

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI ALDO MORO  
*Quaderni di Ateneo*  
15

A cura dell'Ufficio Stampa dell'Università di Bari

Aprile, 2017



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO

Inaugurazione  
dell'Anno Accademico  
2013-2014

Teatro Petruzzelli – Bari  
24 marzo 2014, ore 9.00

Bari, 2017



## INDICE

Discorso inaugurale del Magnifico Rettore <i>Prof. Antonio Felice Uricchio</i> .....	7
Intervento del Sottosegretario del Miur <i>Dott.ssa Angela D'Onghia</i> .....	15
Intervento del Presidente della Regione Puglia <i>On. Nichi Vendola</i> .....	17
Intervento del Presidente della Crui <i>Prof. Stefano Paleari</i> .....	20
Intervento del Direttore generale dell'Università di Bari <i>Avv. Gaetano Prudente</i> .....	25
Intervento del Rappresentante del personale tecnico-amministrativo dell'Università di Bari <i>Michele Polisenno</i> .....	30
Intervento del Presidente del Consiglio degli Studenti dell'Università di Bari <i>Marco Volpe</i> .....	33

L'applicazione del principio di sussidiarietà tra crisi del disegno federalista e tutela del bene comune <i>Prof. Franco Gallo</i> .....	36
Sussidiarietà e coesione sociale indispensabili per lo sviluppo dell'intero Paese <i>Prof. Filippo Patroni Griffi</i> .....	53
Sussidiarietà come liberalismo sociale <i>Prof. Alberto Quadrio Curzio</i> .....	59
Gli studenti come componente essenziale della sussidiarietà <i>Prof. Giorgio Vittadini</i> .....	63
Sussidiarietà, coesione territoriale, diritto allo studio <i>Prof. Antonio Incampo</i> .....	69

## Discorso inaugurale del Magnifico Rettore

*Prof. Antonio Felice Uricchio*

Gentile Sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca, Angela D'Onghia; Signor Presidente della Regione Puglia, Nichi Vendola; Magnifico Rettore, Prof. Stefano Paleari, Presidente della Crui; Signor Presidente Emerito della Corte Costituzionale, Prof. Franco Gallo; Eccellenza Filippo Patroni Griffi, Consigliere di Stato, già Ministro della Funzione Pubblica e Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; Ch.mo Prof. Alberto Quadrio Curzio Vice Presidente dell'Accademia Nazionale dei Lincei; Ch.mo Prof. Giorgio Vittadini, Presidente della Fondazione per la Sussidiarietà; Onorevoli Parlamentari; Signor Prefetto; Signor Presidente della Provincia; Signor Vice sindaco; Eccellenza reverendissima il Vescovo; Magnifici Rettori e Rettori emeriti delle Università italiane e estere; Autorità Civili, Militari e Religiose; Autorità Accademiche; Colleghe e Colleghi; Docenti e Tecnici amministrativi, di ruolo, precari e in pensione; Studentesse e Studenti; Signore e Signori,

porgo a tutti voi il più cordiale benvenuto alla Cerimonia d'inaugurazione dell'Anno Accademico 2013-2014 dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

La Cerimonia di apertura dell'anno accademico è un evento istituzionale che s'inserisce nel solco di una tradizione e che si rinnova periodicamente, offrendo all'Università che lo celebra l'opportunità di attestare il proprio impegno nella didattica e nella ricerca e di presentare le attività poste in essere e quelle da realizzare.

Da esordiente nel ruolo di Rettore ho fortemente voluto che questa manifestazione non costituisse né una parata, né una vetrina, ma un'occasione per riaffermare il ruolo della nostra Comunità accademica di testimone e di promotore di alti valori civili e sociali, di solidarietà, partecipazione e condivisione.

Consentitemi di sottolineare che la scelta di un’Inaugurazione “tematica” non dipende dalla rinuncia a quella c.d. “celebrativa” che, nonostante le tante difficoltà, di ordine finanziario e di contesto, l’Ateneo barese avrebbe pieno titolo per concedersi per la propria storia, per la propria tradizione, per le tante eccellenze che può vantare, per la vasta produzione scientifica e per i numerosi premi internazionali e nazionali ottenuti da docenti e giovani studiosi.

È per questa convinzione che mi sottraggo alla tentazione, pure forte, di proporre dati di carattere finanziario (anche denunciando il defianziamento del sistema universitario o illustrando i percorsi di risanamento e di rientro appena avviato), o numeri di immatricolati, di iscritti, di corsi, di docenti, di colleghi tecnici amministrativi (peraltro tutti in calo anche se per diverse ragioni, immatricolati e iscritti per gli effetti della crisi, personale docente e amministrativo per pensionamenti e blocco delle assunzioni) o di illustrare strutture organizzative e modelli formativi del nostro Ateneo. Rinvio per tutto questo al piano strategico 2014-2016, appena approvato dall’Università di Bari attraverso il quale vengono definite azioni e interventi per un forte rilancio del nostro Ateneo sia nella didattica, sia nella ricerca e soprattutto in quella che viene definita “terza missione”, ma che per noi è importante anche più delle altre per la tenuta economico-sociale della nostra regione e del Mezzogiorno.

Eviterò anche di tornare sulla questione del *turn over* e dei punti organico, più volte denunciata nelle diverse sedi istituzionali, politiche e accademiche e che ci auguriamo possa essere risolta rapidamente con un intervento normativo di riforma, auspicato da più Ordini del giorno, Camera e Senato. Anche su questa problematica, come sistema universitario regionale, abbiamo più volte levato la nostra voce di protesta e soprattutto abbiamo avanzato proposte concrete di revisione dei criteri di finanziamento del sistema universitario, aventi ad oggetto l’abbandono del modello Isef – indice di sostenibilità economico-finanziaria – che premia chi preleva più tasse dagli studenti – e l’introduzione del criterio del costo standard per studente – che valorizza il diritto allo studio e assicura gli strumenti finanziari che



consentono di erogare servizi a favore degli studenti – (sul punto lo stesso Ministro Giannini, proprio nell’incontro di giovedì scorso alla Crui, ha dichiarato di voler portare a termine quanto prima la riforma sui costi standard). In luogo di tabelle e *slides*, oggi molto di moda, ho voluto promuovere un confronto su temi che mi paiono di grande importanza, come quelli della sussidiarietà, della coesione sociale e territoriale e del diritto allo studio, invitando a discutere illustri relatori, insieme a esponenti della nostra Comunità accademica. Invero, ciascuno degli ambiti considerati avrebbe meritato un autonomo approfondimento, così come ciascuno degli invitati avrebbe potuto tenere una *lectio magistralis*.

La formula racchiusa dal titolo dell’odierna Inaugurazione muove da un pensiero del nostro Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano (molto legato alla nostra Città e al nostro Ateneo, ove peraltro ha conseguito la *Laurea honoris causa*): “L’Italia, come l’Europa, ha bisogno di unità, pluralismo, sussidiarietà”. Tale pensiero si salda all’idea di una comunità universitaria di un’area debole del Paese impegnata a contribuire al disegno di perseguire crescita e sviluppo, riducendo le diseguaglianze e favorendo un riequilibrio tra aree del Paese e fasce sociali. Chi opera nell’Università non deve mai dimenticare quanto sia elevata la responsabilità sociale che deve ispirare e informare il proprio agire. Noi siamo luogo di creazione e di sviluppo della conoscenza, di promozione del sapere critico e, soprattutto, di formazione etico-morale.

Il nostro orizzonte non può essere circoscritto all’affermazione autoreferenziale di noi stessi o di pure legittimi interessi personali. Il nostro sguardo deve espandersi, attorno e in avanti, con la consapevolezza dei doveri verso gli studenti, le loro famiglie, il sistema sociale e produttivo, con un afflato di responsabilità collettiva che ci porti a consegnare un futuro migliore ai nostri giovani.

La sussidiarietà, nella duplice accezione di sussidiarietà orizzontale e verticale, costituisce un modello di organizzazione sociale in grado di generare coesione e sviluppo, oltre che di qualificare e dare concretezza ai diritti sociali e, tra di essi, al diritto allo studio.

Prevista dal Trattato europeo di Lisbona e dal titolo V della nostra Carta Costituzionale, come modificato nel 2001, e richiamata da molte fonti normative, interne ed europee, essa rappresenta un principio diffuso che riguarda tanto le istituzioni pubbliche, come i soggetti della società civile; un diritto, un dovere, un'opportunità, una necessità, ovvero la più alta delle manifestazioni relazionali (così papa Pio XI nell'Enciclica *Quadragesimo Anno* – 1931 – secondo cui aiutare in maniera suppletiva – *subsidium* – deve costituire l'oggetto naturale di qualsiasi intervento nella società stessa).

