

Le “regole” dell’autonomia universitaria. Brevi riflessioni sul cambiamento di Rosa Rota *

Pubblicato in “ASTRID – Rassegna” n. 35 del 2006

1. Dall’art.33 ai novellati artt. 117 e 118 della Costituzione

1.1 Premessa. La trattazione del complesso tema dell’autonomia universitaria richiede primariamente di fermare l’attenzione sui termini dei quali si compone l’argomento in questione; di riflettere, quindi, sull’etimologia delle parole, le quali portano sempre con sé la radice del singolo concetto¹.

Autonomia: l’etimologia del termine indica la capacità di normazione su se stesso; è concetto intimamente legato alla “regola”, quindi valido in sé, anche senza nessuna ulteriore ‘apposizione’.

Università: si indicava originariamente un cammino solidale verso un medesimo scopo (“uni”- “versus”); esso richiama pertanto un concetto dinamico, che presuppone una “regola”, appunto, comune in cui riconoscersi. Nelle Università degli Studi il motivo del ‘cammino solidale’ è la forma per eccellenza di elaborazione, organizzazione e trasmissione della cultura.

L’Università è, quindi, istituzione fondata sulla cultura, per la trasmissione critica del sapere, mediante regole e norme che essa proietta su se stessa. La *causa efficiens* è nella ricerca del sapere (*ad eruendam veritatem*); la *causa finalis* nel trovare i singoli gradi del sapere (*scire*).

Non è un caso che la storia, dopo i complessi fenomeni di sette secoli, abbia sul finire del Novecento ripresentato una fisionomia che riavvicina, almeno concettualmente, le Università alle *Universitates* degli albori medievali²!

* Ricercatrice di Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata” e Professore aggregato di Legislazione ambientale presso la Facoltà di Ingegneria della medesima Università.

Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume degli Atti del Convegno “L’autonomia del sistema universitario: paradigmi per il futuro”, a cura di A. D’Atena, Giappichelli editore.

¹ Alcune brevi ma dense riflessioni, in chiave storica e filologica, “per una possibile lettura del complesso quadro legislativo e sociale che compone il volto formale dell’Università”, sono nel colto bel saggio di V. Capuzza, “Forme e contenuto dell’Università fra storia e filologia”, in corso di pubblicazione nel “Manuale dell’ordinamento universitario”, di Matelda Grassi ed Emanuela Stefani, Cedam, 2006.

² Su questa linea cfr. le considerazioni di Finocchi, in *Le Università*, Trattato di Diritto Amministrativo, a cura di Sabino Cassese, Tomo II, Giuffrè, 2003, 1407 e ss.

Tali premesse, legate al fondamento normativo da cui muovere per il tema in oggetto, si ritiene costituiscano le coordinate fondamentali per impostare qualsivoglia indagine volta a ricercare, in un quadro sistematico, “le regole” dell’autonomia universitaria.

L’articolo 33 della Costituzione al comma 6 prevede il diritto delle “istituzioni di alta cultura, delle università e delle accademie di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”.

Tale riconoscimento a livello costituzionale rappresenta il definitivo superamento della concezione sottesa al Testo unico del 1933, a favore di una *autonomia ordinamentale* e cioè a favore della capacità di adottare norme che già di per sé formino un “ordinamento”, ossia un complesso normativo tendenzialmente sistematico e prodotto dallo stesso gruppo sociale organizzato³.

Nel testo costituzionale, però, *ictu oculi* si può constatare la mancanza dell’individuazione delle rispettive competenze, dello Stato e delle Università, come invece è stato chiaramente previsto per altre autonomie costituzionalmente garantite, quali le Regioni. L’intera materia è stata in questo caso rimessa al legislatore ordinario e ciò ha determinato, negli anni, il crearsi di incertezze sulla legittimità di tali interventi stratificati nel tempo e spesso tacciati di eccessiva discrezionalità nei contenuti, a scapito di un’autonomia che doveva intendersi come lo strumento per la garanzia della *libertà dell’insegnamento* e per l’attuazione del *diritto allo studio*.

Quanto avvenuto nella prassi giuridica potrebbe essere sintetizzato nei seguenti termini: il limite alla discrezionalità è stato rinvenuto spesso nella necessità che le norme statali dovessero lasciare un congruo margine allo spiegamento dell’autonomia normativa delle università e non invece nel *principio di ragionevolezza*.

1.2. *La legge n.168/89 attuativa dell’art.33 della Costituzione.* La più importante innovazione che interviene in questa direzione è avviata dalla legge n. 168/1989, istitutiva del Ministero dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica (Murst). Con essa si conclude la disputa sulla natura giuridica delle Università, la quale tendeva a negare la loro natura di enti e le definiva “persone giuridiche-organismi dello Stato”; definizione questa fondata su una lettura riduttiva del dettato del testo unico del 1933, che conferiva la personalità giuridica agli atenei. La medesima legge, peraltro, elimina il concetto di strumentalità di detti enti ai fini dell’esercizio delle funzioni ritenute statali.

Tale concezione, d’altra parte, è definitivamente superata grazie all’espressa previsione dell’art. 1, co. 2, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, successivamente confluita nell’art. 1, testo unico, approvato con

³ Cfr. Modugno, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Diritto e società*, 1978, 758.

d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il quale, elencando le amministrazioni pubbliche non statali, ha esplicitamente nominato le università.

La legge n. 168/89 individua, per la prima volta in maniera puntuale, il concetto di autonomia degli atenei nei suoi diversi aspetti: didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, ponendolo in collegamento diretto con la previsione dell'art. 33 della Costituzione ed aggiungendo il riconoscimento espresso del valore di fonte del diritto agli atti di autonomia, quali statuti e regolamenti. D'altra parte, la norma medesima individua le funzioni rimesse alla competenza del Ministro per l'università e la ricerca: la programmazione dello sviluppo degli atenei; la definizione dei criteri di riparto delle risorse e l'adozione dei relativi provvedimenti di ripartizione; il coordinamento dell'istruzione universitaria e della ricerca con quelle comunitaria e internazionale; il coordinamento con gli altri gradi e settori di istruzione; le funzioni di controllo limitate agli atti a contenuto normativo ed attuate, come per gli enti locali, secondo un sistema peculiare, mediante richiesta di riesame, con esclusione del controllo su singole deliberazioni e della vigilanza.

Infine, gli stessi statuti hanno affermato la piena capacità di diritto pubblico e privato delle università, accanto all'autonomia negoziale, da esercitarsi nei limiti dei propri fini istituzionali.

Più in generale, lo sviluppo dell'autonomia normativa, realizzatosi con l'emanazione degli *statuti* e dei *regolamenti* di amministrazione e finanza, e la suddetta ripartizione delle funzioni con lo Stato hanno confermato la natura indipendente delle istituzioni di alta cultura; natura che si rinviene nella separazione dallo Stato e nell'attribuzione di funzioni da esercitarsi mediante atti a contenuto normativo autonomo e con valore di fonte dell'ordinamento.

In tale direzione sono quelle pronunce della Corte Costituzionale, le quali hanno affermato il parallelismo esistente tra Università e Regioni quanto al rilievo costituzionale, con corrispondente autonomia normativa, seppure con limiti diversi⁴.

La natura di enti indipendenti vale anche a distinguere l'autonomia universitaria da quella attribuita agli enti locali ed alle regioni, ai quali è riconosciuta autonomia politica, da intendersi come capacità di autodeterminazione dei propri fini istituzionali in quanto enti esponenziali di collettività territoriali locali. Questo elemento d'autonomia non sussiste per le università.

Esse sono enti pubblici associativi, su base democratica e culturale, espressione delle formazioni sociali che si interpongono tra la persona singola e la comunità politico-sociale. In tal senso, sono centri di cultura e di ricerca della Repubblica e non solo delle istituzioni politiche; testimonianza del principio di sussidiarietà orizzontale, ora espressamente riconosciuto e garantito dall'articolo 118

⁴ Cfr. C. Cost. n. 281/1992. Sull'argomento cfr. Balduzzi, L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in *Le istituzioni del federalismo* 2/3.2004, 263 e ss.

u.c. della Costituzione⁵. Sotto tale profilo va, infatti, sottolineato che le Università sono espressione di attività di interesse generale e crocevia di incontri e di collaborazione con il mondo della società civile, anche di quella imprenditoriale⁶.

Esse, da sempre, hanno avuto il compito di collegare la Società civile allo Stato attraverso il ruolo dell'istruzione superiore, della cultura nonché della ricerca e, quindi, sul versante del fenomeno dell'indirizzo, non sono collegate a meccanismi di rappresentanza politica bensì di democrazia interna e di rappresentanza all'interno della Comunità degli studiosi.

Ne deriva, secondo quanto precisato dalla dottrina giuspubblicistica ed anche dalla giurisprudenza, che lo Stato ha una fondamentale funzione di promozione in termini culturali e di ricerca nei confronti delle Università, ma deve rimanere "imparziale", proporzionale ed equo nella disciplina concreta del loro funzionamento.

Ai fini dell'individuazione della natura giuridica degli atenei assume, inoltre, rilievo la previsione dell'art. 1, co. 4, lett. d), l. 15 marzo 1997, n. 59, laddove si qualificano espressamente le università come "autonomie funzionali".

