volta, ma non necessariamente, aggiungere dimensioni ulteriori, non necessariamente ricomprese l'una nell'altra: dalla autonomia politica alla autonomia normativa, dalla autonomia finanziaria alla autodichia, intesa come giustizia domestica. All'interprete, non sempre con l'ausilio del testo - e quindi necessariamente con l'ausilio di strumenti che permettano l'indagine della *voluntas legis*, come realizzatasi in seguito all'introduzione della disposizione nel concreto ordinamento, e non basandosi solo sull'accertamento di una presunta *voluntas legislatoris*, che mira a "pietrificare" il senso originario della disposizione, indagando sulla volontà di chi scrisse quelle previsioni - il compito arduo di individuare di volta in volta limiti e contenuto, anche in relazione alle finalità generali e specifiche rispetto alle quali viene riconosciuta ad ogni soggetto la sfera di autonomia[22]. E agli operatori il compito di difendere, con comportamenti coerenti e responsabili, quell'ambito di autonomia.

Dico questo perché, come già sostenuto in altra occasione, "*le vicende costituzionali italiane dimostrano che la difesa dell'autonomia è ben possibile da parte di soggetti, purché consapevoli ed interessati. La Corte costituzionale (v. ad esempio sentenze nn. 195 del 1987, 396 del 1988, 363 del 1990, 75 del 1992, 500 del 1993) si è infatti sempre fatta baluardo della tutela sostanziale dell'autonomia di fronte ai tentativi del legislatore, sia esso statale o regionale, di imporre alle istituzioni e ai luoghi dell'autonomia forme di controllo penetranti ed incisive, che giungano a svuotare di contenuto la dichiarazione costituzionale di autonomia: tanto vale per le diverse forme di associazionismo, per le IPAB, per le Fondazioni bancarie (sentenze nn. 300 e 301 del 2003), oltre che -…- per le Camere di Commercio (sent. n. 477 del 2000)*"[23].

Una "spia" di come possa atteggiarsi, nel suo massimo grado, l'autonomia, la ritroviamo comunque nella "moderna" (2001) formulazione dell'art. 114, comma 2, laddove definisce Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni "*enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione*". Dunque, l'autonomia - al suo grado più elevato, quello postulato, riconosciuto, garantito dall'art. 5 Cost. - presuppone la possibilità di autodeterminazione di un proprio indirizzo politico-amministrativo (arg. anche dai "vecchi" artt. 128 e 129 Cost. (che definivano Province e Comuni "*enti autonomi*" e "*anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale"*), il massimo grado di autonomia normativa ("*propri statuti*", ma arg. anche *ex* art. 123 e art.117, comma 2, lett.p); l'autonomia deve riguardare poteri e funzioni, che vengono definiti "propri", quindi attribuiti in modo stabile, non precario, non revocabili *ad*

[21] Secondo la classica definizione di A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1982, p. 168.
[22] Corte cost., sent. n. 69/2014.
[23] B. Caravita, *op.ult.cit.,* 15.

nutum da parte di un soggetto superiore; deve accompagnarsi con l'attribuzione di risorse, diversamente modulate, che permettano a quei soggetti di "*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*" (art. 119, comma 3, Cost.).

Se questi sono i collegamenti valoriali di fondo, se anche l'autonomia universitaria è così strettamente vincolata al raggiungimento di generali obiettivi costituzionali (il pieno sviluppo della persona umana, l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori, la dimensione comunitaria siccome imprescindibile formazione sociale, la libertà della scienza e dell'insegnamento come fondamentale fattore di crescita del Paese), forse non è azzardato sostenere che per essa valga non la generica possibilità che l'autonomia venga semplicemente "accordata" dallo Stato (utilizzando un verbo che, in modo quasi sinistro, troppo spesso ricorre nella giurisprudenza costituzionale), bensì la necessità che essa venga dallo Stato "riconosciuta" e "garantita", secondo la formula, ben più garantista, utilizzata dagli articoli 2 e 5 Cost.: l'autonomia universitaria, che ha una dimensione storica sicuramente paragonabile a quella delle autonomie territoriali, ricade invero nelle garanzie riconosciute alle formazioni sociali dove si svolge la personalità dell'uomo e alle autonomie locali.

4. L'autonomia universitaria e la libertà della scienza e dell'insegnamento

Se questo è il livello massimo (in realtà, per le Regioni, per i parlamentari nazionali e europei, per i componenti del CSM e per i giudici della Corte costituzionale, a rafforzare la tutela dei componenti, si aggiunge almeno l'immunità dei voti e delle opinioni espresse e, per alcuni di essi, la libertà dagli arresti; e si può aggiungere ancora l'autodichia, indirettamente prevista per gli organi costituzionali, come momento autonomo di applicazione dell'autonomia normativa, secondo Corte cost., sent. 216/2017), dobbiamo capire dove si colloca - contenutisticamente - l'autonomia universitaria (e, diciamoci la verità, dobbiamo capire anche la dimensione che siamo concretamente interessati a difendere e rivendicare!).

D'altra parte, il sistema universitario, come sottolineato da Occhiocupo nel convegno dell'Associazione del 1988 dedicato all'autonomia universitaria[24], è inserito in pieno nel catalogo dei diritti e dei doveri della costituzione repubblicana, così come riletto, aggiornato e reinterpretato nel quadro europeo[25]. Senza mai dimenticare il collegamento del sistema dell'istruzione con i generalissimi principi del pieno sviluppo della personalità umana e della partecipazione di tutti i lavoratori (art. 2 e 3), e del rapporto tra formazione e sfera dei diritti e dei doveri lavorativi (art. 4), la prima, fondamentale, chiave di lettura delle finalità del sistema universitario, la ritroviamo al suo interno, nel collegamento con l'art. 9, comma 1 ("*la Repubblica*

[24] AIC, *L'autonomia universitaria… cit.,* 252 ss.

[25] Il quadro europeo è stato recentemente esaminato da G. Demuro, *Science and the European Dimension of Freedom and of the Arts and Science,* in M. Seckelmann, L. Violini, C. Fraenkel-Haeberle, G. Ragone, *Academic Freedom Under Pressure? A Comparative Perspective,* Springer Verlag, 2021, 15 ss.

promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica"), e con il comma 1 dell' art. 33, che sancisce definitivamente che "*l'arte e la scienza sono libere e libere ne è il loro insegnamento*") e nel loro rapporto con la generale libertà di manifestazione del pensiero, così come garantita dall'art. 21 Cost., rispetto al quale gli articoli 9 e 33, comma 1, costituiscono forma di tutela ulteriore[26].

Il generalissimo principio di libertà dell'arte e della scienza e del loro insegnamento rafforza l'applicazione anche al settore dell'istruzione di quei principi che disegnano un *status* neutrale dei poteri pubblici, principi verso i quali c'è una forte spinta, nonostante le tante letture "ideologiche" che della Costituzione sono state proposte; nello spirito e nel testo della Costituzione italiana aleggia, affianco ai principi fondamentali del primato della persona umana e del pluralismo, una spinta potente verso il valore della moderazione e della neutralità. Ne sono testimonianza tre disposizioni costituzionali, che, assieme a quella sull'"*adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*", fanno parte di un patrimonio non sempre sufficientemente valorizzato del testo costituzionale. Affianco al dovere generale per tutti i cittadini di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, invero, **"***i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore*", se sono pubblici impiegati devono essere **"***al servizio esclusivo della Nazione*"; e, infine, per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero, secondo l'art. 98, la legge può "*stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici*", e ciò in nome di un principio di neutralità delle funzioni pubbliche[27].

Come mi è capitato di sostenere di recente, c'è un circuito neutrale nella Costituzione, di cui sono espressione le disposizioni appena ricordate; c'è un circuito progettuale, legato in linea generale all'art. 3, comma 2, nei suoi riferimenti al pieno sviluppo della persona umana e all'effettiva partecipazione dei lavoratori, e, per quanto riguarda il nostro settore, agli articoli 9 e 33 Cost. Nonostante le apparenze, non sono dimensioni incompatibili, *se solo si accetta di definire con spirito non militante la dimensione del costituzionalmente doveroso*[28].