È di tutta evidenza come la nozione di sussidiarietà risulti particolarmente complessa proprio per l'eterogeneità dei soggetti coinvolti, per la pluralità dei bisogni e delle istanze che è chiamato a soddisfare, sia per la molteplicità delle culture che lo alimentano e lo sorreggono. Essa, peraltro, trova la propria linfa in una visione partecipata alle dinamiche politiche e istituzionali e profondamente comunitaria che sa valorizzare i legami sociali senza perdere di vista la dignità che appartiene a ogni persona umana.

Ciò premesso, non può sfuggire come l'Italia si trovi a fare i conti con squilibri tra diverse aree del Paese e debolezze storiche, aggravate da frammentazione sociale e dalla crisi economica e che incidono negativamente sul tessuto civile e sociale del Paese. Le asimmetrie appaiono ancora più drammatiche ove si considerano i dati del PIL (quello meridionale ha subito nell'ultimo anno una riduzione del 6,1% a fronte di poco più di un punto del Centro-Nord) o quello degli occupati rispetto alla popolazione nel Sud è uno dei più bassi d'Europa – appena il 29% a fronte del 38% del Nord. Non meno trascurabili sono i “nuovi contenuti del divario” consistenti nella qualità della vita e del godimento di beni e servizi pubblici (sanità, trasporti ecc.). Contrastare questo processo significa, prima di tutto, ripensare le politiche di sviluppo assumendo come *drivers* (vale a dire i fattori catalizzatori dello sviluppo) ricerca-innovazione-trasferimento tecnologico-produzione. Sostenere tale filiera significa offrire nuove opportunità di lavoro e di crescita, frenando l'emorragia del capitale umano più qualificato. Necessario appare, comunque, investire nella

cultura e nello sviluppo della conoscenza, facendo leva sull'intelligenza e sulle capacità creative e innovative dei più giovani. La cultura, quindi, come strumento per promuovere la coesione sociale, consentendone l'accesso al maggior numero di persone, soprattutto di quelle finora escluse e più deboli. Cultura come fattore e strumento in grado di prospettare una diversa idea di sviluppo all'insegna della sussidiarietà nell'ambito della quale possano trovare un nuovo e più virtuoso equilibrio Stato, società, economia, terzo settore. In questo senso, essa va intesa nell'accezione più ampia, comprendendo tutte le sue molteplici espressioni, sia umanistiche sia scientifiche, per giungere a nuove e più efficaci sintesi, anche in funzione delle potenzialità e opportunità offerte dalle nuove tecnologie, dallo sviluppo delle comunicazioni e delle relazioni nel web.

Conoscenza e cultura assumono, pertanto, una nuova e assoluta centralità. Per questo, il diritto allo studio, inteso come diritto dei singoli e come diritto sociale, deve essere parte integrante ed essenziale di un moderno sistema di sviluppo al fine di favorire percorsi di inclusione sociale e, allo stesso tempo, in grado di valorizzare le diverse identità. È decisivo, perciò, il ruolo del sistema educativo. Dalla scuola per l'infanzia fino all'università, in un percorso di formazione permanente, volto a garantire l'accesso più ampio alla cultura, anche al fine di promuovere un'effettiva mobilità sociale. I ragazzi e i giovani devono essere i soggetti ai quali destinare impegno e risorse, allo scopo di dotarli degli strumenti indispensabili per acquisire conoscenza, sapere e capacità critica, speranza, futuro. Come in molti altri settori della vita sociale, anche nella formazione universitaria il ruolo dell'intervento pubblico è essenziale e insostituibile. Al contempo, appare fondamentale l'impegno della società civile nelle sue diverse espressioni organizzate, compreso il mondo economico e imprenditoriale, in una logica integrativa e sussidiaria, al fine di promuovere una più ampia diffusione del sapere, dando piena attuazione al diritto allo studio e garantendo l'accesso a un'educazione di qualità lungo tutto l'arco della vita. Nonostante la

competenza regionale in materia, il diritto allo studio è, e resta, un diritto sancito costituzionalmente per tutti i cittadini, e come tale richiede che anche lo Stato intervenga nella definizione di livelli essenziali delle prestazioni, come sancito da un Disegno di legge in corso di discussione. Evidente appare la necessità di dare un nuovo significato alla concezione di diritto allo studio che ne esalti la natura di diritto di cittadinanza e di garanzia di coesione sociale e territoriale, diritto allo studio come diritto di cittadinanza, da attuarsi in relazione all'articolo 3 della nostra Costituzione che sancisce eguaglianza sostanziale e coesione sociale attraverso l'abbattimento degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà.

Sono convinto della concreta possibilità di uno sviluppo del nostro territorio e del nostro Paese che vada verso la realizzazione di una crescita ispirata ai principi di sussidiarietà e di coesione sociale legate alle possibilità di accesso all'istruzione e alla formazione di ampi strati della popolazione. Il diritto allo studio in questo senso, deve essere riconosciuto come intervento in favore di uno sviluppo nel medio e lungo termine nel Paese nel suo complesso, in grado di ridurre squilibri e diseguaglianze. In questo ambito, occorre continuare a credere nell'università di tutti, di chi la vive e la frequenta e di chi si avvale dei suoi prodotti di ricerca e di cultura. Occorre investire nell'università, destinando maggiori risorse sia per garantire il diritto allo studio che per promuovere la ricerca.

Come evidenziato dal presidente della Crui, la spesa procapite per studente è inferiore di oltre il 30% della media europea; la spesa italiana in ricerca e sviluppo è tra le più basse delle grandi economie industriali. Il ritardo è dovuto principalmente alla spesa del settore privato, pari a circa la metà di quella media europea. Ma anche le risorse pubbliche sono inferiori alla media e non compensano il ritardo del settore privato: le risorse pubbliche investite in ricerca sono circa tre miliardi rispetto alla media europea. Alle minori risorse investite corrisponde un minor numero di ricercatori e un minor potenziale d'innovazione e quindi di crescita e di sviluppo. Eppure, nonostante l'esiguità delle risorse, università ed enti di ricerca mostrano una

qualità delle pubblicazioni scientifiche paragonabile e finanche superiore a quella dei principali Paesi europei.

Prima di chiudere, qualche parola sull'immagine della locandina dell'evento odierno. Molti me ne hanno chiesto il significato: bulloni e viti consentono di costruire ponti e strade. Ponti e strade consentono di mettere in contatto popoli e civiltà, favorendone la crescita e lo sviluppo, ma costituiscono mezzi di comunicazione anche di principi e valori che a loro volta assicurano l'ordinata convivenza civile e l'integrazione sociale, congiungendo situazioni soggettive e poteri, interessi e doveri, che permettono di rendere visibile e di dare voce alla nostra istituzione universitaria che, nella consapevolezza del proprio ruolo "sociale", chiede attenzione e di tornare centrale nei processi nella città e nel territorio in cui insiste.

È un'idea di università che si apre; che, nel produrre ricerca e creare competenze professionali avanzate, contribuisce allo sviluppo economico e culturale, generando rendimenti sociali sempre più elevati. Il nuovo ruolo che l'Università di Bari intende interpretare nella costruzione di un modello di sviluppo si fonda proprio sulla consapevolezza che sia indifferibile la necessità di restituire la ricerca, l'innovazione e la formazione al tessuto economico e sociale, attraverso un modello condiviso e corale, che tragga linfa dal contesto produttivo e sociale e lo restituisca attraverso politiche d'inclusione e coesione. Un'università, quindi, che pratica e interpreta la sussidiarietà e diviene strumento di coesione; istituzione che sussidia i giovani, le imprese, le associazioni, gli enti pubblici, i territori, ma che viene da questi sussidiata e sostenuta. La finalizzazione dello sforzo di ciascun componente della nostra Comunità accademica costituisce la vera sfida che intendiamo vincere per i nostri studenti e il nostro territorio, ponendo alla base della propria azione valori e principi di sussidiarietà, coesione, oltre che, merito, sostenibilità, responsabilità, legalità. È per questo che abbiamo dato vita al principio di sussidiarietà, coesione e diritto allo studio attraverso politiche attive, tra le quali mi piace ricordare l'esperienza del servizio civile che vede impegnati centinaia di nostri studenti in progetti nelle aree più deboli

del mondo, quelle della medicina umanitaria praticata nei Paesi più poveri, le politiche per l'ambiente e la sostenibilità (prima Università che dispone di un centro di educazione e esperienza ambientale), la costituenda Agenzia per il Job Placement e l'Occupazione, al fine di rafforzare il rapporto tra ricerca applicata e avviamento al lavoro, e più un generale, l'adozione di politiche universitarie per lo sviluppo sostenibile (dalle isole ecologiche alla progettazione di interventi sull'ambiente).

Prima di chiudere, consentitemi di esprimere la soddisfazione per la nomina della Commissione parlamentare d'indagine sul delitto di Aldo Moro. Proprio in questa splendida cornice, il 15 gennaio 2010 al prof. Aldo Moro veniva intitolato il nostro Ateneo e proprio qui possiamo ricordare i Suoi insegnamenti (comprese le Sue pagine del 1947 sullo Stato sussidiario nel saggio *Valore dello Stato in Studium*), auspicando che venga fatta finalmente chiarezza sul Suo sacrificio.