Per la verità il dato positivo di tale previsione consiste nella finalità di escludere le funzioni svolte da questi enti dall'oggetto della delega conferita al governo per il decentramento di funzioni statali, esercitata con l'emanazione del d.lg. 31 marzo 1998, n. 112. Il legislatore statale ha, in altri termini, escluso che il processo di decentramento che ha riguardato l'apparato centrale e le autonomie territoriali potesse coinvolgere anche le università, confermando la concezione secondo la quale l'assetto dell'autonomia universitaria si fonda su una base normativa di rango costituzionale, che connota tali enti alla stessa stregua delle autonomie territoriali, quanto alla rispettiva idoneità ad essere considerati soggetti esponenziali di interessi autonomamente tutelati.

Si è, tuttavia, rilevato che la qualificazione in termini di autonomia funzionale non sembra soddisfare a pieno le esigenze di garanzie sottese al disposto costituzionale⁷.

Si è osservato, infatti, che il concetto di autonomia funzionale, rispetto all'autonomia ordinamentale, appare molto più restrittivo, poichè consente di riconoscere solo una limitata autonomia nell'esercizio delle funzioni di insegnamento e di ricerca, appiattendolo l'autonomia universitaria su quella delle istituzioni scolastiche secondarie, senza nemmeno il contrappeso di

⁵ Cfr. D'Atena, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ediz. Torino, Giappichelli, 2001, 101 s., ove si evidenzia la "qualità" strutturale di tali enti e le implicazioni che ne derivano: "espressione proprio di quel "pezzo" di società civile cui si rivolge la loro azione". Nel segno di uno svolgimento di tali perspicue notazioni sembra essere il Parere del Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, n.1440/03.

⁶ Cfr. Quadrio Curzio, *Sussidiarietà e sviluppo, Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Vita e Pensiero, 2002, in particolare pag.275 e ss. Sulle trasformazioni e prospettive dei diversi modelli di Università storicamente realizzatisi, si veda Cassese, *L'università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1990, 755 ss. V., inoltre, sempre di Cassese, *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990, V, 205, ss.

⁷ Sugli effetti derivanti dalla "dubbia categoria" della "autonomia funzionale" delle Università, sia consentito rinviare alla nostra Nota di commento alla sentenza del Tar Lazio 14909/04, in *Foro Amm.*n.5/05 "Nubi sull'autonomia delle Università", 1510 e ss.

organi collegiali che favoriscono, nella scuola secondaria, l'incontro tra le istituzioni scolastiche e la società civile⁸.

In altri termini, attraverso il concetto di autonomia funzionale si è predisposto il recupero di detti soggetti al mero circuito politico, con effetti di notevole gravità sul piano della legittimità costituzionale, perché ciò determina in sostanza una palese violazione non solo del principio di sussidiarietà orizzontale, che com'è noto indica una "decisione di preferenza" in favore dell'ambito più vicino agli interessati - dunque la priorità si direbbe naturale (*rectius* competenza) di detti soggetti rispetto allo Stato - ma anche del principio federale del pluralismo organizzativo da cui dipende lo stesso federalismo.

L'autonomia *ordinamentale*, secondo il fondamentale insegnamento di Santi Romano, consiste, infatti, nel riconoscimento di un ordinamento giuridico autonomo rispetto a quello dello Stato, che presenta una propria plurisoggettività, una propria organizzazione e soprattutto una propria normazione, caratteri tutti puntualmente attuati dalla legge 168 del 1989. L'autonomia *funzionale*, invece, non sottrae l'ente pubblico, anche se di tipo associativo, al rapporto di dipendenza - sempre più accentuata dai provvedimenti legislativi e regolamentari emanati nel corso degli ultimi 10 anni - dall'ordinamento giuridico dello Stato persona⁹.

La differenza appare chiara ove si consideri anche l'analisi strutturale, prima ancora che funzionale, delle istituzioni universitarie. Ed infatti, in primo luogo, il circuito della rappresentanza universitaria non è quello della rappresentanza politica; è infatti la comunità di studiosi che elegge gli organi accademici e alla stessa autonomia statutaria è demandata la scelta insindacabile di far partecipare alle elezioni altre componenti della comunità¹⁰. In secondo luogo, la normazione è legata non ad obiettivi e valori politici, ma ad obiettivi e valori di qualità dell'istruzione, di promozione della cultura, di trasmissione del sapere e di libera scelta dei campi e delle finalità della ricerca scientifica. In terzo luogo, l'organizzazione non è rigidamente strutturata nel rapporto indirizzo politico-gestione, perché l'attuazione degli obiettivi della cultura e della ricerca rientra in primo luogo nella missione e negli obblighi del personale docente.

Alla luce di quanto rilevato, nell'intento di recuperare il corretto significato dell'autonomia e, a un tempo, il vero valore ascrivibile anche alle nuove qualificazioni normative di detta autonomia, la

⁸ Sulla autonomia "sotto tutela", nel caso delle istituzioni scolastiche, cfr. De Martin, La parabola dell'autonomia scolastica, in Amministrazioneincammino.luiss.it, 2005, ove l'A.sottolinea come tale "diffusa tendenza sia espressione di una visione in definitiva assai negativa per la stessa qualità della democrazia nel nostro Paese".

⁹ Cfr. Picozza, Diritto amministrativo e diritto comunitario, Giappichelli, 2004, 179. In generale su tali aspetti cfr. anche D'Atena, Lezioni di diritto costituzionale, cit., l'intero capitolo sull'autonomia universitaria. In generale, per i profili costituzionali della problematica e per l'analisi della legislazione universitaria si rinvia alla compiuta bibliografia di Finocchi, op.cit., 1414-1415. In particolare, cfr. de Tura, L'autonomia delle università statali, Padova, 1992.

¹⁰ Cfr. Picozza, Gli enti di ricerca a dieci anni dalla legge di riforma dell'autonomia delle Università ed Enti di ricerca, (Prefazione a) La scuola di formazione del personale addetto alla gestione degli enti pubblici di ricerca, Bressanone, 1999; Sui medesimi aspetti si veda pure il saggio di Picozza-Rota, Il nuovo ruolo degli amministratori pubblici tra garanzia della rappresentazione dei "fatti" ed efficacia dei "risultati", in Cons. Stato, 11/03, 2277.

sua “funzionalità” non può non essere considerata con riferimento alla specifica collettività costituita dalla comunità degli studiosi e degli studenti, dei cui interessi le università sono portatrici. Ciò comporta il consolidamento di un modello non più incentrato sull’università da intendersi come *servizio pubblico* offerto in modo uniforme sul territorio nazionale, bensì come servizio fondato su una rete di atenei, anche strutturalmente diversi, nei quali prevale l’elemento locale; in tal senso, la comunità si *auto-amministra* ed è in grado di esercitare l’autonomia normativa in materie determinate, a tal fine esprimendo propri interessi differenziati e peculiari forme di rappresentanza. Vale in merito ricordare che la stessa Corte Costituzionale ha sottolineato la capacità di queste istituzioni di concorrere alla realizzazione dei fini istituzionali ad esse conferiti, affermando 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” (C. Cost. n. 1017/1989).

Deve allora ritenersi che il riferimento all’autonomia “funzionale”, presente nella l. n. 59/1997, sia fondato - e dunque e in tale direzione sia da declinare - prevalentemente su di un *profilo organico*, derivante dall’esistenza della comunità degli studenti, dei professori e dei ricercatori e dalle forme che assume la rappresentanza di questo corpo tendenzialmente omogeneo all’interno degli organi dell’ateneo: i rispettivi titolari non sono, infatti, nominati da organismi statali, ma sono scelti in base a criteri e a modalità determinate dalla comunità che costituisce la base della singola sede universitaria. In questo carattere di democraticità, non territoriale o generale ma *settoriale*, si rinviene il carattere proprio della natura degli enti “ad autonomia funzionale”, nella più ampia categoria degli enti non territoriali titolari di funzioni pubbliche, non afferenti ad interessi di gruppi territoriali.

In tale direzione va anche declinato l’accrescimento delle funzioni svolte dalle università, quali: l’orientamento degli studenti, didattico e professionale; il collocamento degli studenti sul mercato del lavoro, attraverso i docenti ed altri strumenti informali; la formazione a distanza; la formazione ricorrente; la promozione di consorzi ed attività di tipo comunitario, attraverso convenzioni con enti pubblici e privati; la promozione di scambi culturali con istituzioni straniere, operanti nei settori dell’istruzione superiore e della ricerca; la promozione di attività studentesche di tipo culturale e ricreativo; la gestione di residenze, strutture di vita collettiva e servizi complementari (es. assistenza a studenti portatori di handicap); la gestione delle biblioteche; la diffusione dell’informazione scientifica e tecnica.

D’altro canto, un ulteriore fattore si affaccia nel contesto degli ultimi anni, ovvero il *collegamento crescente tra la ricerca universitaria ed il mondo della produzione e dell’economia*. La forte innovazione tecnologica degli ultimi decenni ha stimolato, in contesti nazionali più dinamici di

quello italiano, forme di cooperazione tra università ed imprese, che, per la loro attuazione, necessitano di autonomia e flessibilità negli strumenti giuridici e gestionali utilizzati. In proposito, può osservarsi che, fino all'emanazione della l. n. 168/1989, alle università era sostanzialmente impedita la partecipazione a consorzi con soggetti, quali imprese e società, aventi finalità di lucro.