Per inciso, oggi come allora, rimango convinto di una struttura più liberale delle previsioni della Costituzione italiana rispetto a quella tedesca. Nel Grundgesetz si fa riferimento al "diritto al libero sviluppo della persona umana" (*Recht auf die freie Entfaltung der Persoenlichkeit*), ma l'esistenza di una situazione soggettiva perfetta presuppone la precisa determinazione di un contenuto che si possa difendere e pretendere di fronte ad un giudice. La struttura degli articoli 2 e 3, comma 2, è invece più

[26] Cfr. Corte cost., sent. 57/1976.
[27] Cfr. A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione,* in *Rivista di diritto processuale,* 1964, 200 ss., ora Id. *Raccolta di Scritti,* III, Jovene, Napoli, 1990.
[28] Avevo provato a declinare questa ricostruzione quasi quarant'anni fa in B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2,* Cedam, Padova, 1984.

aperta, lasciando la sfera dello sviluppo alla libera determinazione del singolo individuo, fuori ad un'area giuridicamente sanzionabile, quell'area delle "formazioni sociali dove si svolge la … personalità", o quell'area in cui "il pieno sviluppo" è impedito dagli "ostacoli di ordine economico e sociale..".

Per quanto ci riguarda, come docenti e come ricercatori, questa doppia dimensione ci interroga continuamente sui limiti della nostra attività, nel suo intreccio continuo con quella rafforzata libertà manifestazione del pensiero, che ci spetta in quanto titolari della libertà di ricerca e di insegnamento, sugli indirizzi etici da dare alle nostre ricerche. Ma l'individuazione del giusto equilibrio è compito al quale non ci possiamo sottrarre, anche al fine di ben disegnare il rapporto tra dimensione individualistica delle libertà di insegnamento e di ricerca e dimensione comunitaria.

5. L'autonomia universitaria: i soggetti

Il testo costituzionale prevede esplicitamente come titolari di una situazione soggettiva perfetta ("*hanno diritto*") le Università: tale diritto ("*di darsi ordinamenti autonomi*") deve essere esercitato nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, che possono dunque conformare, secondo i principi tratteggiati sopra, tale situazione soggettiva.

Come è apparso chiaro dall'inquadramento finora effettuato, non si tratta dell'unica situazione soggettiva che incrocia la sfera dell'autonomia universitaria: risalta in primo luogo la libertà di ricerca e di insegnamento, che spetta a tutti i docenti, rispetto alla quale va sottolineato come la tradizionale controversia tra i sostenitori ad oltranza della dimensione individuale e i sostenitori della dimensione collettiva, nel bilanciamento con le esigenze della organizzazione della istituzione universitaria, pur sopita, continua a rimanere sotto traccia. E ciò non solo per quanto riguarda la dimensione dell'insegnamento, per la quale la rilevanza totale della sfera delle scelte individuali non può che essere difesa fino in fondo, con i limiti ricavabili dal tessuto costituzionale, ma anche per quanto riguarda la dimensione della ricerca, per la quale, finalmente, l'idea del gruppo, della comunità inizia a far breccia anche fra gli studiosi più refrattari alla condivisione, quelli che nascondono ostinatamente le ultime pagine della loro riflessione, timorosi che l'idea - brillantissima! - possa essere loro inopinatamente rubata…

Ma per l'individuazione dei soggetti dell'autonomia universitaria non bisogna mai dimenticare che le Università, quelle italiane, così come quelle di tutto il mondo, sono le tipiche "*formazioni sociali ove si svolge la … personalità*…". All'interno di questa formazione sociale, un ruolo primario non possono non averlo, da un lato, coloro ai quali è rivolta l'attività del sistema universitario, i discenti come nucleo delle future classi dirigenti; dall'altro, quel folto gruppo di personale amministrativo che si danna l'anima per far funzionare la macchina, e al quale non può non andare il nostro ringraziamento.

Senza scivolare ad esaminare tutto l'enorme indotto che gira rispetto alle Università (famiglie, editoria, servizi vari, trasporti, ecc..) e che ne fa forse la più grande industria del Paese, è evidente che - ferme rimanendo le dimensioni del diritto della singola istituzione universitaria di autoorganizarsi, nei limiti che le verranno concessi dalla legge dello Stato - docenti, discenti, personale amministrativo costituiscono il cuore di una formazione sociale in cui si svolge la loro personalità, il nucleo di una *Schicksalgemeinschaft,* di una comunità di destino (a cui possono appartenere moglie e marito, secondo Corte cost., sent. 78/2019) e hanno titolo e diritto a partecipare - pur nella diversità dei ruoli - alla costruzione dei processi formativi e informativi.

Ma in una concezione moderna, aperta, post-humboldtiana dell'Università, interlocutore privilegiato non può non essere il complessivo tessuto sociale ed economico che circonda le nostre università: famiglie, in primo luogo, indotto economico, tessuto imprenditoriale che della ricerca universitaria si può avvalere e alla ricerca può apportare un contributo di idee e di risorse. Tutto ciò implica un concetto aperto di *governance* che, pur previsto dalla più recente legislazione, fa ancora fatica ad essere pienamente accettato, almeno da alcuni settori della comunità scientifica, che in essa vedono un attentato alle libertà universitarie: come se la difesa delle libertà non si ottenesse nel confronto libero e aperto delle idee, piuttosto che in continuo ritrarsi e rifugiarsi nella propria *turris eburnea*.

6. I contenuti della autonomia universitaria

Per quanto riguarda il contenuto dell'autonomia universitaria[29], i contenuti vanno legati alle diverse funzioni che il sistema universitario svolge, quindi precipuamente alla garanzia della libertà della ricerca e dell'insegnamento, le due funzioni ad essa commesse[30], a cui si aggiunge oggi in maniera esplicita la cd. "Terza missione": le affermazioni del giudice di costituzionalità appaiono spesso forti e pregnanti, ma rimangono generiche, tali da essere poi essere smentite alla prova dei fatti.

Così è sicuramente condivisibile l'affermazione di principio secondo cui "*il legislatore può legittimamente imporre vincoli e limiti all'esercizio dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.), quando tale imposizione risulti finalizzata al perseguimento di interessi e finalità di rilievo costituzionale* …" (Corte cost., sent.n. 60 del 2014), ma poi di tale affermazione ne andrà verificata in concreto la ragionevolezza, la giustificazione, la proporzionalità, facendo anche attenzione alle parole che la Corte utilizza (così il termine "accordare" all'interno della frase per cui "che non si tratta di una autonomia piena ed assoluta ma di una autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia,

[29] E più in generale dell'art. 33, parametro che non si può utilizzare per il problema del trattamento economico. v. Corte cost., sent. n. 310/2013, a differenza di quanto avviene per il personale di magistratura, il cui *status* costituzionale invece rileva anche a tali fini (Corte cost., sent. n. 223/2012); né per la differenziazione di status rispetto all'accesso alle cariche direttive universitarie, escluse per i professori a tempo definito (Corte cost., sent. n. 145/1985).

[30] Cosi V. Onida, *Intervento,* in AIC, *L'autonomia universitaria... cit., 102.*

non sia irrazionale" non lascia ben sperare sull'attitudine del giudice di costituzionalità). Egualmente, la generica affermazione secondo cui l'autonomia universitaria sarebbe da intendersi nel suo senso più ampio, come autonomia normativa, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile, non è sufficiente, se non si sostanzia in concrete difese degli spazi di autonomia.

La Corte (sent. 1017/1988) può affermare in modo generale che l'autonomia accademica si traduce in definitiva nel diritto di ogni singola Università a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo docente); "ma non può non assumere rilievo decisivo la constatazione che il diritto di darsi ordinamenti autonomi e riconosciuto dalla Costituzione alle 'istituzioni di alta cultura, università ed accademie' non in modo pieno ed assoluto, ma 'nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato'. Si tratta, cioè, di un'autonomia che, come questa Corte ha già avuto occasione di precisare (sentenza n. 145 del 1985), 'lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale', sempreché quest'ultimo 'non sia irrazionale'…", lasciando alla ambiguità del "non irrazionale" la concreta individuazione dei limiti (in quella vicenda la Corte dà piena spiegazione della non irrazionalità della scelta legislativa).

Di quella sentenza, però va tenuto fermo un principio base: l'*autonomia universitaria «si esprime non solo nel tutelare l'auto-determinazione dei docenti, ma anche nel demandare agli organi accademici l'ordinamento dell'istituzione e la conduzione della stessa»*. Formule simili le possiamo trovare anche in altre sentenze della Corte, dove si può leggere che alle Università *"spetta il diritto di disciplinare, in condizioni di autonomia ed entro i soli limiti fissati dalla legge statale, le proprie attività didattiche e formative" (*sent. n. 281 del 1992). Ma rimane il fatto che "l'università è autonoma … nella misura in cui è posta in grado di autogovernarsi (o di autodeterminarsi, come diceva una vecchia dottrina)[31]", ed è un elemento che accomuna non a caso l'autonomia universitaria a quella della magistratura, pur con le differenze derivanti dal fatto che il governo autonomo della magistratura è disciplinato dettagliatamente in Costituzione (ma non ciò non vale ad esempio per le magistrature amministrativa e contabile, la cui disciplina concreta, sulla base di una generica previsione costituzionale, contenuta nell'art. 112 Cost., è poi affidata alla legge).