Concludo questa mia relazione con un ultimo richiamo alle menti e ai cuori: ognuno di noi, ognuno di voi, ogni giorno, si adoperi per coniugare il proprio impegno all'interesse e allo sviluppo della nostra Istituzione, del nostro territorio e del nostro Paese, dando senso a quei principi e valori che oggi abbiamo affermato con forza. Iniziamo questo viaggio con grande entusiasmo, fiducia e positività, consapevoli che non mancheranno errori e insidie, ma con la volontà di lavorare con umiltà e disponibilità, pronto ad accogliere i suggerimenti e le proposte di tutti coloro che vorranno offrire la propria collaborazione. Nel ringraziare i nostri Maestri, tutti i colleghi che hanno dato e danno lustro al nostro Ateneo con la propria scienza e il proprio lavoro, i colleghi tecnici e amministrativi che supportano e sostengono le nostre attività, i nostri studenti e i nostri laureati, tutti i rappresentanti delle istituzioni e tutti coloro che hanno reso possibile questa straordinaria giornata (gli sponsor Banca Carime, la Provincia di Bari, Telenorba e, soprattutto, i colleghi della mia Segreteria e dell'Ufficio eventi), dichiaro ufficialmente aperto l'Anno Accademico 2013-2014 dell'Università degli Studi Aldo Moro di Bari.

## Intervento di saluto

*Dott.ssa Angela D'Onghia  
Sottosegretario del Miur*

Oggi è una giornata importante per Bari perché dopo qualche tempo questa Università inaugura l'Anno Accademico.

Quel che c'è da dire è tutto scritto nel titolo: "Sussidiarietà, coesione territoriale e diritto allo studio". Dobbiamo riprendere da questo se vogliamo che il nostro Paese ritorni a crescere. Il nostro è un Paese che come tanti altri in Europa e nel mondo sta soffrendo per questa crisi: una crisi che va recuperata e dev'essere recuperata all'interno delle nostre scuole e dell'università.

Penso che l'università debba tornare a essere il centro pulsante dei territori, deve tornare a essere il cuore che batte e che fa tornare a vivere i nostri territori.

La cultura è una cosa importante: noi siamo sempre stati la culla della cultura e della civiltà e dobbiamo tornare a esserlo; dobbiamo tornare a dare quell'importanza che questo settore merita, perché è il settore più importante per la civiltà di un popolo.

Essere colti vuol dire essere liberi, vuol dire poter fare le proprie scelte, vuol dire potersi proporre in questo mondo globale con una autorità diversa, con una voglia diversa, con una volontà e delle capacità che serviranno per questo cambio di passo a cui tutti noi siamo chiamati e a cui tutti noi dobbiamo dare il nostro contributo.

L'Università di Bari è la più importante della Puglia, deve continuare a esserlo e deve diventare ancora più importante: dev'essere la spinta che serve al Sud per poterci presentare al mondo. Ci sono tanti problemi. Sono Sottosegretario da sole tre settimane e ho già incontrato due volte il Rettore: i problemi riguardano le tasse universitarie e i contributi, cose che dobbiamo cercare di risolvere, ma l'aspetto più importante è fare in modo che la qualità formativa di

questa Università e delle Università della regione Puglia siano in grado di sviluppare le eccellenze del territorio pugliese e non solo.

Bari e Napoli rappresentano i poli più significativi del territorio e dobbiamo cercare d'internazionalizzare la nostra università e la nostra formazione, perché l'internazionalizzazione del territorio passa solo attraverso la formazione e per fare questo penso che abbiamo bisogno di un contatto continuo. Credo che col Rettore dobbiamo colloquiare non soltanto in precisi momenti, ma continuamente e fare in modo che insieme alla Regione e insieme alle attività produttive si possano creare quelle strategie necessarie al nostro Paese per svilupparsi.

Una cosa importante da sottolineare: dobbiamo aprire l'università e le scuole ai cittadini e al territorio fino a diventare una cosa sola. Siamo piccoli e siamo pochi e quindi solo mettendoci insieme possiamo farci conoscere ed essere riconosciuti nel mondo per quelle che sono le nostre qualità.

Da parte mia e del Ministero ci sarà particolare attenzione soprattutto per il Sud, anche alla luce del mio essere pugliese; il mio augurio è che questo Anno Accademico, quasi alla conclusione, sia soltanto un buon principio per il prossimo, nel quale dobbiamo dare il meglio, perché solo dando il meglio ai nostri giovani il futuro della nostra Terra potrà essere migliore.

Auguri a tutti.



## Intervento di saluto

*On. Nichi Vendola  
Presidente della Regione Puglia*

C'è un altro luogo oggi in Puglia in cui c'è bisogno di evocare la cultura, la formazione, l'educazione.

Quest'altro luogo, oggi, è capitale della nostra regione: in questo momento migliaia di studenti, di cittadini, si predispongono a marciare guidati da un uomo di fede, da un uomo la cui fede in questi anni ha illuminato la politica, l'ha scossa e l'ha responsabilizzata.

Sto parlando di don Luigi Ciotti, che in questo momento a Palagianò sta dicendo una parola che dovremmo avere il coraggio di nominare tutti, perché altrimenti non serve parlare di università, di scuola e di apparati della formazione se siamo prigionieri di un'ambiguità semantica: la mafia è soprattutto un codice linguistico e un problema di vocabolario, le parole che dicono e che non dicono e le parole svuotate di significato che volano in cielo come gusci vuoti; le parole bugiarde che orwellianamente significano il contrario di quello che enunciano e credo che noi dobbiamo sapere che l'università e la scuola di ogni ordine e grado sono il principale avamposto per la legalità.

Se si apre una caserma di Carabinieri è una buona notizia, ma se si apre una caserma e si chiude una scuola o un asilo nido non serve a niente perché la lotta repressiva è soltanto metà del problema che noi abbiamo di fronte; l'altra metà è la conquista di ogni territorio dal punto di vista sociale, culturale, dal punto di vista del dominio del gioco democratico rispetto a quello di un altro gioco, che è quello al massacro.

Credo che in Puglia non abbiamo il diritto di aprire una disputa nominalistica su come definire questi fenomeni, perché rischiamo di occuparci della segnaletica, piuttosto che della barbarie, della brutalità.

Questi fenomeni si inseriscono in una brutta circostanza, quella per la quale negli anni della crisi l'università e la scuola sono state considerate come spese parassitarie, come oggetti degni di quella falce dei tagli che è stata l'esercizio di un'attività cieca, di tipo ragionieristico, che non ha saputo discernere, investire in cultura e informazione: è la prima regola quando c'è la crisi, perché la crisi è anche la rivelazione della povertà culturale dei nostri territori.

In questa regione abbiamo dovuto prendere a pugni l'organizzazione della formazione professionale che era uno degli oggetti più scabrosi dell'esercizio del potere attraverso la costruzione di giostrine clientelari; attraverso un deragliamento dai binari che avrebbero dovuto consentire la crescita del sapere produttivo di tanta gente. Quanto più sei un lavoratore che sa, tanto più sei difeso dalla violenza della crisi.

Invece, noi abbiamo visto precarizzare i diritti del mercato del lavoro e ferire le istituzioni formative a cominciare dall'università. Otto miliardi di euro in meno in pochi anni agli apparati della formazione e un miliardo di euro in meno al sistema accademico: in questa "dieta" obbligatoria le Università del Sud sono state non soltanto obbligate al dimagrimento al limite del collasso, ma anche colpevolizzate e raccontate sulla base di parametri spesso falsi come luogo della corruzione e dello sperpero, con un'operazione inaccettabile tante volte coperta dalla burocrazia ministeriale.

A questa operazione noi ci ribelliamo, perché il Sud merita di avere anche con onore le proprie università e il proprio mondo accademico perché ci servono le università: non c'è sviluppo economico e non c'è futuro dei territori se non investiamo nelle università, e noi qui in Puglia abbiamo lottato accanitamente per consentire a ogni ragazzo di talento di non veder negata la propria via di futuro in ragione delle proprie condizioni economiche.

Abbiamo aiutato gli Atenei e vogliamo continuare a chiedere allo Stato centrale di essere valutati per quello che facciamo e non per i pregiudizi o i luoghi comuni che danzano attorno ai nostri Atenei. È stata fatta una grande scorrettezza, e lo dico al Sottosegretario,

augurandole buon lavoro, una scorrettezza consentita dal pregiudizio antimeridionalista, che è stata una lingua ufficiale per molti anni: noi non siamo sudisti, ma siamo meridionalisti; pensiamo che amare il Sud significhi anche raccontarne le patologie e denunciarne le piaghe, però non vogliamo essere prigionieri di una caricatura e di una banalizzazione, e la difesa del Sud comincia dalla difesa dei suoi Atenei.