In tale ambito va registrata positivamente la previsione da parte del legislatore di ulteriori strumenti volti a potenziare la capacità operativa degli atenei. Il riferimento è alla facoltà di istituire fondazioni universitarie secondo la disciplina prevista dall'art. 59, co. 3, l. 23 dicembre 2000, n. 388, e dal relativo regolamento di attuazione, approvato con d.P.R. 24 maggio 2001, n. 254. La norma, inserita nella legge finanziaria 2001, ha previsto che le università statali, al fine di realizzare l'acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato, nonché per lo svolgimento di attività strumentali e di supporto alla didattica ed alla ricerca, possano costituire, singolarmente o in forma associata, fondazioni di diritto privato alle quali partecipino enti ed amministrazioni pubbliche e private. La scarsa disciplina prevista nell'ambito di un articolo finalizzato a favorire forme di aggregazioni tra le amministrazioni decentrate, per rendere più efficienti le acquisizioni di beni e servizi, rinviava ad un regolamento l'intera materia relativa ai criteri ed alle modalità di funzionamento delle fondazioni, all'individuazione delle attività strumentali e dei beni che possono essere conferiti, nei limiti "dell'osservanza del criterio della strumentalità rispetto alle funzioni istituzionali, che rimangono comunque riservate all'università". L'elasticità di questo limite, costituito dalla strumentalità rispetto alle funzioni proprie delle università, ed il rinvio ad una normativa secondaria hanno consentito l'introduzione di un importante strumento in grado di ampliare la sfera operativa degli atenei e di innovare le relative forme gestionali.

1.3. Le riforme della Costituzione.

1.3.1 In tale quadro normativo, delineato in alcuni tratti essenziali, si colloca ora l'esame delle riforme costituzionali, realizzate, per così dire, "al quadrato" e cioè dapprima con l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del Titolo V della Costituzione, e nuovamente, con l'ulteriore "modifica della modifica" contenuta nella Legge costituzionale approvata in seconda votazione dal Senato il 16/11/05 (in GU n.269 del 18/11/05), recante Modifiche alla Parte II della Costituzione, ancorché non confermata nel referendum del 25 e 26 giugno scorsi¹¹.

¹¹ Si ritiene di dover dare comunque conto, sia pure brevemente, di tali prospettate innovazioni, anche in ragione della circostanza relativa alla annunciata volontà dell'attuale Governo di "aggiornare" il testo della seconda parte della Costituzione, approvato con la riforma del 2001. Ed infatti, considerata l'ipotesi – non peregrina – che gli annunciati aggiornamenti potrebbero riguardare anche le Università, riproponendo, nella sostanza, i medesimi principi stabiliti, per le autonomie funzionali, nelle disposizioni del testo costituzionale approvato il 16 novembre 2005 (commi 5 e 6 dell'art.118), si ritiene non inutile spingersi a riflettere sui termini dell'incidenza di tali "nuove" previsioni sull'assetto delle garanzie assicurate nella prima parte della Costituzione (art.33).

Con tale ulteriore riforma, pur mantenendo inalterato, con riguardo alle materie/valori connessi agli interessi delle Università (istruzione superiore, ricerca scientifica, professioni), il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni stabilito dall'art.117, si introduceva, nell'art.118 concernente (i criteri di attribuzione delle) le funzioni amministrative, l'espresso riconoscimento (oltre che il *favor*) dell'autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale per le attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Al fine di chiarire il senso degli interrogativi su cui si è chiamati a riflettere, può essere utile dapprima riportare in sintesi i termini del dibattito dottrinale (costituzionale), animatosi all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n.3/01, relativamente alla ritenuta necessità di una nuova sistemazione dell'assetto dell'autonomia universitaria, non più solo nel rapporto con lo Stato, ma anche con riguardo alle nuove realtà territoriali (le Regioni) espressamente "titolate" a gestire (*rectius*: regolare), per competenza legislativa concorrente, le "materie" che identificano gli interessi/valori alla base del più volte citato art.33 (istruzione, le professioni, la ricerca scientifica e tecnologica).

Successivamente si passerà a tratteggiare qualche linea indicativa degli ulteriori dubbi originati dalle prospettate recenti modifiche di quella riforma.

Con riguardo al primo profilo, va subito detto che l'indicata esigenza è derivata, in primo luogo, dalla nuova collocazione della materia dell'istruzione nell'ambito della riforma costituzionale, la quale, proseguendo nel solco di quelle "federaliste" intraprese con leggi ordinarie durante la tredicesima legislatura, ha conferito agli enti territoriali un'autonomia di tipo originario e non più concessa dallo Stato, contribuendo a connotare il modello regionale italiano di caratteri che si rinvenivano negli stati federali. D'altro canto, il consolidamento dell'autonomia degli atenei ha posto all'attenzione il tema della compresenza a livello locale di due distinte autonomie, quella regionale e quella universitaria - l'una caratterizzata dall'elemento territoriale, l'altra da quello funzionale - e la conseguente esigenza di delimitazione delle rispettive aree di competenza in particolari ambiti di materia.

Un primo quesito, dunque, si pone: si può affermare che la direttrice lungo la quale si è sviluppato finora il rapporto tra le due autonomie in questione indichi il progressivo rafforzamento di quella universitaria?

Evidentemente, per un tentativo di risposta, assume specifico rilievo la valutazione dell'impatto della riforma del Titolo V sulle garanzie cristallizzate nell'art.33. A tal fine occorre verificare l'incidenza: a) del nuovo assetto delle competenze legislative esclusive attribuite allo Stato; b) della ricezione a livello costituzionale del *principio di sussidiarietà, nelle due dimensioni: verticale ed orizzontale*, sotto tale profilo tenendo anche conto della "reinterpretazione" in chiave "modulare"

che di esso ha fornito la giurisprudenza costituzionale¹²; c) delle nuove relazioni che si vengono ad instaurare tra le autonomie territoriali e le università¹³.

Una prima osservazione deriva dall'assenza di alcun richiamo espresso alle università nelle norme che disegnano il nuovo assetto delle competenze legislative, previste dall'art. 117 Cost.: qui si attribuiscono alcune materie in via esclusiva allo Stato, altre alla competenza concorrente delle regioni e, rovesciando il criterio di riparto precedente, per tutte le altre materie, non nominate, si indica la competenza delle regioni, che assume in tali ambiti natura esclusiva (o primaria) e generale. Lo Stato perde quindi la competenza legislativa generale.

In questo quadro di riparto, la materia dell'istruzione è oggetto di due diverse previsioni: le *“norme generali sull'istruzione”* sono comprese nell'elenco delle competenze statali esclusive (art. 117, c. 2, lett. n); sempre di competenza esclusiva dello Stato è la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* (lett. m); al terzo comma dello stesso articolo la materia *“istruzione”* è nominata tra quelle rimesse alla competenza regionale concorrente, facendo però espressamente *salva “l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”*. Il terzo comma dell'art.116 prevede, poi, che possano essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, tra cui anche le *“norme generali sull'istruzione”*.

Spettano ancora alle Regioni, nell'ambito della medesima competenza concorrente, la materia relativa alla *ricerca scientifica e tecnologica*, nonché quella contigua alle funzioni delle università, concernente *le professioni*.

Si pone, dunque, il problema interpretativo della collocazione, rispetto a tale riparto di competenze legislative *“per materie”*, degli interessi/valori di cui all'art.33 Cost e dei relativi limiti.

Sul tema si sono affacciati due orientamenti, derivanti dalle diverse relazioni che si intendono instaurare tra le norme del Titolo V e le riserve di legge presenti in altre parti della Costituzione¹⁴. Il rovesciamento del criterio di attribuzione delle materie allo Stato ed alle regioni, alle quali è ora conferita la competenza residuale prima spettante allo Stato, costringerebbe ad un ripensamento in

¹² Cfr. Corte Costituzionale, sentenze nn. 303/03, 307/03, 336/05.

¹³ Alcune significative prospettazioni di soluzione, soprattutto con riguardo ai profili del diritto allo studio e della formazione professionale nel nuovo rapporto Regioni-Università, sono indicate nel documento del Politecnico di Torino del 12/6/ 2003. Ivi si sottolinea che *“la dimensione più corretta di inquadramento del problema è quella dell'integrazione piuttosto che quella della concorrenza”*. Al proposito, deve precisarsi che prezioso ai fini della ricerca è stato l'apporto della CRUI, in quanto attraverso l'analisi della documentazione fornita è stato possibile verificare la portata applicativa dei principi muovendo dal dato empirico.

¹⁴ Sui diversi aspetti problematici sopra riportati si veda ancora Balduzzi, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit..

ordine alle riserve di legge contenute nella prima parte della Costituzione, tra le quali rientra anche quella dell'ultimo comma dell'articolo 33.

Secondo un primo indirizzo, il riferimento specifico alla legge statale previsto da quest'ultima norma conduce ad escludere le università, come ambito oggettivo, dalla competenza regionale. In tal senso, si osserva che nell'interpretazione delle suddette riserve di legge dovrebbero distinguersi le norme che fanno espresso richiamo alla legge statale, da quelle in cui viene menzionata la fonte legislativa senza ulteriori qualificazioni: per queste ultime potrebbe, quindi, risultare idonea a soddisfare la riserva anche la legge regionale, e l'esistenza della riserva non contrasterebbe con il trasferimento della competenza legislativa.