Altrettanto vale per la critica, apparentemente insuperabile, che la Corte rivolge ad un eccesso di limiti posti con legge all'autonomia universitaria, che "*non sarebbero più tali ove le disposizioni di legge fossero circostanziate al punto da ridurre le Università, che la Costituzione vuole dotate di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro*" (Corte cost., 383 del 1998).

Nel panorama non sempre lineare della giurisprudenza costituzionale, qualche sentenza che andrebbe tenuta ben ferma in realtà c'è, ma forse è lo stesso mondo universitario a non averla sufficientemente

[31] U. Pototschnig, *Strutture di governo e di autogoverno,* in AIC, *L'autonomia universitaria... cit.*, 31.

difesa. Tanto vale per la risalente Corte cost., sent. 143/1972, secondo cui il potere di individuare i vincitori dei concorsi universitari "n*on è conferibile a persone estranee alla materia su cui si è formata la preparazione dei concorrenti o a materie non affini alla stessa: si affiderebbe il giudizio sul candidato a chi non ha idoneità a valutare l'attività sulla quale deve esprimere il proprio meditato avviso. Un sistema del genere non garantirebbe quel buon andamento dell'amministrazione di cui il Consiglio di Stato giustamente si preoccupa, perché non assicurerebbe scelte informate a conoscenza della materia di cui al concorso e del progresso che essa ha potuto far registrare.*

Non è violato il principio dell'esigenza di buon andamento dell'amministrazione nemmeno dalla norma che affida ad un sistema elettorale la scelta dei membri della commissione giudicatrice del concorso. Il Consiglio di Stato afferma che, in tal modo, la legge viene a proporsi la tutela di interessi di categoria anziché quello dell'istruzione e degli studi; ma è agevole obiettare che il particolare criterio di nomina dei commissari è coerente a quell'esigenza di far esprimere il giudizio sui candidati a persone che ne abbiano idoneità, della quale si è fatto parola, e questa idoneità soltanto nell'ambito della facoltà o delle facoltà interessate possono essere meglio poste in evidenza. La legge vigente ha adottato il sistema elettivo allo scopo di sottrarre la nomina dei commissari alle scelte discrezionali del ministro, e quindi per adeguare l'ordinamento universitario al principio della libertà dell'insegnamento, che non tollera ingerenze di ordine politico o comunque ingerenze estranee alle premesse tecniche e scientifiche dell'insegnamento nei massimi istituti di istruzione. Il sistema denunziato assicura il buon andamento dell'insegnamento universitario, perché garantisce scelte tecniche per compiti tecnici, attraverso la considerazione della stima scientifica che i commissari riscuotono, meglio accertabile nell'ambito settoriale. Non è esatto nemmeno che il corpo elettorale chiamato alla scelta dei membri della commissione di concorso è portatore di interessi omogenei e corporativi: è in re che le elezioni di quei membri debbono servire a selezioni coerenti al fine per il quale sono promosse, che non sono fini di categoria o di settore, ma coinvolgono la serietà degli studi universitari e la congruità del loro svolgimento, in altre parole l'interesse generale. L'avere trasferito dal ministro al corpo dei professori il potere di scelta dei membri della commissione di concorso, nel rispetto del principio di maggioranza, ha potuto costituire un progresso verso la realizzazione di quell'ordinata autonomia cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione".

Non voglio cadere nell'ingenuità: questo meccanismo di selezione, anche se temperato dai principi di neutralità sopra esposti e dai *caveat* di quella risalente giurisprudenza e dalle statuizioni della copiosa giurisprudenza amministrativa sui concorsi, è quello che permette che nelle Università continuino a funzionare (minimi) meccanismi di cooptazione. E, a giudizio di chi scrive, non potrebbe essere altrimenti. Ma, affinché questo messaggio non venga vissuto come corporativo e autoreferenziale, dobbiamo compiere un grande sforzo, verso l'esterno e al nostro interno. Verso l'esterno, dobbiamo convincere l'opinione pubblica che non è (sempre) uno scandalo che il vincitore di un concorso a professore ordinario o a professore associato si sappia - o si possa sapere - prima. In raggruppamenti, per i quali ben si può usare la nozione costituzionale di formazione sociale, composti da poche centinaia di

persone, il giudizio che conta è in primo luogo quello della comunità scientifica di riferimento, che, in linea generale, impedisce di per sé la sorpresa, la vittoria di uno sconosciuto calato da un pianeta diverso. Ma sia sempre ricordato che anche il dipartimento o la facoltà sono - magari più piccole - formazioni sociali, in cui chi arriva deve essere accettato, non solo dal punto scientifico, ma anche da quello umano: secondo una vecchia tradizione, ormai persa, quando si prospettarono la mia chiamata alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Perugia e, poi, alla Facoltà di Scienze Politiche della Sapienza, mi armai di santa pazienza e dell'elenco dei docenti e andai a presentarmi a tutti, consapevole che entravo in un luogo dove avrei dovuto essere accettato. E lo stesso feci, quando nel 2018, decisi di candidarmi a Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti: le 300 telefonate che feci - anche a chi sapevo che non mi avrebbe votato - non erano una fastidiosa intromissione nelle scelte private dei miei interlocutori (e non furono vissute così), bensì una doverosa forma di rispetto e di informazione all'interno della comunità scientifica, intesa come formazione sociale ristretta e comunque culturalmente omogenea.

La stessa Corte, nella citata sent. 143, richiamando quei doveri di neutralità ricordati sopra, ci rammenta che "*la commissione deve operare con imparzialità anche verso coloro che non hanno seguito l'attività scientifica dei commissari e non ne adottino le opinioni; cosicché non sorge il pericolo paventato dal Consiglio di Stato, che cioè il concorso alle cattedre universitarie si risolva, secondo il sistema vigente, in una cooptazione che favorisce coloro che sono stati vicini ai commissari o sono portatori della loro idea scientifica. Non sono lese neanche le regole della libertà dell'insegnamento e della destinazione della scuola a vantaggio di tutti, la cui osservanza è garantita dal fatto, già rilevato, che la commissione deve operare imparzialmente anche verso coloro che non appartengono alla scuola scientifica alla quale dirigono le loro preferenze i suoi componenti, e che essa non deve giudicare il concorrente a seconda che questi si sia o non si sia adeguato ai loro insegnamenti*" .

Qualche collega ha detto, in un post su Facebook (che non so si possa già utilizzare come dottrina): "*Sono un vecchio professore universitario, attualmente anche componente di una commissione Anvur - Miur (sistema su cui ho peraltro, come sulla Vqr, critiche da fare, che nelle sedi opportune di discussione scientifica ho già esposte da tempo). Il sistema universitario, in tutto il mondo, si basa sulla cooptazione dei migliori. Questo significa che non si fa carriera vincendo un concorso in tale ambito come se lo si facesse all'ASL o al catasto. In questo mondo (ripeto: ovunque) i concorsi si fanno e si vincono "a consuntivo", dopo avere dimostrato cioè capacità pregresse attraverso documentati risultati di ricerca e abilità didattiche. Che si sappia prima quale sarà il risultato (sulla base di tale premessa) non è uno scandalo, come non lo è il fatto che gli ordinari influenti di un settore disciplinare stabiliscano un ordine di progressione. Il male non sta dunque in un sistema di controllo di qualità "dei pari", come si dice, ma nel suo eventuale uso perverso: se io - è un pronome non riferito a me, ma da semplice esempio - che sono un potente e stimato docente coopero a mettere in cattedra uno bravo che è già apprezzato dai miei colleghi e perciò faccio accordi con loro, non c'è problema: è fisiologico e virtuoso che questo accada; il*

male, la patologia, è quando si mette in cattedra un allievo senza titoli, un mediocre portaborse o un'allieva che abbia meriti "personali" diversi da quelli scientifici, eccetera. Se sono un Maestro che si rispetti, il mio allievo o allieva lo/la faccio studiare, gli/ le faccio scrivere libri di valore, pubblicare saggi in riviste di fascia A (la più qualificata), lo/la invio a tenere relazioni in Italia e all'estero e se a questo punto mi batto nei concorsi per sostenerlo/ la è del tutto fisiologico".

Forse, le citazioni di Facebook ancora non si possono fare. Ma fortunatamente proprio negli ultimi giorni è uscito un autorevole librino, *Intellettuali,* a firma di Sabino Cassese, che passo a citare integralmente.