Per questo, Magnifico Rettore, siamo qui non solo per celebrare la fatica e l'impegno dell'Accademia, siamo qui per difendere la nostra Terra.

## Intervento di saluto

*Prof. Stefano Paleari  
Presidente della Crui*

Magnifico Rettore, carissimo Antonio, Sottosegretario D'Onghia, Presidente Vendola, Sindaco Emiliano, Autorità, cari Colleghi, cari Studenti,

ho accolto con grande piacere l'invito del Magnifico Rettore Uricchio non solo a partecipare a questa Inaugurazione, ma a portare un messaggio di saluto e ringraziamento all'Università degli Studi di Bari, al suo Rettore che, con intelligenza e autorevolezza, partecipa delle attività della Conferenza dei Rettori alla sua Città.

L'Università di Bari venne istituita nel 1924, all'inizio di un periodo storico assai tormentato per il nostro Paese. E nacque sulle fondamenta delle precedenti Scuole universitarie di Farmacia e di Notariato, quasi a sottolineare simbolicamente una delle importanti funzioni che l'Ateneo finirà per svolgere nei decenni successivi. Da una parte, la cura della salute dell'individuo, dall'altra, la cura della relazione giuridica tra gli attori sociali. Poggia su basi forti la crescita di questo Ateneo, divenuto uno dei più rappresentativi nel sistema universitario italiano e una linfa per la crescita culturale e professionale dei giovani e delle Istituzioni. Un valore aggiunto, questo, spesso non riconosciuto alle Università, in particolare a quelle meridionali che vivono condizioni di contesto specifiche, condizioni mai considerate nelle classifiche internazionali stilate da società private di lontana residenza.

Pochi giorni fa, l'Anvur ha presentato il suo rapporto sullo stato del Sistema universitario italiano. I dati messi in evidenza dall'Agenzia e ripresi dalla maggior parte dei media nazionali sono quelli che da tempo gli attori universitari denunciano: crollo delle iscrizioni (-20% in 10 anni), boom di abbandoni (il 40% degli iscritti), lauree triennali

che impegnano gli studenti oltre cinque anni, pochi laureati rispetto all'Europa.

Ed è proprio quest'ultimo dato a offrirci un interessante spunto per la breve riflessione che voglio condividere con voi oggi. Nonostante, infatti, i laureati siano cresciuti negli ultimi anni (22,3% dei 25-34enni nel 2012, contro il 7,1% del 1993), la media europea (35%) è ancora lontanissima. Dunque, l'Europa, così raccolta ormai in termini geografici, quella di cui dovremmo essere pienamente parte, è invece ancora molto distante per migliaia di giovani cittadini che si vogliono istruire. In questi anni ce la siamo presa con tutto e con tutti dentro l'Università; autorevoli opinionisti hanno detto che bisognava "affamare la bestia" e così la nostra "*spending review*" è iniziata nel 2009. Oggi i dati dell'Anvur fotografano i risultati di questa cura dimagrante e ci dicono che lo studente universitario italiano ha un costo inferiore del 30% rispetto alle medie Ocse. I 110 euro per abitante, a tanto somma il finanziamento annuo ordinario dello stato all'Università, è 1/3 di quello tedesco e francese. Anche questi numeri dovrebbero stare sul tavolo e nella mente dei primi ministri nei loro dialoghi europei.

Ha fatto piacere ascoltare il Ministro Giannini quando ha ribadito la sua intenzione di combattere accanto a noi la battaglia non solo per il recupero delle risorse perse negli ultimi 5 anni (il 20% in termini reali e pari a un miliardo di euro), ma per il loro stesso incremento. L'Università ha cercato di resistere, ma gli squilibri accumulati rischiano di spegnere la speranza. Ancora oggi, si apprende sempre dal rapporto dell'Anvur, i ricercatori italiani sono fra i più produttivi e citati al mondo. Numeri che avevo già ascoltato proprio qui a Bari anni fa a supporto della competitività del Sistema universitario italiano.

Cosa fare dunque nell'immediato a fronte di un nuovo impegno dello Stato nell'Università e nella Ricerca? In primo luogo, sperare che lo Stato non sia quello cantato da Fabrizio De Andrè nel suo don Raffaè: "Prima pagina venti notizie ventuno ingiustizie e lo Stato che fa: si costerna, s'indigna, s'impegna poi getta la spugna con gran

dignità”. Non basta indignarsi e impegnarsi, non basta più, occorre fare. E occorre proporre, entrare nel merito, fare delle scelte, stabilire delle priorità.

La Crui ha elaborato e presentato al nuovo Governo una proposta articolata in 4 priorità e 18 interventi. Proprio lo scorso giovedì abbiamo presentato 10 proposte in materia di reclutamento, delle quali 9 a costo zero. La decima è quella per i giovani ricercatori. I giovani non sono un costo, sono la prosperità e il futuro di un Paese.

Nelle scorse settimane i media si sono concentrati per alcuni giorni su un altro vecchio luogo comune, quello relativo al numero di Università che nel nostro Paese la vulgata vorrebbe eccessivo. Ebbene, nel 1950 in Italia c'erano 40 Università che si dividevano 250.000 studenti. Oggi il numero di studenti si è moltiplicato per 8 e quello delle Università solo per 2. E questo guardando all'Italia. Se poi passiamo al confronto con l'Europa – che non può essere preso in considerazione solo quando fa comodo – lo scenario è ancora più chiaro. Abbiamo, a parità di popolazione, meno studenti e meno Università degli altri Paesi europei, Francia e Germania in testa. La dimensione media delle Università italiane è di 25.000 studenti; quella tedesca è di soli 17.000, anche dopo aver tolto le *Universities of Applied Sciences*.

Se, dunque, questi luoghi comuni sono privi di fondamento numerico, perché hanno trovato così ampia diffusione? Vi ricordate cosa disse lo scrittore austriaco Karl Kraus sulla menzogna della guerra? “La guerra in un primo momento è la speranza che a uno possa andar meglio, poi l'attesa che all'altro vada peggio, quindi la soddisfazione perché l'altro non sta per niente meglio e, infine, la sorpresa perché a tutti e due va peggio”. Rispondiamo così a chi giustifica i tagli, nella speranza di non essere lui a dover pagare, nella speranza di dividere il Paese. Alla fine a tutti andrà peggio. Per questo è importante costruire insieme una nuova Università.

Un altro argomento spesso usato è quello delle “eccellenze”, delle prime 10, prime 100 università al mondo. Non c'è l'Italia, come non ci sono praticamente Francia e Germania.

Ma la domanda è un'altra: quale di queste classifiche misura la qualità media delle Università in ogni Paese? O forse è preferita una società dove le "eccellenze", che sono ovviamente benvenute, vivono con intorno il deserto? Forse pensiamo di costruire una nuova prosperità investendo nell'1% della popolazione, privilegiando quelli fortunati per luogo di nascita e per censo? Anche questo è un luogo comune: l'eccellenza nasce nel terreno di coltura della qualità diffusa ed è il presupposto di una società più giusta. La competizione tra Università non è una gara a eliminazione, ma confronto ed emulazione, miglioramento di tutti.

E vengo al tema dei giovani. Da troppo tempo sono fuori dall'università. Oggi abbiamo poco meno di 1.000 dottorati di ricerca che ogni anno portano 10.000 giovani ad acquisire il titolo di dottore. Di questi 10.000 giovani l'università ne assorbe 700, meno del 10%, perché è bloccato il *turn over*. Gli altri vanno all'estero, dopo che abbiamo investito per formarli fino al terzo livello di istruzione. Non solo, l'Italia è l'unico Paese europeo dove la maggioranza di coloro che vincono un *grant ERC* va all'estero a utilizzarlo. Nel 2013 sono stati 46 gli italiani vincitori di *ERC*, secondi solo alla Germania. Peccato che siano rimasti in Italia solo in 20.

Lo abbiamo scritto al Premier Letta e ribadito al suo successore Renzi. È necessario invertire subito la tendenza che negli ultimi anni ha provocato la riduzione del personale di ruolo delle Università di oltre il 15%, con la perdita di 10.000 ricercatori. Abbiamo proposto un "Piano Giovani Ricercatori" capace di inserire almeno 1.500 giovani all'anno per i prossimi 5 anni. Con ciò verrebbe arrestata l'emorragia iniziata nel 2009.

Com'è facile capire, le questioni su cui ci siamo soffermati sono semplici. Più Università, dunque, nell'Agenda politica del Governo. Più qualità diffusa per ridurre il divario tra zone nel Paese. Più giovani, perché gli unici in grado di porre le basi per un futuro migliore sono quelli che quel futuro si troveranno poi a viverlo.