Secondo questo indirizzo, l'assenza di richiami espressi alle Università nell'ambito delle competenze regionali concorrenti non farebbe "scattare" la competenza esclusiva ex art. 117, quarto comma, cost., a causa della persistenza del richiamo alla legge statale da parte dell'art. 33, ultimo comma, cost..

Una tesi diversa trae origine dalla necessità di procedere ad una rilettura dell'intera materia a partire dalla riforma del Titolo V, che non consentirebbe di attribuire ai richiami alla fonte legislativa il medesimo valore che essi avevano prima della riforma. In secondo luogo, si interpretano i riferimenti alla materia dell'istruzione come comprensivi anche dell'università, notandosi come nell'art. 117 si rinvenivano due ambiti relativi: le "norme generali sull'istruzione", nominate tra le materie che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, e la materia "istruzione", citata tra quelle concorrenti dal terzo comma dell'articolo in questione. Questa scelta interpretativa pone il problema, quindi, di una più complessa ripartizione dei compiti tra lo Stato, le regioni e le università.

Anzitutto, occorre verificare se questo doppio richiamo, che prefigura contemporaneamente una competenza esclusiva ed una concorrente, e quindi l'adozione con legge statale dei principi fondamentali della materia, non produca ben tre livelli di legislazione costituiti, da parte dello Stato, dall'esercizio della competenza esclusiva e di quella relativa ai principi, e da parte delle regioni della competenza concorrente; ovvero, se l'esercizio della competenza esclusiva in tema di norme generali sull'istruzione non includa anche i principi fondamentali della materia.

Quest'ultima tesi è richiamata da coloro che, nel criticare la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., osservano che non tutte le materie qualificate di competenza statale esclusiva assumono tale natura: nella realtà le norme generali sull'istruzione non avrebbero il carattere di completezza che dovrebbe connotare la competenza esclusiva, come confermato dalla contemporanea presenza di una competenza concorrente in materia di istruzione.

La complessità del riparto riguarderebbe, soprattutto, gli ambiti rimessi all'autonomia universitaria, che resta comunque garantita dall'art. 33 Cost.: in questa direzione si interpreta il limitato richiamo da parte dell'art. 117, terzo comma, Cost., che fa salva l'autonomia delle sole istituzioni scolastiche nella disciplina della competenza concorrente e non richiama le università, proprio in quanto già garantite nella loro autonomia dall'art. 33. Del resto viene sottolineato che, in ragione dei principi sottesi all'autonomia ordinamentale delle università - principi i quali sono non principi generali dell'ordinamento, bensì principi supremi della Costituzione - non sembra ragionevolmente contestabile che sia l'art. 33 a dover orientare l'interpretazione degli artt. 117 e 118 u.c. della Costituzione e non invece questi ultimi a riflettere la loro nuova valenza sul primo.

Nella definizione della competenza statale, si sostiene che essa dovrebbe comprendere i contenuti minimi dei *curricula* didattici, in connessione con il permanere del principio del valore legale dei titoli di studio. Qui sussiste un'area problematica dell'autonomia, tenuto conto del potere statale che si estende all'approvazione dei regolamenti didattici degli atenei ed alla determinazione di un sistema nel quale gli insegnamenti sono classificati secondo crediti minimi per settore, in grado di condizionare l'esercizio dell'autonomia. Come per la didattica, spetterebbe allo Stato indicare i limiti dell'autonomia normativa delle università, sui versanti dell'autogoverno, dell'amministrazione e della finanza. Lo Stato dovrebbe altresì fissare i principi a garanzia della libertà di insegnamento e di ricerca, in potenziale conflitto con l'esercizio dell'autonomia normativa da parte degli atenei, nonché lo stato giuridico e la disciplina del reclutamento dei professori e dei ricercatori^{15 16}.

Infine, la determinazione di *standards* di qualità dovrebbe residuare allo Stato, quanto meno sotto il profilo della determinazione dei criteri generali per l'esercizio della funzione di valutazione.

L'opzione a favore della regionalizzazione comporterebbe, invece, il trasferimento del finanziamento pubblico e della programmazione delle sedi. Gli strumenti di finanziamento, costituiti dai diversi fondi statali ai quali attingono le università, andrebbero pertanto interamente ripensati, con conseguenze di rilievo per la diversificazione da regione a regione, specie in presenza di politiche di tagli alla spesa pubblica.

Ci si deve allora chiedere se, in tale contesto riformista, la tesi a favore della garanzia dell'autonomia delle università trovi ancora solido fondamento.

Per la verità, a riguardo soccorrono diversi elementi non solo "testuali", ma anche "di sistema" per un orientamento a favore della tesi che esclude la "materia" dell'università dalla competenza regionale.

¹⁵ Si prescinde in questa sede da un'analisi della legge n.239/05, recante Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari.

¹⁶ Su tali specifiche questioni ci si è interrogati di recente, elaborando anche dossier tematici. Cfr. i Papers elaborati dall'Associazione A.ST.R.I.D. ed anche, in tema, gli Atti del Convegno di Milano, ottobre 2005.

Oltre che dal dato della *littera legis* concernente il richiamo alla legge statale, va infatti richiamata, in primo luogo, la giurisprudenza costituzionale maturata durante l'ultimo decennio, la quale ha valorizzato la tutela costituzionale dell'autonomia universitaria, giungendo a considerare questa come tendenzialmente equiordinata a quella regionale e derivante immediatamente dalla Costituzione¹⁷.

In secondo luogo, se si guarda alla legislazione ordinaria che ha segnato l'evoluzione dell'ordinamento, poi sancita dalla riforma costituzionale, si trova conferma dell'intento di salvaguardare l'autonomia delle università nella fase attuativa del più rilevante processo di decentramento territoriale attuato in Italia. Il riferimento è all'art. 1, l. n. 59/1997 che, pur nell'ambito di una disciplina del decentramento fondata sul principio di generalità dei conferimenti delle funzioni alle regioni e agli enti locali, ed ispirata dal principio di sussidiarietà, ha espressamente escluso dai conferimenti i compiti esercitati in regime di autonomia funzionale dalla università.

L'assetto che si è fin qui configurato, peraltro ulteriormente precisato con le previsioni di attuazione dell'art.118 u.c. Cost. ad opera della Legge n.131/03, è stato poi oggetto delle disposizioni di cui all'art.118, nella versione del testo costituzionale approvato a novembre 2005¹⁸, laddove, al comma 6, in relazione al principio di sussidiarietà orizzontale, non solo si è aggiunto il formale “*riconoscimento*”, oltre al *favor*, dell'autonoma iniziativa dei soggetti “beneficiari” della sussidiarietà orizzontale, ma si sono inclusi espressamente tra tali soggetti anche gli Enti di autonomia funzionale.

L'esclusione dal c.d. “terzo decentramento” delle funzioni svolte dagli atenei può ricollegarsi al mancato richiamo di questi enti nell'ambito del nuovo testo dell'art. 117 Cost., per dedurre la permanenza di un assetto binario fondato sulla relazione Stato-Università, senza un ulteriore riconoscimento di un'area riservata alle regioni negli ambiti settoriali rimessi all'autonomia universitaria.

Infine, e sotto un diverso profilo attinente ai rapporti tra le fonti, la garanzia dell'autonomia normativa delle università, secondo quanto prima rilevato, conduce a ritenere che le fonti con le quali essa si esplica prevalgano, nelle materie di competenza, su quelle poste dalla legge ordinaria: questa può incidere nella materia dell'università, ma non in modo dettagliato, nel rispetto dell'art. 33 Cost.

¹⁷ Sulla portata del riconoscimento di cui all'art.33, u.c., nella prospettiva della ripartizione di competenze, cfr. Merloni, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, 139 e ss, e Fenucci, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991, 164 e 172 e ss (a giudizio dei quali, nei rapporti tra Stato ed Università, opererebbe un riparto di tipo verticale, in virtù del quale la legge nazionale dovrebbe limitarsi a porre prescrizioni di principio). In tema si veda ancora Merloni, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle Università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir Pubbl*, 2004, 581 e ss.

¹⁸ Testo costituzionale non confermato dalla consultazione referendaria del 25 e 26 giugno 2006.

Nel presupposto del ritenuto parallelismo tra le Regioni e le Università, tale assetto riceve ulteriore conferma anche dalle recenti pronunce della Corte volte a precisare i limiti dell'invadenza statale di fronte ai vincoli finanziari.¹⁹

Va da sé che tanto meno potrà essere la fonte legislativa regionale ad incidere su tale autonomia normativa, nelle materie ad essa spettanti.

1.3.2. Con riguardo alle modifiche costituzionali, ancorchè non confermate in sede referendaria, non sembra ultroneo – lo si è già rilevato²⁰ - indugiare in qualche breve riflessione circa l'incidenza delle medesime rispetto al quadro ricognitivo sopra riportato.