"*Questo ordinamento (universitario), che non è peculiare solo dell'Italia, è particolarmente rilevante per le procedure di selezione del personale universitario dei diversi ruoli. Esse sono in tutto il mondo fondate sulla cooptazione. Tale meccanismo si conclude con il concorso, ma parte da lontano. Infatti, i giudizi sono fondati su pubblicazioni, su relazioni a convegni, sulla partecipazione a ricerche collettive, sulla conoscenza personale. Il tessuto sul quale si svolgono le attività di ricerca e le iniziative collegate è quello della singola università, quello delle società scientifiche di settore, quello delle 'scuole'. Le selezioni avvengono ai diversi ruoli, in quasi tutto il mondo corrispondenti… La funzione della comunità scientifica, delle associazioni di studiosi e delle scuole è di formazione di reti di studiosi, di valutazione delle opere e delle attività, di scambio dialettico. Questo richiede come elemento necessario una conoscenza personale, frequenti contatti, scambio di scritti e di valutazioni, ciò che comporta sempre che chi fa poi parte delle commissioni di abilitazione conosce di regola già da prima la produzione scientifica dei richiedenti. La comunità può essere più o meno vasta. Una volta, circa mezzo secolo fa, era, ad esempio, composta da tutti i professori della facoltà, poi si è segmentata in comunità più ristrette, disciplinari. Ora c'è l'ulteriore tendenza a costituire comunità di studiosi pluridisciplinari e transnazionali. Lo stesso può dirsi delle associazioni, mentre le scuole fanno capo a singoli professori e ai loro allievi… Secondo il modello humboltiano di Università (1810), che impronta di sé tutte le università contemporanee, i doveri del professore sono tre: la ricerca, la formazione (l'insegnamento) e la formazione dei futuri formatori. Nello svolgimento di quest'ultima attività, il professore non si rivolge soltanto in età scolare, ma ad allievi in età post-scolare, svolgendo attività di tipo diverso: suggerire temi di studio, consigliare la lettura di libri e articoli, leggere e correggere testi, controllando e consigliando, suggerire strategie concorsuali. Come parte di questa complessa attività, il professore dovrà anche cercare le sedi di pubblicazione, che sono molte spesso riviste da lui o collane da lui curate. Il rapporto maestro-discepolo sta alla base della filiazione intellettuale e consiste sia nella trasmissione del sapere, sia nella costituzione di un legame di anime, sia in un rapporto dominato dalla logica della influenza (reciproca). E' nel rapporto maestro-allievo che si trova la prima fucina di intellettuali. Questo poi maturerà e svilupperà in rapporti sempre più complessi, la scuola, il gruppo di ricercatori, la 'squadra', il laboratorio, … , nei quali si verificherà anche la capacità di lavorare con gli altri, di ascoltare, di farsi ascoltare…*"[32].

[32] S. Cassese, *Intellettuali,* Il Mulino, Bologna, 36-38.

7. Alcune possibili conseguenze operative

Condivido questa posizione. Se questo atteggiamento è condiviso, allora dobbiamo interrogarci su alcune conseguenze pratiche e operative. E su di esse prendere posizione in tutte le sedi istituzionali consultive e di governo condiviso.

Quanto dobbiamo continuare a subire l'attuale organizzazione della valutazione, che sta ormai snaturando, conducendo verso meccanismi inaccettabili, la nostra produzione scientifica e, soprattutto, quella dei nostri allievi? Siamo invasi da articoli e libri inutili, che vengono valutati solo nella loro quantità e non più nella loro qualità; nell'epoca del "copia e incolla", siamo stati costretti a imparare ad utilizzare il degradante strumento della verifica "antiplagio", senza riuscire a trovare un codice comune per l'espulsione dei recidivi; almeno nell'area delle *soft sciences* stiamo corrompendo le modalità della nostra riflessione e delle nostre tecniche di studio e conoscenza; stiamo accettando supinamente la disarticolazione dei meccanismi di formazione e di selezione nella fase iniziale dei percorsi.

Vogliamo rinunziare alla fascia A? E lo dico da direttore di una rivista di fascia A, che proprio da questa collocazione vede garantito un continuo flusso di contributi, che permette l'uscita regolare da quasi venti anni di due numeri al mese che contengono contributi che si pongono al livello più alto delle citazioni nei settori di riferimento. Ma lo dico anche, da un lato, con la consapevolezza che ciò che va valutata non è la sede della pubblicazione, bensì il contenuto del contributo, dall'altro, con l'orgoglio di pensare che ormai l'autorevolezza della rivista non dipende solo dalla sua collocazione in fascia A, ma da quel continuo lavoro di squadra, di gruppo, a cui facevano riferimento le riflessioni di Cassese, e per il quale ringrazio tutto il gruppo - compreso me stesso! - che gira intorno alla Rivista da diretta, con un folto gruppo di amici: senza lavoro di squadra non si cresce, non crescono i più anziani, non crescono i più giovani, non cresce il gruppo stesso!

La necessità di pubblicare in riviste di fascia A, previo referaggio cieco da parte di studiosi che non fanno parte degli organi direttivi della rivista, sta provocando una serie di conseguenze nefaste, che non consistono solo nella proliferazione abnorme di scritti, di giovanissimi, di giovani, di studiosi di media età, ma anche di anziani che devono superare le diverse soglie, bensì anche nel continuo inseguimento alla costruzione di riviste (spesso telematiche, quindi senza limiti di spazio) quasi personali, che poi non possono allargare la sfera della direzione e del comitato scientifico (perché ciò impedisce che siano responsabili del referaggio), con autoinvii del saggio ovvero invio da parte di un possibile "maestro" (che però si è ben guardato dal leggerlo!), saggi respinti che poi appaiono in altre riviste, offese, lamentele pubbliche e private…, senza che ciò apporti nulla all'avanzamento, non dico della scienza, ma almeno della conoscenza…

Proposte ce ne sono: eliminiamo le soglie; eliminiamo la classificazione delle riviste in fasce; restituiamo agli organi direttivi la possibilità di fare il referaggio. Parliamone, dati alla mano, senza infingimenti; facciamoci portatori di proposte costruttive: sotto questo profilo Casag - vale a dire la conferenza delle associazioni scientifiche di area giuridica, di cui mi onoro di essere Presidente, è a disposizione, anche attraverso il suo sito (www.casag.eu), che ben potrebbe aprire uno spazio autonomo dedicato a questa riflessione.

È vero, i meccanismi di valutazione ci hanno costretto ad aprire gli occhi su aree di gravi inefficienze delle nostre realtà universitarie, hanno costretto tutti a porre maggiore impegno nelle diverse missioni delle Università. Ma non hanno risolto tutti i problemi, anzi ne hanno aperto altri. Si è detto che proprio la valutazione è il legame che collega autonomia e responsabilità. Mi sembra in realtà una affermazione che necessita di una validazione concreta, che rimane ancora indimostrata. Ma se questa è la strada - e forse, nel bene e nel male, lo è - allora, la parola d'ordine non può che essere "valutiamo la valutazione", sottoponiamo a continua critica e controllo i meccanismi di valutazione, operiamo per un continuo miglioramento, che non può che basarsi sulle riflessioni di quella comunità di pari che è la comunità scientifica.

E, ancora, come si organizzano i processi di reclutamento e di selezione?

Di fronte all'amplia platea di possibili bravi candidati, ma al numero ristretto di posti (di dottorati, di assegni, di ricercatori, di professori di seconda e prima fascia) possiamo permetterci di fare, a tutti i livelli, una programmazione delle risorse? Oppure ogni volta rischiamo, dopo un iter infinito e straziante che prende le mosse da un primo consiglio di dipartimento per chiedere un assegno, un posto di ricercatore o di docente di prima o di seconda fascia, per poi approdare in Senato accademico, in consiglio di amministrazione e di nuovo in consiglio di dipartimento per la definita assegnazione della risorsa e alla fine della nomina della Commissione, una denunzia per abuso d'ufficio o per qualche altro mostruoso reato (destinato poi a dissolversi nel tempo)? E rispetto alle proposte di riforma del reclutamento di cui si discute in questi giorni, come facciamo a tenere insieme una base della piramide abbastanza ampia, per permettere a molti dei nostri giovani di accedere ad una prima fase di attività di ricerca con l'impossibile garanzia che questa base non abbia delle vie di uscita laterali e non si trasformi in precariato? D'altra parte, chi ha vissuto intensamente la fase della formazione dei giovani, seguendoli con la dovuta attenzione, coinvolgendoli in progetti comuni, confrontandosi con le loro aspirazioni, leggendo e correggendo i loro scritti, senza limitarsi a dar loro una pacca sulla spalla, sa molto bene che i percorsi non sono sempre lineari: ci sono molti ragazzi che vogliono partecipare ad una prima fase comune di formazione intellettuale senza però poi vedersi inevitabilmente destinati alla ricerca ed all'insegnamento universitari. Percorsi che, partendo da una visione ideologica della realtà, non tengano conto di questa

inevitabile dimensione "ad imbuto" non sono funzionali ad una corretta costruzione universitaria, ma non tengono nemmeno degli itinerari personali di crescita.