Parta da qui, dal Mezzogiorno, la proposta di una nuova università. Un'università che unisca il Paese. Gli anni difficili che abbiamo

vissuto, e ve lo dice un Rettore che tra poco tornerà al suo lavoro di scienziato, ci hanno insegnato che divisi si perde, si perde tutti. Prendiamoci le nostre responsabilità, anche accettando la sfida della sostenibilità, prima che sia troppo tardi.

Vi auguro un buon Anno Accademico, che sia per l'Università degli Studi di Bari quello della ritrovata fiducia per un nuovo inizio.



## Intervento di saluto

*Avv. Gaetano Prudente*  
*Direttore generale dell'Università di Bari*

Vorrei uscire dal protocollo e iniziare con un saluto agli Studenti e poi alle Autorità perché non dimentichiamoci che noi siamo qui per gli studenti e non viceversa.

Sussidiarietà: io parlo da tecnico e da burocrate e non mi vergogno di esserlo perché questo termine è stato strumentalizzato, vituperato e forse assunto a giustificazioni di colpe che non sono tutte dei burocrati. Cosa significa sussidiarietà? L'art. 118 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 5 dell'Unione Europea, contempla il principio di sussidiarietà secondo il quale le istituzioni debbano creare le condizioni necessarie per permettere alle persone e alle aggregazioni sociali di agire liberamente nello svolgimento della loro attività.

Lo Stato deve consentirci di agire liberamente per curare gli interessi del nostro territorio in un'ottica di condivisione, nazionale e sovranazionale, ma nessuno più di noi conosce quelli che sono gli interessi e il fabbisogno della nostra famiglia territoriale.

Qual è il rapporto con lo Stato? Le entità di livello superiore, vale a dire lo Stato, qualora fosse necessario, devono intervenire temporaneamente e in modo tale da restituire alle autonomie locali la loro capacità a curare gli interessi sul territorio.

Questo principio, come dicevo, è sancito anche dal Trattato dell'Unione Europea. Domanda: c'è questo principio di sussidiarietà nel nostro Stato? Risposta: assolutamente no per le Università.

Vi è stato un processo della centralizzazione della gestione universitaria contravvenendo sia ai principi della Costituzione dell'art. 33, sia al dettato legislativo del 168: noi siamo governati sotto il profilo del finanziamento, della gestione dei finanziamenti, delle capacità assunzionali; non in un'ottica di premialità, come

giustamente sottolineava il Presidente Vendola, ma in un'ottica punitiva; non in un'ottica di riconoscimento di risorse aggiuntive per quelle Università che con molto sforzo e poverissimi mezzi hanno cercato di risalire la china. Per queste Università il premio che viene loro riconosciuto è la riduzione del taglio. Chiaramente il risultato è scarso.

Come sottolineava il Presidente Paleari c'è stata un'erosione all'istruzione nel nostro Paese e in particolare nell'università che è l'unica amministrazione imbrigliata in una serie di controlli, verifiche e regolamentazioni che la rende l'unica amministrazione pubblica in queste condizioni nel nostro Paese.

Tagliare i corsi e ridurre i dottorati di ricerca è in realtà un beneficio per il nostro Paese? Quali e quanti servizi si garantiscono agli studenti?

In Italia passano solo per le borse di studio e, solo in poche realtà, ci sono i prestiti; rispetto a quanto accade nel contesto europeo lo studente italiano è oltremodo penalizzato, per non parlare dello studente del Sud che vive soltanto sulle borse di studio che con tutti gli sforzi del caso vengono date dalla Regione e poi nulla più. L'ADiSU, tanto per intenderci, offre dei servizi che nel passato potevano soddisfare il diritto degli studenti a fruire dei servizi per poter esercitare il diritto allo studio. D'altronde, non parlerei di diritto allo studio, ma di diritto degli studenti: perché parlare di diritto allo studio significa fare teoria ed elaborare tesi; io voglio parlare del diritto degli studenti come persone, quelle persone che domani penseranno a noi come noi oggi dovremmo più pensare a loro.

Questa logica di legiferare da parte del Ministero attraverso una profilazione elefantica di decreti ministeriali che pongono delle regole che non sono previste nelle fonti normative.

E che dire poi delle circolari: circolari che al termine della 168 non hanno carattere vincolante per le Università, dotate di autonomia garantita dalla Costituzione, ma guai se l'Università dovesse violare una circolare ministeriale!

C'è un discorso da fare sui punti organico: guardate il decreto legislativo 49, fissa dei paletti; chi sta nella fascia +80% d'indebitamento ha una capacità assunzionale ridotta; chi è meno dell'80% come rapporto di fondo di finanziamento dello Stato e spese di personale e ha meno del 10% ha un altro rapporto. Poi, magicamente, nell'ultimo criterio che è quello che riguarda le università, il cui rapporto fondo di finanziamento-spesa del personale è sotto l'80%, scompare l'altro criterio.

Mi risulta che qualche università del Nord, che fruisce di notevoli misure di finanziamento da parte dello Stato, è altamente indebitata: come mai è scomparso l'altro sub-criterio in quel criterio che riguarda le università col rapporto sotto l'80%?

C'è qualcosa che non si comprende... Perché non si discute prima con le singole Università che conoscono le esigenze del territorio? Non si possono porre sullo stesso piano le Università che hanno un contesto territoriale che le agevola sotto tutti gli aspetti.

Noi viviamo una realtà che va considerata, che non può essere tralasciata; quando parliamo del diritto allo studio, che dal punto di vista dei criteri è uguale su tutto, in territorio nazionale abbiamo il maggior numero di esonerati perché abbiamo il reddito pro capite più basso e non si può essere comparati con un'Università del Nord il cui reddito è più alto. Distribuire l'FFO in base alle tasse è un meccanismo perverso e ingiusto.

All'Università mi hanno insegnato che il principio di imparzialità non passa dal trattare tutti allo stesso modo, ma passa dal trattare tutti coloro che si trovano nella medesima condizione allo stesso modo. La differenza è fondamentale.

Noi siamo trattati allo stesso modo di come può esser trattato il Politecnico di Milano, tanto per fare un esempio.

Per questo, invito il Governo non ad imperare sulle Università, ma a colloquiare con esse, a capire quali sono i loro bisogni: non si può gestire la casa altrui senza conoscerne i problemi, le criticità ed anche le positività. Viene tutto determinato dall'alto, ci vengono anche imposti i revisori dei conti: ci viene imposto tutto.

Dov'è la sussidiarietà? Lo Stato sarebbe dovuto intervenire soltanto per aiutare il sistema universitario che, anche per proprie responsabilità, è condizionato da contesti indipendenti dalla propria volontà. Non si può misurare l'FFO in base alle possibilità occupazionali dello studente appena laureato: è chiaro che il Nord vince su questo terreno; i nostri laureati si occupano mediamente dopo tre anni dalla laurea, mentre al Nord questo avviene molto prima.

Non chiedo che si faccia un criterio più agevole per un sistema universitario localizzato in una certa realtà e uno diverso per un altro sistema: chiedo lo stesso criterio, ma che sia contestualizzato perché chiedo si facciano le cose con maggiore equità e giustizia.

In tutto questo contesto l'Università di Bari si è sforzata di fare il suo meglio: abbiamo fatto un piano di rientro nel biennio 2010-2012 che è stato definito fallimentare e i media poi ne hanno parlato in questi termini; io che ho partecipato e che ho vissuto dal di dentro da burocrate, con tutti gli sforzi l'Università ha recuperato 51 milioni su un disavanzo di 52 milioni originari, poi sono sopraggiunte delle criticità nel 2013 che hanno riportato a questa esplosione di 32 milioni di Euro in disavanzo per il nostro Ateneo ma non dimentichiamo che dal 2009 l'Università ha avuto un taglio dell'FFO di 30 milioni di Euro. Viceversa ci sono state delle Università che lo hanno visto decuplicato insieme ai punti organico, come se per magia le condizioni fossero migliorate rispetto a quelle dell'anno precedente.

Siamo stati la prima Università, nel gennaio del 2013, ad aver fatto il piano dell'anticorruzione, in assenza di quello nazionale; il nostro portale nel 2013 per quanto riguarda la bussola della trasparenza "Magellano PA" è stato il primo in Italia, mentre per quanto riguarda la classifica "Censis" che ci vedeva nel 2012 al penultimo posto siamo saliti di ben 34 posizioni. Abbiamo fatto un bilancio triennale che è stato asseverato dai Revisori dei conti sia sulla sostenibilità delle spese, sia sulla certezza delle entrate; abbiamo messo in moto, sotto la guida del Rettore, un'altra macchina che vede coinvolti altri soggetti per poter creare maggiori entrate, maggiori finanziamenti tenendo conto, però, di quelle che sono le peculiarità del nostro territorio.

Da burocrate della Pubblica Amministrazione, ma prima ancora come padre, partecipo a molti di questi convegni in cui si ha una visione ragionieristica dell'Università e dove ormai sono diventati importanti i conti.