Ci si chiede infatti se ed in quale misura avrebbero potuto sortire effetti non irrilevanti le previsioni di cui ai commi 5 e 6 dell'art.118 nella nuova versione, relative alla “disciplina da parte della legge statale di forme di coordinamento tra Stato e Regioni con riferimento alla ricerca scientifica e tecnologica” e alla definizione “dell'ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale con legge approvata ai sensi dell'art.70, primo comma”.

La riflessione viene sollecitata dai seguenti interrogativi.

Quid iuris rispetto al modello di concertazione già avviato? Quale significato potrebbe assumere, cioè, tale nuova previsione costituzionale sul tema dell'autonomia e delle sue regole? Quale, insomma, la direzione nuovamente indicata dalla Costituzione relativamente al rapporto Stato/Regioni/Università per la “materia” ricerca scientifica e tecnologica, indicata all'art. 9 Cost. tra i fini della Repubblica e all'art.33 Cost. come scopo delle istituzioni di alta cultura, università ed accademie? Si potrebbero ipotizzare effetti neutri, anche grazie ad espressa “convalida”, da parte della Corte Costituzionale, della prima tesi riportata, volta ad escludere l'ambito oggettivo delle università dalla competenza regionale²¹, oppure se ne potrebbero inferire effetti di restrizione delle garanzie sottese al più volte citato art.33? Ed ancora, in questa seconda ipotesi, con quali nuove modalità (forme di concertazione)?

Non peregrino, allora, appare il dubbio di una *reformatio in peius* (in parte qua) la quale, ad onta del nome attribuito alla nuova progettata riforma (federalismo e devoluzione), sembrava celare nella sostanza una diversa riallocazione di competenze (attraverso la legge statale indicata come la sede per definire le nuove forme di coordinamento) con conseguente sbilanciamento degli equilibri che,

¹⁹ Cfr.Corte Cost. nn. 390/04; 417/05 e n.120/06.

²⁰ Si veda quanto precisato alla nota n.11.

²¹ Cfr. la recente pronuncia della Corte n.120/06

nell'ambito del processo di decentramento sviluppato sinora, hanno condotto a valorizzare le forme di concertazione tra Regioni ed Università²².

Cosa dire poi della previsione secondo cui "l'ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale è definito con legge approvata ai sensi dell'art.70, primo comma"? Non si ribalta, in tal modo, l'ordine dei "diritti" stabilito nell'art.33 ult.comma, rimodulando al contrario il rapporto tra il "diritto delle università di darsi ordinamenti autonomi e i limiti delle leggi statali?

Infine, quale la chiave di lettura complessiva da ascrivere a tali prospettate innovazioni, inserite peraltro proprio nell'art. 118, additato come la norma esponentiale del principio di sussidiarietà orizzontale, dopo l'interpretazione che di detto principio ha fornito la Corte, la quale ne ha enfatizzato la valenza dinamica e precisato lo spirito e le forme al punto da legittimare lo spostamento di competenze, in senso bidirezionale (dall'alto verso il basso e viceversa), non solo amministrative ma anche legislative (dallo Stato alle regioni e viceversa)?

Ma valgano le seguenti osservazioni. Se l'Università è l'ente più vicino alla propria collettività di riferimento, rispetto alla Regione e, *a fortiori*, allo Stato; *“se la qualità strutturale di tali enti – l’essere espressione proprio di quel pezzo di società civile cui si rivolge la loro azione – ha implicazioni sulla qualità degli stessi processi di decisione che si svolgono al loro interno, i quali sono in grado di pervenire a sintesi, non solo “diverse” da quelle realizzabili dagli enti legati al circuito della rappresentanza politica, ma anche più “vicine” (funzionalmente) alle comunità cui si riferisce immediatamente la loro attività; se, dunque, in conseguenza di ciò tali enti sono in grado di procedere a bilanciamenti dei diversi interessi da contemperare, non “dall’esterno”, ma “dall’interno”, con una “comprensione” dei problemi ed una capacità di selezione fatalmente precluse alle istituzioni legate al circuito della mediazione partitica; se, ancora, essendo espressi dall’ambito sociale direttamente interessato dai loro interventi, tali enti sono anche in grado di assicurare un’efficienza dei servizi dai medesimi resi ed un grado di aderenza degli stessi alle domande che sono chiamati a soddisfare certamente maggiori di quelle che possono garantire strutture più lontane e dotate di un codice genetico non costruito sulle specificità dell’ambito sociale di riferimento; se in definitiva, nella prospettiva del principio di sussidiarietà orizzontale, l’intervento di tali attori offre alle esigenze di graduazione di cui si è detto un supporto*

²² Ferma comunque la possibilità di opporre, in via interpretativa, una sorta di “divieto di arretramento” (*Rückschrittverbot*), rivolto ad impedire passi indietro rispetto a quel tanto di attuazione che le norme abbiano eventualmente ricevuto, secondo l’insegnamento di insigne dottrina (D’ATENA, *Le autonomie funzionali tra riforma del titolo V e riforma della riforma*, in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005, 270).

In tale direzione si può osservare il dato normativo sul modello di concertazione “a Costituzione invariata”: il Decreto ministeriale del 6/3/98, di determinazione degli obiettivi del sistema universitario per il triennio 1998-2001, pone tra gli obiettivi del sistema l’integrazione dell’offerta formativa universitaria con le iniziative di altri soggetti (tra cui Regioni ed enti locali). Così ancora il DPR n.25 del 27/1/98, attraverso i Comitati regionali di coordinamento, oltre a riflettere l’intenzione di “volere essere aderenti al territorio nelle sue diverse esigenze”, è finalizzato a coinvolgere le Regioni (mediante l’estensione partecipativa al Presidente della Giunta regionale) nella “razionalizzazione dell’offerta formativa degli Atenei” (art.2,c.1). In merito a tali aspetti si veda il documento CRUI sull’Accordo quadro Regioni-Università del 3/3/05, in *Le autonomie funzionali*, Documenti Università, in www.ISSIRFA.it.

insostituibile, potendo assicurare la “proporzionalità” degli interventi pubblici in termini largamente trascendenti le risorse della statualità giacobina”²³, allora deve convenirsi con l’idea che l’espresso “riconoscimento” delle garanzie proprie della sussidiarietà orizzontale, anche a favore degli “enti di autonomie funzionali” - qualora nuovamente riproposto - non possa operare se non nel senso di un rafforzamento dell’autonomia (“autonoma iniziativa”) di tali soggetti, dovendosi escludere che “la disciplina statale ” possa esplicare effetti “distorsivi” di dette garanzie.

2. Questioni problematiche: i limiti posti dalle leggi finanziarie

L’analisi di alcuni profili critici, inerenti l’ambito della autonomia negoziale delle Università, con particolare riguardo alla stipula delle convenzioni, richiede a questo punto di dar conto dell’assetto normativo finanziario che negli ultimi anni appare sempre più limitativo degli spazi di autonomia degli Atenei²⁴.

Poiché le diverse criticità si originano da dubbi interpretativi o da evidenti incongruenze della legislazione finanziaria, giova riportarne i tratti essenziali.

La legge n. 488/1999, legge finanziaria 2000, statuisce che il Ministero dell’economia e delle Finanze, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, stipula convenzioni con le quali l’impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberato dalle amministrazioni dello Stato.

Ai fini della stipula delle convenzioni, la scelta del contraente viene quindi svolta nel rispetto delle disposizioni introdotte dal decreto legislativo n. 358 del 24.07.1992 (Testo Unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture), e dal decreto legislativo n. 157 del 17.03.1995, con il quale è stata data attuazione alla direttiva 92/50/CEE, la quale disciplina la procedura per l’aggiudicazione di appalti pubblici di servizi (esclusi i servizi di ingegneria ed architettura).

L’art. 59, l. n. 388/2000, legge finanziaria 2001, prevede che il su indicato Ministero promuova aggregazioni di enti, tra i quali le università, al fine di elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto di specie merceologiche e la eventuale stipula di convenzioni vevoli su parte del territorio nazionale.

La Consip s.p.a., quale amministrazione aggiudicatrice al servizio delle amministrazioni pubbliche, vede ampliate le proprie funzioni con le leggi finanziarie 2002 e 2003.

In particolare, la legge 28 dicembre 2001, n. 448, legge finanziaria 2002, amplia le funzioni affidate alla Consip ed il novero degli enti che aderiscono alle convenzioni: l’art. 32, sul contenimento e la

²³ Così D’Atena, Lezioni, cit. 101 s.

²⁴ Le riflessioni ivi sviluppate si originano da alcune questioni problematiche rappresentate alla CRUI dal Politecnico di Torino e dal Politecnico di Milano, attinenti a vari profili, quali il Personale, il sistema Consip, i Controlli, gli adempimenti informativi.

razionalizzazione delle spese, stabilisce l'obbligo di adesione alle convenzioni CONSIP per gli enti pubblici "diversi da quelli di cui al comma 6 dell'art. 24 (ovvero gli enti locali), non considerati nella tabella C" della medesima legge. La tabella C contiene l'elenco degli stanziamenti autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria; le amministrazioni citate sono i ministeri, i quali sono già tenuti ad aderire alle convenzioni CONSIP.