E, ancora, nei processi di selezione possiamo inserire criteri e profili? Quelli cioè che servono a determinare concretamente il tipo di ricercatore, di docente di cui abbiamo bisogno? La giurisprudenza amministrativa ci dice di no. Ma dalla dottrina sono intervenuti forti critiche, su cui ci dobbiamo maggiormente soffermare[33].

Va rivendicata allora la possibilità di programmare, di scegliere quale figura inserire (profili, criteri) inserire nelle proprie strutture di ricerca e di insegnamento. Potrebbe mai un giudice sindacare l'approvazione dell'attribuzione di una risorsa all'una o all'altra area scientifica da parte dell'ateneo o l'attribuzione del posto all'uno o all'altro settore scientifico disciplinare? Finora non è mai successo, ma concettualmente non è molto diverso dal ritenere illegittima l'apposizione di profili e di criteri o, come è successo, la coerenza della produzione scientifica con il settore scientifico-disciplinare. Ma non dobbiamo commettere ingenuità, come quella recentemente riportata dai giornali di un commissario che, chiuso il concorso, si sarebbe fatto aiutare dal candidato risultato vincitore a sistemare i suoi titoli. C'è il segretario della commissione, ci sono i funzionari amministrativi: certi atteggiamenti, frutto di vecchie abitudini dell'Università dove la mia generazione è cresciuta, sono inaccettabili. Ma possiamo condannare il nostro sistema universitario sulla base di queste ingenuità? Penso di no, anche se è opportuno richiedere a tutti maggiore attenzione e minore superficialità.

Sicuramente legata alla dimensione dell'autonomia è la possibilità di governo autonomo, e questa - sotto il profilo della scelta del personale dirigente i nostri dipartimenti e i nostri corsi di laurea - ci è rimasta; difficile auspicare la possibilità di scelta di modelli organizzativi molto diversi, ma forse questo non è nemmeno un obiettivo immediato da perseguire. Richiedere e perseguire maggiore flessibilità nella definizione dei curricula ci viene richiesto e, se non lo faremmo autonomamente, lo dovremo subire con una decisione alla quale non abbiamo contribuito: e sarà a nostro disdoro.

Ciò che occorrerebbe è invece che la possibilità di semplificazione amministrativa e contabile rimanesse (o tornasse) nelle mani dei singoli Atenei e dei docenti. Siamo strozzati da colli di bottiglia che non sappiamo se derivano da scelte legislative sbagliate, da scelte regolamentari autonome errate ovvero da prassi interne erronee. Faccio qualche esempio: il Mepa sta diventando ormai un luogo dove si compra a prezzi più alti di quelli che si trovano sul mercato libero: almeno per piccole quantità, il Mepa, oltre a costituire un intralcio amministrativo, rende risultati peggiori di una personale ricerca nei grandi store, che probabilmente non sono interessati a destinare risorse di personale dedicato al Mepa. Le spese di rendicontazione sono un terno al lotto (mi sono sentito dire che se un invitato bolognese doveva poi

[33] D. Braga, *È ora di cambiare le regole che governano i concorsi universitari,* ne *Il Sole - 24ore*, 13 ottobre 2021.

fermarsi a Firenze, era meglio comprare un biglietto Bologna-Roma-Bologna e farlo scendere prima, con un evidente aggravio della spesa, ma così si sarebbero evitate contestazioni successive… sulla stessa linea si collocano le proibizioni, sentite anche in questa occasione, di invitare a pranzo relatori residenti a Roma…). Spesso queste disfunzioni dipendono da scelte amministrative difensive, di fronte ai continui rischi di indagini penali e contabili (inutilmente) aggressive. E' difficile non capire il rischio che le nostre amministrazioni corrono, ma una risposta va data, probabilmente concordando linee comuni con i soggetti deputati al controllo *ex post* e allocando la responsabilità finale non sulla pelle della amministrazione, bensì in capo ai docenti, responsabili della costruzione e della conduzione dei progetti di ricerca[34].

Bene, vorrei proporre una grande operazione collettiva di raccolta di queste e altre aporie organizzative e contabili, in modo da poter ragionare insieme sulle correzioni da apportare al nostro tessuto normativo e intervenire sui gangli giusti.

Solo un cenno ad un altro problema, al quale è dedicata una apposita relazione. Vorremmo tutti maggiore autonomia finanziaria, ma questa talvolta appare più una richiesta di facciata che un obiettivo realistico: la concezione dominante nel sistema europeo rimane fondamentalmente quella di una Università finanziata sulla fiscalità generale, con limitati apporti da parte del corpo dei fruitori del servizio e un altrettanto limitato apporto di finanziamenti esterni: qui c'è un previo nodo culturale che va sciolto. Lo schema di base, allora, non può che essere quello del fondo di finanziamento ordinario, per la cui distribuzione dovranno essere individuati - "politicamente", a prescindere dagli algoritmi applicativi - criteri adeguati, che risulteranno sempre discutibili e contestabili (è lo stesso che succede per il Fondo Sanitario Nazionale). Aprire a meccanismi di finanziamenti esterni o a meccanismi premiali significa aprire alla competizione, significa aprire la *governance* delle nostre università, passaggio inevitabile se si vuole evitare una stantia autoreferenzialità. Ma le resistenze culturali sono fortissime. Di nuovo, la strada dell'autonomia[35] può diventare lo strumento affinché ogni singolo ateneo trovi i meccanismi più adeguati di apertura alla competizione e di flessibilizzazione della *governance*.

8. Il caso dei corsi in lingua straniera

Un qualche interesse anche ai fini di una valutazione sui limiti dell'autonomia universitaria e sui complessi raccordi che l'autonomia incontra raffrontandosi con il complessivo sistema delle finalità costituzionali lo si ricava dalla vicenda dei corsi in lingua straniera.

[34] Per questa notazione v. anche L. Violini, *Academic freedom, University Autonomy (Work in Progress), and Striving Towards Accountability: an Italian Perspective,* in M. Seckelmann, L. Violini, C. Fraenkel-Haeberle, G. Ragone, *Academic Freedom Under Pressure… cit.*, 129.

[35] Aderendo alla tesi che l'autonomia si riferisce ai singoli Atenei, e non al sistema universitario complessivo; per la discussione, v. E. Castorina, *Autonomia universitaria... cit.,* 66 ss.

Nella sentenza 42 del 2017, la Corte chiaramente statuisce la "*centralità costituzionalmente necessaria della lingua italiana*" , in particolare nell'ambito scolastico e universitario, contesti nei quali "*il primato della lingua italiana si incontra con altri principî costituzionali, con essi combinandosi e, ove necessario, bilanciandosi: il principio d'eguaglianza, anche sotto il profilo della parità nell'accesso all'istruzione, diritto questo che la Repubblica, ai sensi dell'art. 34, terzo comma, Cost., ha il dovere di garantire, sino ai gradi più alti degli studi, ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi; la libertà d'insegnamento, garantita ai docenti dall'art. 33, primo comma, Cost., la quale, se è suscettibile di atteggiarsi secondo le più varie modalità, «rappresenta pur sempre […] una prosecuzione ed una espansione» (sentenza n. 240 del 1974) della libertà della scienza e dell'arte; l'autonomia universitaria, riconosciuta e tutelata dall'art. 33, sesto comma, Cost., che non deve peraltro essere considerata solo sotto il profilo dell'organizzazione interna, ma anche nel «rapporto di necessaria reciproca implicazione» (sentenza n. 383 del 1998) con i diritti costituzionali di accesso alle prestazioni"*.

Ciò posto, per la Corte è abbastanza agevole tracciare le linee di confine di un bilanciamento dei diversi valori costituzionali, che tenga nel dovuto conto del rapporto costituzionalmente fissato tra legge statale e autonomia universitaria (del singolo Ateneo).