Ma da quanti anni non organizziamo un convegno soltanto per gli studenti, focalizzato effettivamente sui loro bisogni, sulle loro richieste di aggiornamento e cambiamento che la nuova società pone in essere sempre più velocemente?

## Intervento di saluto

*Michele Poliseno*  
*Rappresentante del personale*  
*tecnico-amministrativo dell'Università di Bari*

Gentilissimi tutti, nel porgere ai presenti il saluto a nome di tutto il personale tecnico-amministrativo, mi sia permesso subito di sottolineare ciò che dovrebbe essere ovvio per tutti: il personale tecnico e amministrativo, così come quello delle biblioteche, condivide, sostiene e supporta quotidianamente entrambi gli obiettivi istituzionali dell'Università, ossia la didattica e la ricerca.

Perché, se è vero che il personale docente rappresenta il Cervello e il Cuore della nostra istituzione, quello tecnico-amministrativo ne costituisce la Spina dorsale, senza la quale l'intero organismo della nostra Università non si reggerebbe.

La gestione della crisi da parte degli ultimi Governi nazionali ha penalizzato soprattutto il settore del pubblico impiego: ne è prova il blocco degli stipendi del personale fino a dicembre di non so più di quale anno! La riduzione del potere di acquisto ne rappresenta l'effetto negativo prevalente!

Ancora, inermi da troppo tempo assistiamo a un attacco mirato alla scuola, all'università e alla ricerca, che si è concretizzato in una continua diminuzione di risorse per un sistema che dovrebbe rappresentare, invece, il luogo deputato alla ricerca scientifica, all'innovazione e alla formazione culturale e civile del Paese.

Mi preme evidenziare, dunque, l'impossibilità per il personale di accedere alle progressioni verticali, procedura non automatica che premia la professionalità acquisita, aspetto questo, che procura frustrazione e demotivazione dei colleghi nei vari Atenei italiani: l'impegno a dare il meglio di sé non viene premiato, né incentivato e le legittime aspirazioni rimangono chiuse in un cassetto.

Permettetemi anche di rivolgere un pensiero ai colleghi che operano nell'Azienda ospedaliero-universitaria: nonostante i decreti legislativi "vecchi" di 15 anni, abbiano posto le basi per l'integrazione tra le aziende sanitarie e le università, ma non si è ancora giunti a una definitiva soluzione delle problematiche sindacali e contrattuali per il riconoscimento di tutti i diritti dei lavoratori.

Consentitemi anche di porgere attenzione ai tanti colleghi non strutturati, agli stabilizzandi e ai precari di tutte le componenti della nostra Università che continuano a lavorare con impegno e dedizione, senza alcuna certezza per il loro futuro, sia pur consapevoli di non trovare adeguato corrispettivo economico e, spesso, il riconoscimento dei diritti che vengono attribuiti al personale di ruolo.

Tutto questo rappresenta un "grido di dolore" che l'università (e direi l'intero Paese) non possono ignorare.

Confidiamo affinché la nostra Università metta in atto tutte le strategie possibili per sanare questa situazione, sia a livello locale che nazionale.

Noi tutti, componenti di questa comunità accademica abbiamo l'obbligo di difendere il ruolo che detiene l'Università, con forza e senso di appartenenza all'Istituzione.

Allora, per guardare con speranza al futuro abbiamo bisogno di:

- università pubbliche e di qualità
- studenti motivati, ma che possano avere reali possibilità di ingresso nel mondo del lavoro e nel mondo accademico senza dover aspettare i lunghissimi tempi dell'attuale precariato
- ricercatori e docenti in grado di integrarsi e di sviluppare ricerca competitiva a livello internazionale.

Con ancora più forza dico: abbiamo bisogno del supporto del personale che oggi qui rappresento e, che lavora da sempre, con professionalità e passione all'interno di questo sistema, sapendo di esserne parte integrale. Penso che il nostro contributo alla vita dell'Ateneo sia indispensabile e vorrei che si pensasse a percorsi che

prevedano la rivalutazione e la valorizzazione dei ruoli del personale a cui appartengo.

Penso al fondamentale lavoro che svolgiamo per i servizi rivolti ai nostri utenti più importanti, gli studenti: biblioteche, aule, segreterie studenti; al lavoro dei lettori di madrelingua ed esperti linguistici, e dei colleghi che operano per i servizi informatici; ai colleghi tecnici che nei laboratori supportano la preparazione di tesi sperimentali; ai colleghi che operano presso i Dipartimenti e le nuove Scuole della nostra Università.

Penso anche all'altrettanto prezioso supporto all'attività di ricerca e didattica della nostra Università, fornito dagli uffici dell'Amministrazione centrale.

Concludo con la consapevolezza che l'Università rappresenta un bene comune, e, pertanto, sia da preservare e valorizzare, e che solo con la sinergia e la pari dignità di tutte le componenti che vi operano, potremo raggiungere quello che ritengo l'obiettivo comune, cioè la valorizzazione della conoscenza.



## Intervento di saluto

*Marco Volpe*

*Presidente Consiglio degli Studenti dell'Università di Bari*

Non posso negare la mia emozione nell'intervenire oggi alla cerimonia di inaugurazione del nostro Anno Accademico.

Il momento storico che l'università italiana sta attraversando non è dei più semplici: la crisi, prima di tutto economica ma anche culturale, non facilita il rialzarsi delle università in un'ottica europea dove, secondo i dati del Cun, occupiamo il trentaduesimo posto su trentasette Paesi considerati per spesa in educazione terziaria in rapporto al Pil.

Le crescenti difficoltà finanziarie degli Atenei stanno determinando uno squilibrio territoriale che pone a rischio l'erogazione dei servizi formativi e la promozione delle capacità di ricerca proprio in quella realtà che già sconta un disagio economico e sociale, oltre che determinare il blocco delle assunzioni e dell'innalzamento della pressione contributiva degli studenti.

In questo particolare momento storico, noi giovani sentiamo un forte bisogno di concretezza e una grande necessità di conoscenza sul campo; siamo pronti a metterci in gioco testando le nostre competenze, non assecondando una sterile battaglia contro le istituzioni, ma chiedendo ad esse la possibilità di essere di supporto.

In quest'ottica di collaborazione e di esperienza pratica all'interno del mondo del lavoro e delle istituzioni non posso non citare l'egregio rapporto sinergico che si è ormai cristallizzato, grazie al Rettore Uricchio, tra Università e istituzioni, e in particolare con la Regione per il suo sostegno alla Ricerca, nonché con la Provincia di Bari nella persona dell'Assessore Romito che, anche in virtù della sua giovane età, ha posto sin dall'inizio l'accento sul rapporto Ente/Università, promuovendo e riattivando tirocini formativi curricolari e prevedendo borse di studio con fondi comunitari.

Vorrei ricordare ancora quanto i nostri dottorandi e i nostri ricercatori, pur essendo sempre più penalizzati, visti gli scarsi mezzi messi a disposizione per affrontare le loro attività, visti gli spazi molte volte inadeguati, contribuiscono quotidianamente con il loro impegno e la loro tenacia al funzionamento e alla competitività della ricerca, al trasferimento tecnologico e alla didattica.

Abbiamo la possibilità di cambiare in meglio un lato di questa Italia che non ci piace, quel lato che spesso dimentica il merito e rinuncia ad investire sulla ricerca, ma per farlo ci serve una forte inversione di marcia e qui rivolgo un appello alle istituzioni presenti: che si ricordino degli studenti della didattica non solo nelle campagne elettorali, ma anche nello svolgere il proprio lavoro da amministratori.

Non posso in questo mio intervento non sottolineare quanto gli studenti che mi onoro di rappresentare stiano apprezzando l'ottimo lavoro che si sta compiendo da qualche tempo per riavvicinare gli studenti all'università.

Molto spesso, infatti, si corre il rischio di dimenticare che le università non nascono né per i professori, né per i tecnici amministrativi, né per tutto il personale che egregiamente porta avanti il lavoro quotidiano, l'Università nasce per donare un futuro a noi studenti e noi mai come in questo momento sentiamo forte la responsabilità di riprenderci la centralità di questo ruolo.

Ritengo altresì importante il ruolo che l'Università sta rivestendo per consentire ad essa di riappropriarsi del più sacro e alto concetto di cittadinanza, consentendo quindi di ridare nuova luce ai palazzi, le vie, le strade che accanto all'Università devono ritornare a svilupparsi.

Non dobbiamo dimenticarci il ruolo centrale che la nostra Università riveste non soltanto per la nostra città, ma per tutta la nostra provincia e la nostra regione. I miei 60.000 colleghi, infatti, sono e saranno la ricchezza della nostra terra, il suo futuro e la sua speranza.