Con la finanziaria 2002, quindi, vengono creati degli obblighi ad aderire alle convenzioni CONSIP che potrebbero essere estesi alle università, poiché queste potrebbero essere fatte rientrare tra quegli enti pubblici diversi dagli enti locali e dalle amministrazioni centrali con le loro articolazioni periferiche che, alla lettera dell'art. 32, co. 1, "aderiscono alle convenzioni" e ciò in considerazione del fatto che l'art. 1, co. 2, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, successivamente confluito nell'art. 1, testo unico, approvato con d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, elencando le amministrazioni pubbliche non statali ha esplicitamente nominato le università.

Successivamente, la necessità di aderire al sistema di dette convenzioni viene richiamata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 settembre 2002, la quale invita le amministrazioni pubbliche a promuovere il contenimento delle spese per i consumi intermedi (intesi come spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi), a decorrere dall'esercizio finanziario 2003, anche attraverso un rigoroso ricorso alle convenzioni Consip. La direttiva invita i predetti enti ad impostare i bilanci di previsione per l'esercizio finanziario 2003 prevedendo una riduzione degli stanziamenti intermedi in misura non inferiore al 10% rispetto ai bilanci consuntivi del 2001. La stessa previsione viene indicata per le variazioni di bilancio del 2003.

Tale direttiva è successivamente richiamata anche dalla circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 33 del 6.11.2002, la quale ribadisce la necessità del contenimento della spesa da realizzarsi attraverso il ricorso alle convenzioni in parola.

Quindi, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 29.11.2002, all'art. 2, è prevista una riduzione delle spese di funzionamento; in particolare, stabilisce una riduzione del 15% degli stanziamenti delle spese previste nel bilancio 2002 per la categoria dei beni di consumo e dei servizi.

La normativa da ultimo richiamata, tuttavia, qualificabile come fonte del diritto secondaria (direttiva PCM; circolare ministeriale; decreto ministeriale), si ritiene non possa costituire una fonte normativa vincolante le università in tale materia, stante quanto precisato sul concetto di autonomia costituzionalmente sancito.

In seguito, l'art. 24 della l. n. 289/2002, legge finanziaria 2003, prevede che l'adesione alle convenzioni Consip sia da ritenersi obbligatoria, oltre che per le amministrazioni statali e centrali, anche per le altre amministrazioni pubbliche.

Nel 2003 il legislatore, con l'art. 5 del d.l. n. 143/2003, convertito in legge n. 22/2003, introduce una serie di correttivi al sistema Consip, modificando la normativa in materia di acquisti centralizzati. In particolare, dispone che l'obbligo per i ministeri ed enti pubblici istituzionali di acquisto di beni e servizi, tramite le convenzioni Consip, riguarda solo i beni e servizi caratterizzati dall'alta qualità e dalla bassa intensità di lavoro. L'individuazione delle tipologie di servizi è rinviata ad un successivo decreto ministeriale. In via interpretativa, per i contratti nei quali è prevalente la manodopera (es. pulizie) non vi è obbligo di adesione, mentre l'obbligo sussiste ad esempio per le forniture a contenuto tecnologico.

In ogni caso, tutte le P.A., escluse quelle statali per i soli uffici centrali, possono stipulare ogni tipo di contratto senza ricorrere alla Consip, pur in presenza di convenzioni, qualora il valore dei costi e delle prestazioni sia uguale o inferiore a quello previsto dalle stesse convenzioni. Tuttavia, tali enti, in caso di acquisti in maniera autonoma dei suddetti beni, devono utilizzare i parametri di qualità e prezzo desumibili dalle convenzioni Consip riguardanti beni analoghi o compatibili, richiamando così quanto previsto dal comma 3 dell'art. 26, l. n. 488/1999 e, dunque, i prezzi e le condizioni delle convenzioni valgono esclusivamente da parametro, mentre viene soppresso l'obbligo di esperire gare al ribasso sugli stessi.

La successiva legge finanziaria n. 350/2003, legge finanziaria 2004, all'art.3 revisiona l'operatività del sistema degli acquisti centralizzato, prevedendo l'abrogazione dell'obbligo di adesione alle convenzioni Consip. Tale normativa comporta la facoltà, non l'obbligo, di fare ricorso al sistema delineatosi con la Consip, con il risultato di una più ampia autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche in genere ed una corrispondente attività di controllo sulla convenienza degli acquisti effettuati, attraverso una comparazione con le caratteristiche tecnico-funzionali delle forniture dei beni e dei servizi e l'onere sostenuto per tali acquisti, oltre che su altri elementi non preventivabili e che, tuttavia, possono incidere sul giudizio di convenienza finale.

Il quadro normativo di specie muta nuovamente con il decreto-legge 12 luglio 2004, n.168, convertito in legge 30 Luglio 2004, n. 191, recante "Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica". Esso ripropone in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, cui sono chiamati a concorrere le Regioni a statuto ordinario e le Province, l'intervento della Consip S.p.A. come centrale d'acquisto di beni e servizi di tutte le pubbliche amministrazioni.

L'art. 1, comma 4, interviene sull'art.26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488, alla base del quale il sistema si fonda, apportando variazioni significative rispetto al quadro normativo delineato, da ultimo, dalla legge finanziaria 2004.

Innanzitutto, viene escluso l'obbligo per la Consip di operare come centrale d'acquisto solo per i beni e i servizi a "rilevanza nazionale" (art. 1, comma 4, lett.b). Tale formulazione letterale, se da un lato elimina l'incertezza in merito all'esatta estensione del concetto dei beni e servizi "a rilevanza nazionale", dall'altro consente alla Consip di riesperandere il proprio ambito di intervento a tutti gli acquisti di beni e servizi, o quanto meno a quelli già oggetto di convenzioni Consip di uso corrente, e quindi standardizzati, sia in sé, sia in relazione alle esigenze cui devono rispondere. Se il d.l. n. 168/2004, convertito in legge n. 191/2004, non mette in discussione la possibilità che hanno le PP.AA. di realizzare a livello regionale l'aggregazione di enti (le c.d. Unioni d'acquisto) con il compito di elaborare strategie comuni d'acquisto per beni e servizi a rilevanza regionale, ripristina tuttavia lo spazio assegnato alle convenzioni Consip nell'ambito dell'approvvigionamento dei beni e servizi delle PP.AA..

Contestualmente viene confermata la linea introdotta dalla legge finanziaria 2004 relativamente alla facoltatività dell'adesione a dette convenzioni da parte delle pubbliche amministrazioni, che, infatti, conservano la facoltà di scelta tra l'adesione alle predette convenzioni e l'acquisto in modo autonomo. In questo secondo caso, però, devono utilizzare i parametri di prezzo-qualità delle convenzioni individuati dalla Consip con gara ad evidenza pubblica come limiti massimi, qualora l'acquisto riguardi beni e servizi comparabili a quelli oggetto della gara stessa. Gli stessi elementi di prezzo - qualità fungono da parametri di riferimento per gli acquisti realizzati attraverso l'impiego di procedure telematiche.

Rispetto all'originale formulazione dell'art. 26 della 1.488/1999 si possono fare le seguenti osservazioni: il legislatore, imponendo il rispetto del parametro prezzo-qualità individuato dalle convenzioni Consip come limite massimo per gli acquisti autonomi delle pubbliche amministrazioni ha di fatto posto un vincolo ai contratti di appalto difficilmente superabile dai singoli committenti pubblici. Di contro, nel testo originario dell'art.26, 1.23 dicembre 1999 n.488 il legislatore, pur imponendo il rispetto del parametro prezzo-qualità individuato dalle gare Consip alle amministrazioni che volessero acquistare in maniera autonoma beni e servizi comparabili, non lo individuava come limite massimo di acquisto.

Dunque, se formalmente si lasciano le PP.AA. libere di impostare una politica degli acquisti pensata in funzione delle loro esigenze, sostanzialmente si obbligano le stesse ad aderire alle Convenzioni Consip, perché difficilmente una singola amministrazione potrà spuntare prezzi più bassi e, quindi, migliore qualità, di quelli determinati da una centrale acquisti come Consip che ha un folto numero

potere contrattuale in relazione alle quantità di prodotti o servizi di cui abbisogna. Indiscutibile sembra, poi, la difficoltà che le singole amministrazioni incontrano nel valutare, in termini non solo di prezzo, ma soprattutto di qualità, i beni e servizi comparabili con quelli oggetto delle convenzioni stesse. Occorrerebbe a tal fine un organo di collegamento tecnico fra le pubbliche amministrazioni e la Consip che potesse supportare e motivare sotto il profilo tecnico le scelte operate dalle singole amministrazioni, rispetto ai comparabili elementi forniti da Consip.

La *ratio* di tale disposizione si fonda sicuramente nella ricerca di un equilibrio fra una politica di contenimento della spesa pubblica per le forniture ed i servizi, che è alla base del dettato normativo, ed un'ottica di equivalenza qualitativa attraverso il superamento delle immotivate disuguaglianze nel valore e nella qualità delle forniture pubbliche. Tuttavia, se non si è in grado di concretizzare il concetto espresso in via normativa di beni comparabili, si rischia di bloccare gli acquisti autonomi delle pubbliche amministrazioni, obbligandole per così dire ad *una policy* pubblica per gli acquisti di "coazione". E, come osserva la Corte dei Conti nella deliberazione n. 26 del 9 luglio 2003, questa fase per così dire di "coazione" non può che portare al sostanziale annullamento di un altro dei principi cardine della riforma della pubblica amministrazione: quello della responsabilità dei risultati da parte del dirigente e più in generale del funzionario pubblico. Il suo rispetto comporta che *in subjecta materia* devono essere lasciati margini di flessibilità per consentire il reperimento degli strumenti più appropriati per il raggiungimento dei risultati qualitativi ottimali.²⁵

Sul punto vale anche segnalare che lo stesso legislatore ha previsto la responsabilità amministrativa a carico del funzionario che stipula un contratto in violazione di dette norme, stabilendo anche l'entità del danno erariale nella misura della differenza fra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. In tal modo, sembra evidente che viene meno il potere discrezionale del funzionario pubblico di scelta degli strumenti più appropriati per il raggiungimento di risultati qualitativamente ottimali.