Può osservare la Corte che "*la disposizione censurata, nell'indicare i vincoli e criteri direttivi che le università devono osservare in sede di modifica dei propri statuti, prevede, in particolare, che il rafforzamento dell'internazionalizzazione degli atenei possa avvenire 'anche' attraverso l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera. L'obiettivo dell'internazionalizzazione – che la disposizione de qua legittimamente intende perseguire, consentendo agli atenei di incrementare la propria vocazione internazionale, tanto proponendo agli studenti una offerta formativa alternativa, quanto attirando discenti dall'estero – deve essere soddisfatto, tuttavia, senza pregiudicare i principî costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà d'insegnamento. L'autonomia universitaria riconosciuta dall'art. 33 Cost., infatti, deve pur sempre svilupparsi 'nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato' e, prima ancora, dai diversi principî costituzionali che nell'ambito dell'istruzione vengono in rilievo. Ove si interpretasse la disposizione oggetto del presente giudizio nel senso che agli atenei sia consentito predisporre una generale offerta formativa che contempli intieri corsi di studio impartiti esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano, anche in settori nei quali l'oggetto stesso dell'insegnamento lo richieda, si determinerebbe, senz'altro, un illegittimo sacrificio di tali principî"*.

Continua la Corte, affermando che "*l'esclusività della lingua straniera, infatti, innanzitutto estrometterebbe integralmente e indiscriminatamente la lingua ufficiale della Repubblica dall'insegnamento universitario di intieri rami del sapere. Le legittime finalità dell'internazionalizzazione non possono ridurre la lingua italiana, all'interno dell'università italiana, a una posizione marginale e subordinata, obliterando quella funzione, che le è propria, di vettore della storia e dell'identità della comunità nazionale, nonché il suo essere, di per sé, patrimonio culturale da preservare e valorizzare. In secondo luogo, imporrebbe, quale presupposto per l'accesso ai corsi, la conoscenza di una lingua diversa dall'italiano, così*

impedendo, in assenza di adeguati supporti formativi, a coloro che, pur capaci e meritevoli, non la conoscano affatto, di raggiungere «i gradi più alti degli studi», se non al costo, tanto in termini di scelte per la propria formazione e il proprio futuro, quanto in termini economici, di optare per altri corsi universitari o, addirittura, per altri atenei. In terzo luogo, potrebbe essere lesiva della libertà d'insegnamento, poiché, per un verso, verrebbe a incidere significativamente sulle modalità con cui il docente è tenuto a svolgere la propria attività, sottraendogli la scelta sul come comunicare con gli studenti, indipendentemente dalla dimestichezza ch'egli stesso abbia con la lingua straniera; per un altro, discriminerebbe il docente all'atto del conferimento degli insegnamenti, venendo questi necessariamente attribuiti in base a una competenza – la conoscenza della lingua straniera – che nulla ha a che vedere con quelle verificate in sede di reclutamento e con il sapere specifico che deve essere trasmesso ai discenti. Tuttavia, della disposizione censurata nel presente giudizio è ben possibile dare una lettura costituzionalmente orientata, tale da contemperare le esigenze sottese alla internazionalizzazione – voluta dal legislatore e perseguibile, in attuazione della loro autonomia costituzionalmente garantita, dagli atenei – con i principî di cui agli artt. 3, 6, 33 e 34 Cost., parametro quest'ultimo il quale, ancorché non evocato dal rimettente, è pertinente allo scrutinio delle odierne questioni di legittimità costituzionale".

Insomma, i principi sulla lingua italiana si impongono sull'autonomia dei singoli Atenei. Ma gli stessi principî costituzionali, "s*e sono incompatibili con la possibilità che intieri corsi di studio siano erogati esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano, nei termini dianzi esposti, non precludono certo la facoltà, per gli atenei che lo ritengano opportuno, di affiancare all'erogazione di corsi universitari in lingua italiana corsi in lingua straniera, anche in considerazione della specificità di determinati settori scientifico-disciplinari. È, questa, una opzione ermeneutica che rientra certamente tra quelle consentite dal portato semantico dell'art. 2, comma 2, lettera l), della legge n. 240 del 2010 – nel cui testo non compare, del resto, alcun riferimento al carattere di esclusività dei corsi in lingua straniera – e che evita l'insorgere dell'antinomia normativa con i più volte evocati principî costituzionali: una offerta formativa che preveda che taluni corsi siano tenuti tanto in lingua italiana quanto in lingua straniera non li comprime affatto, né tantomeno li sacrifica, consentendo, allo stesso tempo, il perseguimento dell'obiettivo dell'internazionalizzazione."*

A conferma della propria posizione, la Corte è addirittura costretta a "precisare che quanto sinora affermato è riferito soltanto all'ipotesi di intieri corsi di studio universitari". "*È ragionevole invece che, in considerazione delle peculiarità e delle specificità dei singoli insegnamenti, le università possano, nell'ambito della propria autonomia, scegliere di attivarli anche esclusivamente in lingua straniera. Va da sé che, perché questa facoltà offerta dal legislatore non diventi elusiva dei principî costituzionali, gli atenei debbono farvi ricorso secondo ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, così da garantire pur sempre una complessiva offerta formativa che sia rispettosa del primato della lingua italiana, così come del principio d'eguaglianza, del diritto all'istruzione e della libertà d'insegnamento*".

La chiave di lettura diventa allora, come si è cercato più volte di sostenere, quella del bilanciamento dei diversi principi costituzionali che entrano in gioco nel complicato mondo dell'Università e della sua autonomia.

9. La sfera della autonomia e della responsabilità disciplinare

Va sicuramente rafforzata la sfera dell'autonomia (e della responsabilità) disciplinare, a difesa della dignità della istituzione, ma anche a difesa del singolo docente. Quando una procura, presentando una indagine o lasciando filtrare notizie della fase istruttoria, scrive che sono state "vendute" cattedre e un giornale diffonde la notizia, si deve aprire subito un'istruttoria, che tolga, almeno da parte nostra, dubbi sulla dignità della persona e della istituzione. Occorre cioè immediatamente aprire un'istruttoria interna, che chiarisca i procedimenti seguiti, le unità coinvolte nella decisione, il tipo di potere esercitato: troppo spesso le Procure e i giornali si basano su di una incompleta conoscenza della normativa di settore, dei procedimenti, dei margini di discrezionalità, dell'andamento della procedura.

Questi sono punti ai quali dobbiamo prestare la massima attenzione, anche perché qualcosa si sta muovendo anche a livello generale. Alcuni recenti indirizzi normativi hanno dimostrato una presa di coscienza di tale condizione e, auspicabilmente, un'inversione di rotta.

Ci si riferisce in particolare alla riforma della giustizia particolarmente caldeggiata dalla Ministra Cartabia, che reca alcune misure specificamente volte ad attribuire maggior tutela al principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

Così, a titolo di esempio, può farsi riferimento all'art. 1, comma 9, della legge delega n. 134/2021, il quale stabilisce che "*nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di indagini preliminari e di udienza preliminare e alle disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di progetti organizzativi delle procure della Repubblica, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:*

a) modificare la regola di giudizio per la presentazione della richiesta di archiviazione, prevedendo che il pubblico ministero chieda l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna; (…)".

Questa disposizione, cui dovrà essere data esecuzione nel decreto legislativo di attuazione della delega, *capovolge* sostanzialmente il criterio guida - e dunque la prospettiva sottesa - per la valutazione tra richiesta di rinvio a giudizio e richiesta di archiviazione, attualmente ancorata alla presenza di "*elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio*". Al gip sarà finalmente richiesta una valutazione sull'esito positivo dell'instaurando giudizio.

Ancora, altro esempio di tale mutamento di tendenza sembra potersi rinvenire nel comma 25 del medesimo art. 1, L. n. 134/2020, ai sensi del quale "*nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, in materia di comunicazione della sentenza sono adottati nel rispetto del seguente principio e criterio direttivo: prevedere che il decreto di archiviazione e la sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione*

costituiscano titolo per l'emissione di un provvedimento di deindicizzazione che, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di dati personali, garantisca in modo effettivo il diritto all'oblio degli indagati o imputati".

Ulteriore segnale positivo è poi rappresentato dall'attuazione, cui l'Italia sta dando seguito, della Direttiva 2016/343/UE in tema di presunzione di innocenza, secondo il cui art. 3 «*Gli Stati membri assicurano che agli indagati e imputati sia riconosciuta la presunzione di innocenza fino a quando non ne sia stata legalmente provata la colpevolezza*».

In particolare, con la L. n. 53/2021 il Parlamento ha delegato il Governo a dare attuazione alla suddetta Direttiva, il cui termine è scaduto il 1° aprile 2018 (in un primo momento l'Italia aveva ritenuto di essere già in linea con i principi recati nel provvedimento europeo).