Non possiamo permetterci di disattendere così le aspettative e i sogni che tanti di noi ripongono in questa prestigiosa Istituzione. Colgo l'occasione per ringraziare la disponibilità e la capacità di

ascolto delle persone che governano la nostra Università e l'ottimo lavoro del nostro personale tecnico-amministrativo e della classe docente sempre pronta a venire incontro alle necessità degli studenti e alle segnalazioni di noi rappresentanti.

Concludo il mio intervento ricordando che siamo il Paese che secoli fa ha istituito l'università: non dimentichiamoci da dove veniamo e torniamo a dare alle future generazioni quel bagaglio culturale per tornare ad essere "fari del sapere" nel palcoscenico mondiale.

# L'applicazione del principio di sussidiarietà tra crisi del disegno federalista e tutela del bene comune

*Prof. Franco Gallo*  
*Presidente Emerito della Corte Costituzionale*

## *1. Premessa*

*1.1.* Tutto il nuovo titolo V, parte II della Costituzione è intriso del principio di sussidiarietà, tanto da giustificare pienamente l'espressione "Repubblica della sussidiarietà" coniata dalla dottrina<sup>1</sup> per indicare la maggiore caratteristica, in termini di distribuzione dei poteri, della riforma recata dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001.

È su tale principio, infatti, che si fonda uno degli assi portanti di tale riforma, e cioè il pluralismo istituzionale e paritario introdotto con l'art. 114, il quale ha posto sullo stesso piano, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, le diverse componenti della Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) e ha, di conseguenza, definitivamente scardinato l'assetto gerarchico piramidale caratteristico dello Stato ottocentesco. Ed è sempre su tale principio che si è costruita la (ora) tanto discussa disciplina - contenuta negli artt. 117 e 118 Cost. - del decentramento legislativo e amministrativo. Con la rilevante differenza che, mentre nell'art. 117 è lo stesso legislatore costituzionale a dare un contenuto sostanziale alla sussidiarietà costruendo un tassativo sistema di riparto della funzione legislativa fra i diversi enti pubblici territoriali, invece, nell'art. 118 la sussidiarietà è richiamata solo quale regola procedurale; quale regola, cioè, indicante il percorso da compiere sia per delineare un particolare modello di organizzazione sociale, sia per confermare o modificare una competenza amministrativa e anche legislativa, almeno secondo

---

<sup>1</sup> F. Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli artt. 114 e 118 della Costituzione*, relazione al 52° Convegno di studi amministrativi di Varenna (settembre 2006).

l'interpretazione, un po' acrobatica, che degli artt. 117 e 118 ha dato la Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 303 del 2003 sulla c.d. chiamata in sussidiarietà.<sup>2</sup>

Il principio di sussidiarietà è, dunque, presupposto dagli artt. 114 e 117 ed è enunciato dall'art. 118, ma non è definito da alcuna norma costituzionale.

Per ciò che qui interessa, l'art. 118 lo richiama solo in due diversi contesti: in un primo contesto, insieme ai principi di differenziazione e adeguatezza, quale regola istituzionale di distribuzione verticale di competenze tra enti pubblici territoriali; in un secondo contesto, quale principio orizzontale da applicare nella società civile con riferimento ai rapporti tra l'intero apparato pubblico e l'universo dei soggetti privati. In particolare, alla sussidiarietà verticale o istituzionale si riferisce letteralmente il I comma dell'art. 118 nel disporre che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regione e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”; alla sussidiarietà orizzontale si riferisce il IV comma dello stesso articolo nel disporre che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Una definizione che compendia ambedue queste statuizioni è, comunque, in qualche modo desumibile dalla normativa previgente, e cioè dall'art. 5, comma 2 del Trattato della Comunità Europea e dall'art. 4, comma 3 della legge n. 59 del 1997. Secondo la definizione

---

<sup>2</sup> Ricordo che con tale sentenza la Corte, spiazzando la dottrina dominante che aveva confinato l'applicazione del principio di sussidiarietà ascendente all'esercizio delle sole funzioni amministrative, ha argomentato il raccordo possibile con le funzioni legislative, dando vita a una competenza normativa eccezionale dello Stato, funzionale alla protezione dell'interesse nazionale e derogatoria degli elenchi di materie di cui all'art. 117 Cost.

ricostruita dalla dottrina sulla base di tali due norme<sup>3</sup> la sussidiarietà è un criterio in forza del quale “si attribuisce un tipo di azione privilegiando il livello di governo inferiore rispetto a quello superiore, a meno che l’intervento del livello di governo superiore non determini un risultato migliore”.

Questa definizione è storicamente collaudata, rispondendo alle tradizionali matrici ideologiche liberale e cattolica della sussidiarietà. Essa valorizza, infatti, la sussidiarietà quale strumento di minimizzazione dell’intervento statale nella società civile, che è uno dei capisaldi del pensiero liberale classico (il c.d. aspetto negativo della sussidiarietà), e, nello stesso tempo, quale strumento di autorealizzazione personale, e cioè come regola che impone alla struttura di governo superiore di prestare aiuto alle strutture inferiori incapaci di provvedere autonomamente agli interessi delle collettività governate (che è la c.d. sussidiarietà positiva del pensiero cattolico).

1.2. Un’importante conseguenza va, comunque, tratta con riferimento sia all’ipotesi in cui il principio sia declinato sul versante dell’amministrazione pubblica come presidio a favore del decentramento e delle autonomie locali contro l’accentramento statalistico, sia all’ipotesi in cui esso sia calato nei rapporti tra pubblica amministrazione e iniziativa privata come “baluardo” contro le tendenze favorevoli all’esclusività dell’intervento pubblico. Tale conseguenza sta nel fatto che con la garanzia costituzionale della sussidiarietà il cittadino, singolo o associato, diventa il fulcro di fronte al quale saggiare la legittimità dell’azione delle istituzioni pubbliche tanto in sede di riparto – ascendente o discendente – delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di Governo, quanto in relazione all’obbligo, a carico di questi stessi livelli, di favorire le iniziative dei cittadini finalizzate allo sviluppo dello Stato sociale. Almeno in teoria, con il nuovo titolo V il principio di sussidiarietà è divenuto perciò, sia

---

<sup>3</sup> G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1/2002, pp. 14-22.

nell'uno che nell'altro caso di sussidiarietà, un indispensabile parametro della validità dell'azione dei pubblici poteri.<sup>4</sup>

In altri termini, nel disegno del legislatore costituzionale l'applicazione di tale principio segna la definitiva perdita del monopolio della potestà legislativa dello Stato, respinge politiche di governo a un solo livello, premia la gestione condivisa e impone di individuare "chi fa che cosa" alle migliori condizioni. Mette, dunque, in moto un circuito virtuoso nel quale si inseriscono sia lo Stato, le Regioni e gli altri enti sub-statali, sia gli stessi cittadini attivi, singoli e associati, che intendono cooperare per la soddisfazione dell'interesse generale. L'obiettivo è quello di riavvicinare le organizzazioni territoriali, culturali, professionali, universitarie e scolastiche alla società. Esse si sono sempre inquisite, ma un collegamento reale, una stretta interconnessione, un reale dialogo non ci sono mai stati. C'è stata, semmai, più dipendenza di queste entità dallo Stato, piuttosto che dalla società.

1.3. In questa sede mi soffermerò, sia pure in termini molto sintetici, su ambedue i tipi di sussidiarietà. Quanto alla sussidiarietà verticale, solo per considerare come essa sia stata intesa e applicata dagli artt. 117 e 119 Cost. ai fini del riparto delle competenze legislative tra i diversi livelli territoriali di governo (e, in particolare, ai fini della costruzione del c.d. federalismo fiscale) e come possa essere ora reinterpretata nell'ottica della preventivata riforma del titolo V. Quanto alla sussidiarietà orizzontale, mi limiterò a trattare di essa con riguardo alla sua applicazione nei casi di "amministrazione condivisa" - da parte del potere pubblico e dei privati - dei c.d. beni comuni in nome dell'interesse generale.

## 2. *La sussidiarietà verticale: la crisi del disegno federalista del 2001*

---

<sup>4</sup> G. Tiberi, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, a cura di C. Cittadino, Firenze, Passigli, 2008, pp. 7 e 23, 24 e 2.

2.1. Come ho già detto, il legislatore costituzionale nell'art. 117 Cost. ha fatto scelte di decentramento rispondenti a un'idea di sussidiarietà sintetizzata, un po' approssimativamente, nel termine "federalismo" e incentrata sulla triplice ripartizione tra competenze esclusive dello Stato nelle materie specificamente indicate nel II comma, competenze concorrenti Stato-Regioni nelle materie indicate nel III comma e competenza residuale delle Regioni nelle altre materie.