Inoltre, al fine di assicurare l'effettività dei nuovi meccanismi previsti dalla legge n. 191/2004, sono state introdotte disposizioni che rafforzano la verifica da parte degli uffici preposti al controllo interno di gestione, i quali, appunto, devono farsi carico di esercitare le funzioni di sorveglianza e di controllo anche ai fini della esistenza della responsabilità amministrativa, fornendo la conclusione del predetto controllo anche alla Corte dei Conti. Parimenti, lo stesso funzionario che ha sottoscritto il contratto, è chiamato, in prima persona, alla verifica del rispetto dei parametri di qualità e di prezzo attraverso un'apposita dichiarazione rilasciata nel rispetto appunto delle disposizioni contenute nel comma 4 dell'art.1 l.n. 191/2004, da allegare al contratto sottoscritto.

²⁵ Su tali aspetti, sia consentito rinviare a Rota, Il nuovo ruolo degli amministratori pubblici tra efficienza e garantismo del sistema amministrativo, in Diritto e Formazione, 2003, 433 e ss, e in www.lexfor.it.

Dal complesso ed articolato quadro disciplinare sembra emergere un dato su cui non appare peregrino nutrire dubbi di ragionevolezza: l'effetto ultimo della proliferazione normativa, spesso anche contraddittoria ed incongrua, più che nel contenimento della spesa pubblica, sembra sostanziarsi in definitiva nella attivazione di procedure complesse, con conseguente rallentamento, quando non addirittura paralisi, della gestione ed aumento dei costi. Viceversa, è evidente che solo un'ampia autonomia gestionale è garanzia di competitività e di qualità.

Molti Atenei a seguito dei continui cambiamenti normativi, hanno dovuto emanare, in relazione a diverse fattispecie, circolari interpretative, con buona pace di quello stesso principio di semplificazione che, inverando il buon andamento della P.A. ai sensi dell'art.97 della Costituzione, impone il ricorso ai criteri di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa²⁶.

Sotto tale ultimo profilo sembra costituire elemento di ulteriore, problematica riflessione quanto recentemente statuito dalla Corte Costituzionale nella pronuncia n. 417. Con tale pronuncia, se pure sono state ritenute fondate e dunque accolte le questioni di costituzionalità sollevate con riguardo ai "puntuali vincoli di spese", introdotti dai commi 9,10 e 11 del decreto-legge n.168/04 - confermando in tal modo quanto precisato con le precedente sentenza n.390/04 - relativamente, invece, alle censure inerenti, da un lato, "le previsioni di dettaglio sulle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle p.a." e, dall'altro, "la previsione dell'obbligo di comunicare alla Corte dei Conti il referto del controllo interno di gestione", la Corte ha dichiarato la legittimità costituzionale di tali disposizioni, ancorandone il fondamento alle "finalità del coordinamento finanziario". Secondo la Consulta, "la fissazione di dette norme (obblighi informativi), proprio perché viene incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle p.a (sentenza n.64/05)" (Così Corte Cost. n.417/05)²⁷.

²⁶ A tale approccio "sostanzialista" può ascrivere l'esperienza del Servizio Edilizia del Politecnico di Torino, relativamente alle questioni sull'edilizia universitaria. Tale struttura ha elaborato Strategie di adeguamento alle norme del settore, nell'ambito della necessità operativa, in modo da operare conformemente ad esse.

Il Servizio propone il Piano Triennale degli investimenti che, una volta approvato ed allegato al bilancio annuale, diventa per la parte attinente all'anno il programma dei progetti da allestire.

Ogni progetto è inserito fin dall'inizio nello "schedone degli interventi" che è un programma di controllo dell'avanzamento del progetto e della sua realizzazione attraverso i punti chiave previsti e indicati dalle norme.

Ad ogni passaggio chiave è indicata la data di effettuazione dell'atto dovuto, in questo modo si procede fino a conclusione dell'opera. In parallelo al processo di controllo del progetto e della sua realizzazione è stato allestito un programma di controllo della spesa

Con questo programma si riesce a gestire per ogni capitolo di bilancio gli impegni assunti in sede di approvazione dei progetti ed i susseguenti pagamenti da corrispondere per i lavori eseguiti.

Tale programma permette inoltre di effettuare facilmente la rendicontazione delle spese effettuate. Infatti a fronte di una pluralità di finanziamenti provenienti da Enti diversi - ognuno finalizzato a gruppi di opere diverse - si possono facilmente aggregare i documenti dei pagamenti da trasmettere agli Enti stessi per ottenere i versamenti dei fondi stanziati." (Cfr. doc. Politecnico di Torino 30/9/05).

²⁷ "Non può contestarsi la legittimità costituzionale della norma che consente agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali, trattandosi di previsione meramente facoltizzante...Anche l'obbligo imposto di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente, pur realizzando un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti, quanto alla gestione della spesa, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale..... Secondo la medesima sentenza, anche le norme che fissano l'obbligo di trasmissione agli

Ma con riguardo alle questioni inerenti i “limiti di spese”, non può non essere sollecitato un chiarimento definitivo, in considerazione non solo delle previsioni limitative dell’autonomia delle università (analogamente a quella degli enti territoriali) contenute in leggi finanziarie, ma anche di ulteriori “vincoli” posti da altre disposizioni normative che si ritengono comunque lesive di tale autonomia, quali ad esempio quelle riguardanti i limiti alle contribuzioni studentesche.

3. Riflessioni a margine

Riflettere sulla vasta scenografia normativa inerente il sistema universitario, nell’intento di sostenere il cammino delle Università verso i veri valori che ne costituiscono il fondamento: l’alta cultura, la ricerca scientifica e la libertà di scienza, espressione a loro volta di garanzia della libertà della società civile, induce a riconoscere che, spesso, la mancanza o anche solo la non corretta individuazione dei mezzi arresta il cammino dei singoli ‘uni-versus’, quindi la realizzazione degli stessi interessi connessi a quei valori.

Come un effetto “domino”, mentre le norme si stratificano, favorendo anche situazioni di contenzioso giurisdizionale, si depauperava la conoscenza, si inaridisce la ricerca, si disincentiva l’insegnamento.

Ed allora, per (ri)additare il percorso, appare quanto mai opportuno richiamare, ancora una volta,²⁸ gli “antichi lumi” di Vico e la sua Scienza Nuova: “*l’ordine delle idee dee procedere secondo l’ordine delle cose*” e riflettere con rinnovata attenzione su tale monito, anche in considerazione delle indubbie implicazioni sul nostro tema tra Politica, Economia e Scienza²⁹.

Si recupera così la *vox legis*, il suo spirito, cristallizzato negli artt. 9 e 33 della Costituzione, come voce di valori.

Se, infatti, è indubbio che il concetto di ricerca, nella sua dimensione più generale di cultura e conoscenza è assunto come valore³⁰ - in tali termini, la libertà di scienza è non principio generale dell’ordinamento giuridico dello Stato, ma principio supremo della Costituzione³¹, senza il quale

organi interni di revisione contabile delle delibere di acquisto in via autonoma vanno ricondotte agli stessi principi fondamentali di coordinamento, in ragione del loro «carattere strumentale» rispetto al suddetto obbligo di adottare i parametri previsti da dette convenzioni.” (Corte Cost. 417/05)

²⁸ Cfr. Picozza-Rota, cit.

²⁹ Si veda la “Relazione sullo stato delle Università italiane”, CRUI, set. 2005.

³⁰ “Valore che non può non contrassegnare al massimo livello l’attività delle istituzioni di alta cultura e delle università” (così la Corte Costituzionale, n.1017/88) e che perciò deve informare e permeare anche l’insegnamento che è il trainer per una formazione d’eccellenza, “non potendo, in ragione della particolare “qualità” del servizio che l’Università è chiamata ad erogare, valere al contrario l’osservazione che, erogando l’università un servizio pubblico essenziale, le ragioni della libertà debbano considerarsi subordinate alla ragioni del servizio”. Così D’ATENA, *Lezioni*, cit., 108 ss., che sulla caratterizzazione in senso scientifico e problematico, anziché prevalentemente dogmatico ed espositivo, dell’insegnamento universitario, rinvia alle illuminanti riflessioni di Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, in Riv.trim. dir. Pubbl., 1956, 68 e ss. Su tali aspetti cfr. inoltre, Cerri, *Arte e scienza (libertà di)*, in Enc.giur. Treccani, III, Roma, 1988, spec. 2.2 e ss.