Lo schema di decreto legislativo (il cui esame pende dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato) prevede, all'art. 2, il *divieto, per le autorità pubbliche, di presentare all'opinione pubblica l'indagato o l'imputato in un procedimento penale come "colpevole" prima che sia intervenuto un provvedimento definitivo di condanna, pena l'irrogazione di sanzioni penali o disciplinari e l'eventuale obbligo di risarcimento del danno all'interessato, con conseguente rettifica delle dichiarazioni rese.*

L'art. 3 interviene invece sul decreto legislativo n. 106 del 2006 in tema di organizzazione degli uffici del pubblico ministero, per disciplinare i rapporti tra procura e organi d'informazione, imponendo la divulgazione delle informazioni relative ai procedimenti solo tramite comunicati stampa o conferenze stampa ufficiali, consentendo la diffusione delle sole informazioni strettamente necessarie alla prosecuzione delle indagini e comunque senza indicare l'indagato o imputato come colpevole, e *vietando l'assegnazione ai procedimenti penali di denominazioni lesive della presunzione di innocenza*.

Non dovrà mai più succedere che un'indagine venga chiamata "*Università bandita*" o "*Do ut des*", senza che vi siano adeguate reazioni istituzionali. In ogni caso, e a prescindere dal nome, che deve rispettare quei criteri di continenza che valgono per il diritto all'informazione in generale, di fronte all'apertura di indagini che coinvolgono meccanismi universitari, si potrebbe pensare che l'ateneo coinvolto apra subito un fascicolo disciplinare, dove inserire una prima istruttoria sulla vicenda, specificando le norme di riferimento, il procedimento seguito, le votazioni intervenute, le prime eventuali dichiarazioni dei docenti e delle strutture interne coinvolte. Si potrebbe pensare a giungere ad una prima chiusura provvisoria alla vicenda, per restituire dignità ad una Università imbrattata senza ragione. Se ci sono responsabilità penali emergeranno, sempre ricordando che la responsabilità penale è personale; ma una previsione di questo tipo avrebbe un effetto di *feedback* sul livello di attenzione con cui si seguono le procedure e permetterebbe di distinguere subito le responsabilità della istituzione o del singolo docente finito nelle intercettazioni "a strascico" senza finire tutti in un unico calderone, che si scioglierà nel silenzio di una archiviazione o di una prescrizione dopo anni di istruttorie sincopate e abbandonate dopo i primi iniziali fuochi di artificio.

10. La riserva di legge

Come abbiamo già visto, l'ultimo comma dell'art. 34 prevede che le Università, assieme alle istituzioni di alta cultura e alle accademie, "*hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*". La formula ha tradizionalmente posto tre ordini di problemi: l'uno, di più facile soluzione, del rapporto con la potestà legislativa regionale, che, anche dopo la riforma del Titolo V nel 2001, è tendenzialmente esclusa dagli ambiti propri dell'autonomia universitaria[36]; l'altro, della natura assoluta o relativa della riserva di legge statale e del suo rapporto con l'art. 97 Cost.; il terzo, quello della spettanza del diritto, se al sistema o ai singoli Atenei.

Devo dire che la tesi della "riserva aperta", fatta propria dalla sentenza n. 383/1998, mi continua a convincere, non solo per la valorizzazione della normazione europea, ma anche perché in un quadro così complesso quale quello costituzionale finora descritto, le plurime finalità costituzionale che possiamo ritrovare, le ampie necessità di coordinamento intersoggettivo e interorganico che devono essere rispettate, la necessità di coinvolgimento degli organi di governo autonomo che devono essere mantenute, rendono la riserva di legge di cui all'art. 33 molto vicina al modello della riserva rinforzata, quella in cui la legge e tutti gli atti normativi secondari eventualmente ammissibili devono rispettare le finalità e le indicazioni che già si trovano in Costituzione.

Afferma la Corte, in maniera condivisibile, che "*la riserva di legge assicura il monopolio del legislatore nella determinazione delle scelte qualificanti nelle materie indicate dalla Costituzione, sia escludendo la concorrenza di autorità normative "secondarie", sia imponendo all'autorità normativa "primaria" di non sottrarsi al compito che solo a essa é affidato. Tale valenza é generale e comune a tutte le "riserve". Dipende invece dalle specifiche norme costituzionali che le prevedono, secondo la loro interpretazione testuale, sistematica e storica, il carattere di ciascuna riserva, carattere chiuso o aperto alla possibilità che la legge stessa demandi ad atti subordinati le valutazioni necessarie per la messa in atto concreta delle scelte qualificanti la materia ch'essa stessa ha operato*". Vi possono essere casi in cui la riserva di legge, da un lato, deve rispettare l'autonomia universitaria, dall'altro, vi possono essere esigenze unitarie che possono essere soddisfatte anche da atti secondari del governo, nel rispetto delle condizioni sostanziali poste dalla normativa di rango superiore (costituzionale, europea e legislativa).

[36] V. Corte cost., sin dalla sent. 51 del 1966; v. poi, fra le tante., le sentenze 14/1983, 102/2006 e 129/2012; per la distinzione delle aree di normazione statale, regionale, autonoma, v., fra le tante, sentt. n. 191/1991 e 281/1992.
Si v. poi U. Pototschnig, *La collaborazione tra due autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, 1993, 530-531; R. Balduzzi, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 274, si sofferma in particolare sulle Regioni ad autonomia speciale che, a suo parere, dimostrano la previsione nel nostro sistema di forme di competenza legislativa regionale in materia: «l'art. 17, lett. d), Stat. Sicilia che attribuisce alla Regione competenza legislativa concorrente in materia di istruzione universitaria, nonché l'art. 5, lett. a), Stat. Sardegna, che attribuisce alla Regione competenza attuativaintegrativa in materia di "istruzione d'ogni ordine e grado, ordinamento degli studi"»; F. Guella, *Una materia "università" in costituzione: atenei e territori tra autonomia funzionale, riserva di legge e competenze regionali,* in *Rivista Aic*, n. 1/2017, pp. 1-28.

D'altra parte, come giustamente osserva Poggi, "*nel momento in cui l'autonomia universitaria diventa finalmente effettiva si percepisce che il vero problema non è più il contenuto della riserva di legge, bensì il bilanciamento tra i principi costituzionali che reggono il sistema delle autonomie costituzionalmente garantite*"[37].

Si tratta di principi ribaditi anche recentemente. Ancora nella sentenza 104 del 2017, la Corte ha affermato che il "*rinvio a fonti e atti amministrativi non solo non è vietato, ma è in un certo senso persino fisiologico: nulla nella Costituzione - ivi comprese le riserve relative di legge di cui agli articoli 33, 34 e 97 - vieta alla legge di affidare l'integrazione e lo sviluppo dei propri contenuti sostanziali ad un'attività normativa secondaria di organi statali 'quando si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative*".

Ciò che non è possibile è lasciare "*indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti, declassando la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale".*

D'altra parte, è proprio una riserva aperta, rispettosa nell'intensa struttura di finalità costituzionali presenti nel settore (e quindi, secondo le tradizionali ricostruzioni dottrinali, "rinforzata"), che garantisce meglio quel corretto rapporto tra soggetto "sovrano", inteso come titolare di un potere di coordinamento unitario, e soggetto autonomo, che abbiamo visto all'inizio di questa riflessione. Senza nasconderci dietro raffinate ricostruzioni teoriche, la dimensione della "riserva aperta" di tipo rinforzata, da un lato, è sicuramente più adeguata a governare la complicata e plurale dimensione delle autonomie, tra cui quelle universitarie, previste nella nostra Costituzione, dall'altro, rende meno problematico il raccordo con l'art. 97[38].

11. La "forza delle idee" e il suo ritorno come criterio ordinatore dei processi decisionali

Non è un caso, almeno per me, di voler riparlare oggi con forza della questione, del significato, del valore complessivo e di sistema dell'autonomia universitaria. Ci sono infatti importanti ricadute istituzionali che non possono essere sottovalutate.

In questo ultimo periodo, e in particolare con l'avvento del Governo Draghi, sembrano infatti giunti al capolinea le due linee di tendenza politico- istituzionali che hanno dominato – confusamente, ma con una certa nettezza di direzione – gli ultimi tre decenni, trovando il loro *climax* nell'appena terminato secondo decennio del terzo millennio.

[37] A. Poggi, *Le autonomie funzionali*… cit., 140.

Sta infatti fallendo il progetto ispirato ad un confuso democraticismo populista, che pensava di dirigere le moderne società liberali, democratiche, sociali, attraverso un impasto in cui la democrazia diretta, aggirando gli inevitabilmente complessi processi democratici rappresentativi, si legava a figure di capi carismatici in grado di creare meccanismi di identificazione tra masse e leader. Non c'è bisogno di scendere ad esempi, nel presente e nel passato. Nel contempo sta fallendo anche quel disegno per cui si pensava che la direzione delle moderne democrazie sociali potesse avvenire, non già attraverso una normale, ordinata, fisiologica, continua dialettica tra legislatori e giudici, tra decisori e controllori, bensì attraverso forme, totalmente autoreferenziali e sottratte ad ogni verifica democratica, di controllo legalitario esterno e astratto. Si trattava, e si tratta ancora, di due progetti pericolosi, giacché intimamente autoritari e antidemocratici, che, tuttavia, nelle ricorrenti fasi di crisi che, non solo in Italia, abbiamo attraversato, erano sembrati, anche ad una parte delle classi dirigenti di questi Paesi, la risposta più rapida e più facile, la scorciatoia che i modelli democratici avevano davanti per poter funzionare senza apparenti contraccolpi: e ampi settori imprenditoriali e intellettuali avevano irresponsabilmente ceduto a queste sirene.

Sconfitte, o comunque superate, queste linee di tendenza, non c'è dubbio che occorrerà far ripartire i complessi processi della democrazia rappresentativa, ripristinare i corretti circuiti, facendo finalmente leva all'interno di essi sulla competenza e sul merito, e facendo tesoro delle tante lezioni che si possono trarre anche da questa ultima crisi (non credo che le *supply chains,* le catene di produzione di valore, si accorceranno in maniera significativa, ma sicuramente il post-pandemia imporrà di ripensare all'impatto sulle modalità di lavoro, sulla mobilità, sullo sfruttamento degli spazi, sulla distribuzione della ricchezza).

Il tema oggi è: chi è l'interlocutore di questi processi, di questi veri e propri sommovimenti tellurici? La sensazione è che non ci sia ancora un interlocutore politico in grado di intercettarli, recepirli e trasformarli in indirizzo politico, mentre vi siano –almeno *in nuce* – uno o più interlocutori sociali, che però non riescono ancora a darsi, in un sistema politico anchilosato un luogo di riferimento partitico: l'operazione compiuta dalla Democrazia Cristiana negli anni '50-'60 non ha trovato a soggetti in grado di replicarla, per svariate ragioni che esorbitano dallo spazio di questo saggio.

In Italia, così come nella maggior parte dei sistemi politici democratici e sociali, eredi delle vecchie società liberali, il processo democratico, in omaggio al principio della sovranità popolare, si è basato per lungo tempo sul modello della prevalenza nel processo decisionale del ruolo dei partiti popolari e di massa: questo modello ha avuto delle varianti anche molto importanti e significative, ma è stato il tratto comune che ha caratterizzato la fine dell'800 e tutto il '900 europeo e occidentale. Il modello si è poi evoluto nel tempo, modificando i tratti originari, ovvero è crollato, più o meno rovinosamente, più o meno repentinamente, in quasi tutte le esperienze democratiche e sociali, non solo per ragioni endogene, ma

anche perché attaccato dall'esterno dall'emergere, non più dei modelli socialisti, che nell'arco del '900 hanno toccato l'apogeo per poi dissolversi, quanto di modelli autoritari e autocratici, che stanno tuttora minacciando le nostre democrazie e i valori posti a loro fondamento.

Nei sistemi democratici e sociali occidentali alla tradizionale linea basata sul ruolo dei partiti di massa appena evidenziata si sono aggiunte e mescolate negli ultimi quarant'anni le due linee di tendenza appena citate nella strutturazione dei processi decisionali: l'una faceva riferimento ad una matrice democratico-populista, che ha trovato i suoi epigoni nei cantori italiani della democrazia diretta e dell'"uno vale uno"; l'altra faceva capo all'idea della prevalenza dei controlli legalitari esterni, che avrebbero potuto conformare (e purificare) i processi decisionali lungo le linee di un controllo astratto, che avrebbe messo a tacere gli impulsi belluini della lotta politica. Come spesso succede, l'Italia è stato il laboratorio *in vitro* in cui questi modelli sono emersi nella loro capacità rappresentativa estrema: ci siamo entrati prima, ma forse riusciremo anche a uscirne prima.

Nella crisi conclamata, emersa nella sua crudezza negli ultimissimi mesi, dei modelli estremi della democrazia diretta e del controllo legalitario astratto, come ristrutturare il circuito dei processi decisionali, come dargli una nervatura, un assetto, una direzione? Come offrire, dare (non voglio usare il termine "imporre", anche se mi piacerebbe tanto…) a chi decide una chiave di lettura attraverso la quale traguardare sistemi complessi e ordinare al loro interno i valori e le priorità? Come evitare che nel disordine delle società di massa le forme della democrazia rappresentativa vengano travolte da meccanismi di decisioni casuali, assunte sulla base di pressioni momentanee o di letture affrettate di sondaggi, non più mediate, né dai partiti di massa, né dal democraticismo populista, né dall'illusione purificatrice del controllo legalitario astratto ed esterno?

Forse, nel disordine che altrimenti ci apprestiamo a vivere, è giunto il momento di rivendicare, nel circuito della democrazia rappresentativa e rispettando il primato – temperato da tutti i meccanismi antimaggioritari - della politica, la centralità della "forza delle idee" e del loro confronto organizzato e aperto, con le armi della capacità di dialogo che solo una cultura dialettica sa offrire. Non si tratta di spostare l'asse delle forme plurali della democrazia rappresentativa, né di rivendicare il prevalere di una società degli ottimati, bensì di affermare il modello della decisione consapevole, assunta dal decisore democraticamente legittimato sulla base del confronto laico delle idee liberamente sviluppato in sistemi aperti, pluralisti, abituati allo scambio dialettico delle esperienze e dei dati, secondo un modello intimamente interdisciplinare. E ciò è tanto più vero in un momento in cui è richiesto al Paese e all'Europa un grande sforzo di rinnovamento per uscire dalla drammatica crisi economica, sociale, culturale, produttiva provocata dalla pandemia. Forse è finalmente giunto il momento di riaffermare la centralità dei luoghi di ricerca e, tra di essi, delle Università. In fin dei conti, proprio le Università, sulla base del

loro statuto costituzionale di libertà e di autonomia, specie se riescono - se riusciamo - a rinnovarsi e uscire da una certa patina di autoreferenzialità (diciamoci la verità, ormai un po' stantia e anacronistica), sono il luogo della più grande industria del Paese (basta pensare ai numeri – studenti, docenti, personale amministrativo, indotto - che si muovono intorno ad esse); sono il luogo in cui si può trovare ogni tipo di *expertise*; sono il principale luogo in cui si può intercettare, strutturare e dirigere la formazione della futura classe dirigente nazionale ed europea; sono un luogo fondamentale, anche se non unico, per garantire mobilità sociale (elemento drammaticamente mancato negli ultimi venti anni e che ha contribuito ad aumentare quel livello di frustrazione che attraversa le nostre società); sono il luogo, se non unico, sicuramente privilegiato in cui si può produrre e far circolare (garantendo la massima libertà di espressione, fondamento laico della costituzionalmente garantita libertà di ricerca e di insegnamento) quel patrimonio di idee che è l'unica garanzia della crescita del Paese e dell'Europa di fronte alle chimere di modelli, estranei alle nostre tradizioni e ai nostri valori, basati sulla competizione estrema ovvero sul carattere autocratico e autoritario del processo decisionale. Ma, come ho più volte sottolineato, la difesa strenua dell'autonomia non può andare disgiunta dalla consapevolezza che l'autonomia implica responsabilità, che rivendicare l'una dimensione senza accettare l'altra rende poco credibili le istanze che provengono dal mondo universitario.

12. Conclusioni

Nel 1988, più di trent'anni fa, Leopoldo Elia concludeva il Convegno AIC sull'autonomia universitaria, proponendo che "*l'assemblea affidi al futuro consiglio direttivo il compito di elaborare un documento che contenga le soluzioni più accettabili dal punto di vista costituzionalistico*". Molti temi sono stati affrontati; alcune riforme sono state approvate; il rapporto tra dimensione individualistica e dimensione collettiva della libertà di ricerca e di insegnamento rimane sempre sullo sfondo, anche se tutti noi ci rendiamo conto della crucialità della dimensione collettiva, non solo nell'area delle *hard sciences*, ma anche in quella nostra delle *soft sciences*. Ma molti nodi sono ancora sul tappeto: e bisogna cogliere l'occasione per discuterne evitando pregiudizi ideologici e senza infingimenti.