³¹ Suggellato nell’art.9 della Costituzione che prevede la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, nonché la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione.

difetterebbe la stessa identità costituzionale dello Stato italiano, il che, per le evolute società civili, ne attesta anche la valenza “fondamentale”, “universale” dell’interesse sotteso e, dunque, l’appartenenza collettiva - a tale valore fondamentale ci si deve avvicinare appoggiandosi “alle spalle dei giganti”, recuperando “le regole” dai principi generali del diritto. Così “la conoscenza delle singole norme richiede di por mente allo spirito che le muove e che ha la sua prima radice nel nostro medesimo spirito”³².

Ma ad un’altra notazione di rilievo generale induce questa riflessione conclusiva.

Le riforme legislative dal 1990 ad oggi hanno riguardato l’intero sistema amministrativo ed il sistema universitario come parte di esso, ancorché connotato da proprie specifiche peculiarità³³.

Si parla dunque di Sistema amministrativo e di Sistema universitario. Eppure, l’impressione che si ha - e che alla fine si risolve in un vero paradosso - è che viviamo in un Sistema caratterizzato in generale da una sua non discontinua asistematicità, ad onta dei diversi tentativi di “riordinare” assetti normativi.

Ed allora un interrogativo si impone: è la stessa Società in trasformazione che non riesce più a governare se stessa³⁴, non sorretta forse da quella “lode al dubbio” di Brecht³⁵? Oppure questo

³² “Non dunque solo dai Codici o, diciamo con Cicerone, “non dall’editto del Pretore, nè dalle XII Tavole, ma dall’intima Filosofia devesi attingere la disciplina del diritto”. Così nel 1958 concludeva Giorgio Del Vecchio “Sui principi generali del diritto”.

³³ Si allude alla “qualità strutturale” degli enti ed istituzioni di alta cultura: “*l’essere espressione proprio di quel pezzo di società civile cui si rivolge la loro azione*”. Così D’ATENA, *Lezioni*, cit., 101.

³⁴ L’aspetto caratteristico della “nuova età”, dove decisiva appare l’efficacia dell’immaginario e dunque inevitabile una lettura filosofica dei processi in atto, sembra rinvenirsi in una connotazione problematica dell’intero sistema che viene a caricare di ulteriore drammaticità il tempo reale: la fuga dai punti di riferimento morali, religiosi, tradizionali che vedono sostituito l’uomo spettacolo” ai referenti esistenziali di un tempo. (In tali termini U. Allegretti, *Diritti e Stati nella mondializzazione*, Città Aperta, Troina (En), 2002). Il pericolo e gli effetti che le tecniche di manipolazione proprie dei mezzi di comunicazione determinano sulla politica e sul diritto è evidenziato da Picozza in *La dimensione del diritto nell’età della globalizzazione*, Relazione al XIV Corso di Formazione del personale addetto alla gestione delle Istituzioni e degli Enti pubblici di ricerca e sperimentazione, Scuola di Formazione di Bressanone, 26-29 maggio 2003. Sulla “tecnopolitica” e la sua rilevanza per la democrazia cfr. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, La Terza, 2004.

Per una lettura giuridica che accompagna l’approfondita analisi della specificità del nostro tempo e che profila le conseguenze più rilevanti che la globalizzazione produce sul piano del diritto, si rinvia ancora a U. Allegretti, cit., ove, (pag.20), facendo appello alla categoria dell’incertezza “nella complessità e processualità estreme del reale” e rinunciando ad una visione lineare e deterministica, cara alle grandi narrazioni che hanno ispirato l’Ottocento ed il Novecento, viene rimarcata l’esigenza di proporre “una storia non delle necessità ma dei possibili”, dove i condizionamenti nati dagli eventi passati si combinano con novità concretamente evocabili, esaltando e non deprimendo la forza degli ideali e delle utopie positive e le responsabilità delle libertà. Sull’esigenza di riflettere sul nesso che lega l’autonomia ai referenti etici ritorna Krippendorff, *L’arte di non essere governati*, Fazi, Roma, 2003, il quale, (pag.204), rinviando agli antichi elleni e operando nella sua visione politologica un excursus del tutto peculiare per riannodare la politica ai suoi presupposti morali, sottolinea il significato politico della musica, spiegando in che senso essa contribuisca alla formazione spirituale della coscienza sociale e dunque come sia possibile “fondare lo Stato sulla musica”: “una filosofia politica che cerchi di elaborare norme e parametri etici del politico non dovrebbe essere più pensabile almeno senza la musica del classicismo viennese. Poiché in essa si realizza ciò che Platone diceva: *l’unità dell’essenza corporea-spirituale dell’essere umano come essere culturale*” (*corsivo nostro*). Recenti riflessioni sui “temi classici” sono ancora in Bobbio e Viroli, *Dialogo intorno alla Repubblica*, La Terza, Roma-Bari, 2001; cfr. in particolare il capitolo su *Repubblica e virtù* dove, muovendo dal concetto di *res publica res populi* di Cicerone, ripreso poi da Rousseau in contrapposizione alla visione di Bodin, Viroli interpreta il significato di “virtù civile”, che egli ritiene non impossibile, nel senso esattamente opposto alla categoria della “docilità”, e cioè come senso (coscienza) di “responsabilità civile” attraverso cui i cittadini possono operare per il bene proprio e della comunità. Più di recente, *Lezioni* Bobbio, Einaudi, 2006, in particolare ivi i saggi di Eco, Sartori e Rodotà.

³⁵ “*Son coloro che non riflettono a non dubitare mai....Che giova poter dubitare, a colui che non riesce a decidersi! Può sbagliare ad agire chi di motivi troppo scarsi si contenta! Ma inattivo rimane nel pericolo chi di troppi ha bisogno.*”

sistema in sofferenza - del quale il sottosistema giuridico fa parte - pur tuttavia reclama un proprio assetto di regole da definire in un quadro di organica coerenza, memore di un'idea mefistofelica del pensiero, della logica e dunque anche del diritto visto come un telaio che ordina i fili?³⁶

E' in questo bisogno di ordine, di forte sistematicità e di certezza giuridica che si ritiene trovi alimento la riflessione sulla ricostruzione di concetti, categorie ed istituti ovvero delle "regole" per il sistema universitario, consapevoli che se pure tali riflessioni trascendono "il particolare", attenendo propriamente al piano della filosofia³⁷ - terreno di elezione per il valore della ricerca - è a tale approccio metodologico che si ritiene sia fecondo ispirarsi.

Proseguire, allora, in tale cammino di individuazione ed interpretazione delle "regole", muovendo dall'intima ragione che le sostanzia, impone di ancorarsi a quella "sovranità del "nuovo principe" restituita al "sentimento giuridico" che solo può preservare dall'arretramento della cultura³⁸.

Tu, tu che sei una guida, non dimenticare che tale sei, perché hai dubitato delle guide! E dunque a chi è guidato permetti il dubbio!". (Bertolt Brecht, Lode del dubbio).

³⁶ Idea recuperata da quel denso dialogo tra lo Scolaro e Mefistofele nel Faust di Goethe: "Se i fili sono in ordine vien fuori un "ordinamento". *"E veramente, continua Goethe per bocca di Mefistofele, la fabbrica del pensiero somiglia al telaio del tessitore, dove è da vedersi che una sola spinta del piè fa muovere mille fila; la spola guizza di su e di giù, gli stami invisibilmente s' intessono e si generano infiniti collegamenti alla volta. Or ecco farsi innanzi il filosofo a dimostrarvi che dee appunto esser così, che poichè il primo è stato così, il secondo così, il terzo ancora e il quarto ebbero ad esser così, e dove il primo e il secondo non fossero, (qui sta il nucleo della questione) del pari non sarebbe mai nè il terzo nè il quarto; voi intendete "*. (Atto I)

³⁷ "La particolarità delle leggi rimanda alla universalità del diritto; e il pensiero dell'universale è Filosofia". Così ancora Del Vecchio, cit. che aggiungeva: "Una Giurisprudenza priva di elementi filosofici sarebbe, secondo il paragone che il Kant desunse dalla favola antica, simile ad una testa senza cervello; e nulla sarebbe invero più arido e sterile, che lo studio delle norme particolari qua o là vigenti, se da quella materia empirica non fosse dato di risalire ai principi, donde le norme stesse procedono e che hanno la propria sede nella ragione".

³⁸ Negli stessi termini si concludeva la Relazione di Picozza-Rota, Il nuovo ruolo degli amministratori pubblici tra garanzia della ricerca ed efficacia dei risultati, svolta al XIV Corso di formazione del personale addetto alla gestione delle Istituzioni e degli Enti pubblici di ricerca e sperimentazione, presso la Scuola di formazione di Bressanone, 26-29 maggio 2003, in Cons. Stato, 11/03, 2259 e ss. Qui si indicava la fecondità del saggio di H. Krabbe, L'idea moderna di Stato, Aracne, 2000, in cui l'A., anticipatore, per certi aspetti, della dottrina pura del diritto di Hans Kelsen, ricostruisce l'evoluzione dell'idea di Stato dai Greci al Novecento, a partire dal concetto di "sovranità del diritto" in contrapposizione a quello di "sovranità del potere". In particolare, si veda, in tale saggio, La Postfazione di Stella "Il nuovo principe: la sovranità del diritto secondo Hugo Krabbe".