Il quadro normativo che ne è scaturito, pur essendo astrattamente in linea con il principio di autonomia di cui all'art. 5 Cost., è risultato tuttavia insoddisfacente. Esso è stato oggetto in questi ultimi anni di profonde critiche da parte della dottrina e delle forze politiche, ha avuto una lenta e contestata attuazione e, soprattutto, ha prodotto un notevole contenzioso tra Stato e Regioni. Ne sono perciò conseguite iniziative riformatrici – governative, parlamentari e dello stesso Presidente della Repubblica – tuttora in corso, dirette a formulare proposte di modifica non solo del suddetto regime di riparto competenziale, ma anche degli stessi principi posti a base di esso.

Le ragioni della crisi del disegno regionalista del 2001 sono le più diverse, non ultima una certa approssimazione e frettolosità dello stesso legislatore costituzionale e del legislatore ordinario che ha dato attuazione al titolo V, parte II della Costituzione. Le più importanti sono di ordine storico-ideologico, ma non vanno sottovalutate neanche quelle tecnico-giuridiche, emerse anche in sede di redazione della Legge delega n. 42 del 2008 e dei decreti delegati di essa attuativi.

Riguardo alle prime, indicherei soprattutto il ciclo economico fortemente recessivo che ha imposto politiche d'impronta fortemente centralistica, ha favorito progressive e sempre più ampie cessioni di sovranità in materia economica, finanziaria e fiscale a favore dell'UE e ha, perciò, spostato l'asse delle decisioni politiche verso Bruxelles, togliendo spazio all'autonomismo. Questo fenomeno è stato, del resto, comune ad altri Paesi europei. Basti pensare alla riforma del federalismo tedesco del 2006 e a quella britannica del 2012, che hanno ridotto in maniera significativa il pluralismo istituzionale vigente in



quei Paesi e provocato forti reazioni da parte dei movimenti autonomistici ivi presenti.

Quanto poi alle ragioni della che ho chiamato tecnico-giuridiche, mi limito qui a ricordare l'insufficiente riparto delle competenze legislative e la carente autonomia finanziaria degli enti substatali.

Riguardo al riparto delle competenze, va detto che la lacunosa individuazione delle materie di legislazione esclusiva statale ha costretto la Corte Costituzionale a fornire interpretazioni espansive delle competenze statali e ad ampliare l'area di materie come l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza e il coordinamento della finanza pubblica per principi fondamentali (materie "onnivore" le ha chiamate la dottrina), consentendo perciò forti – a volte, forse inevitabili – incursioni statali negli ambiti dell'autonomia e della stessa organizzazione interna delle Regioni.

Questo incerto quadro delle competenze e, in più, la mancanza di un Senato delle autonomie deputato a calibrare le regole della sussidiarietà verticale hanno prodotto la forte conflittualità di cui si è detto tra Stato e Regioni, con una conseguente esplosione del contenzioso costituzionale e una pervasiva paralisi dell'azione amministrativa e politica. La situazione si è ulteriormente aggravata a causa dell'aumento dei poteri di veto e della lievitazione dei costi di transazione delle decisioni politiche, che hanno fatto seguito alla previsione legislativa di meccanismi di codeterminazione pattizia fra Stato e Regioni nei numerosi casi di intreccio o di concorrenza di materie statali e regionali.

L'altra rilevante causa del parziale fallimento del progetto federalista è individuabile nella contraddittoria attuazione degli artt. 117 e 119 Cost. sul punto dell'autonomia finanziaria e, in particolare, di quella tributaria. Come ho avuto occasione di dire in altre sedi, la richiamata legge delega n. 42 del 2009, introducendo il principio del divieto della doppia imposizione statale e regionale sullo stesso presupposto e valorizzando al massimo il coordinamento statale per principi fondamentali, si è ben guardata dal dare un assetto definitivo all'autonomia tributaria regionale e, attraverso questa, a quella locale.

Attualmente, è ancora lo Stato arbitro nel tempo dello sviluppo di detta autonomia in quanto titolare dei vigenti tributi ai sensi dell'art. 117, II comma, lett. b e, comunque, non in grado, ai sensi dell'art. 119, di apprestare risorse idonee ad assicurare l'integrale copertura delle spese per l'esercizio delle funzioni regionali e locali.

Il fatto è che, nel sistema delineato dalle suddette norme costituzionali, l'autonomia tributaria dipende dal concorso di due fattori che sono di difficile, se non impossibile, realizzazione: da una parte, dall'emanazione di atti legislativi diretti a depotenziare il sistema tributario statale attraverso la rinuncia, da parte dello Stato, ad alcuni suoi tributi; dall'altra, dal simmetrico potenziamento del sistema tributario regionale conseguente alla parallela istituzione dei tributi rinunciati, da parte della Regione. Il che significa che, finché la congiuntura non migliorerà e, comunque, finché non si deciderà, a livello politico, di regionalizzare o municipalizzare realmente alcuni tributi statali che si prestano a rendere effettiva l'autonomia tributaria e più premiante il federalismo fiscale, lo spazio riservato all'esercizio della potestà legislativa primaria della Regione in materia resterà minimo, se non inesistente. Esso sarà limitato a quei pochi tributi c.d. "corrispettivi" e di "scopo", gli unici che, allo stato attuale, la Regione potrebbe teoricamente stabilire di sua iniziativa.

Gli studi, sia teorici che empirici, ci dicono, invece, che solo un'effettiva autonomia tributaria – e, quindi, tributi propri dotati di un ampio margine di manovrabilità rispetto ai trasferimenti e alle compartecipazioni – può garantire un altrettanto effettivo collegamento tra la responsabilità della tassazione e quella della spesa, che è il fulcro del federalismo fiscale.<sup>5</sup> Solo in tali casi, infatti, gli amministratori – come si dice – "ci mettono la faccia" e i cittadini sono chiamati a misurare direttamente il costo dei fondi pubblici e a confrontarlo con il relativo beneficio. Il che non esclude certo l'intervento finanziario dello Stato, ma lo rende indispensabile solo

---

<sup>5</sup> S.L. Winer, L.W. Kenney, W. Hettich 2010, *Regimi politici, Istituzioni e natura dei sistemi fiscali*, in F. Padovano, A. Petretto, *Public choice and political economy*, Milano, pp. 25-63.

quando si tratta di assicurare l'uguaglianza tra cittadini a prescindere dai territori di appartenenza.

La richiamata legge delega sul federalismo fiscale, in verità, insiste – almeno teoricamente – su questi profili di responsabilizzazione finanziaria. Il suo art. 2, lett. p richiama espressamente il principio della “tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa”. Tuttavia, questo arricchimento di strumentazione fiscale non c'è mai stato in sede di attuazione della delega e sembra, ora, essere definitivamente abbandonato. I pochi strumenti messi a disposizione dal legislatore delegato, come le imposte di scopo, sono stati infatti sistematicamente rifiutati dagli amministratori delle nostre città. Tale atteggiamento è stato del resto favorito, oltre che dalla cattiva congiuntura, anche dalla pericolosa pratica dei governi di questi ultimi anni, tesa a venire in soccorso degli amministratori locali – politicamente omogenei, ma non sempre efficienti – con coperture *ex post* dei loro deficit di bilancio.<sup>6</sup>

La conseguenza del prodursi di questa situazione è che la Regione continua a essere un significativo centro di spesa, soprattutto sanitaria – finanziata con fatica, ai sensi dell'art. 119, da tributi propri derivati e da quote di tributi erariali, oltre che da altre minime risorse patrimoniali – ma, nello stesso tempo, non ha autonomia tributaria nel senso che, a legislazione invariata, non è e non potrà divenire un adeguato collettore di entrate proprie funzionali allo svolgimento della sua autonomia politica e al potenziamento della regola fondamentale dell'*accountability*.

2.2. Questa e altre conseguenze negative dell'applicazione dell'attuale regime delle autonomie sono ormai ben presenti alle forze politiche. Le maggiori incongruenze sono state evidenziate dalla commissione di esperti, insediata dal Governo nel 2013, che ha redatto

---

<sup>6</sup> Così pure A. Petretto, *Finanza pubblica territoriale, economia locale e crescita*, in corso di pubblicazione.

un apprezzabile documento finale dal quale dovrebbero - o avrebbero dovuto - prendere le mosse i progetti di riforma del titolo V della Costituzione.

Ciò che, però, non è ancora abbastanza chiaro è su quale tipo di Regione e, conseguentemente, di regionalismo i futuri riformatori del titolo V dovrebbero ricostruire le regole della sussidiarietà verticale. Questo passaggio è importante. Nel più recente passato l'abuso dell'ottica federalista ha, infatti, indotto molti politici a vedere nella Regione addirittura una sorta di piccolo Stato munito di ampi poteri di legislazione e molte Regioni a redigere, di conseguenza, statuti come se fossero piccole Costituzioni.

La realtà di questi ultimi anni ha, però, contraddetto tale visione ultrafederalista, perché ci ha fatto scontrare non solo con il ricordato fallimento del decentramento fiscale in termini di autonomia, ma anche con la irrilevanza politica e la sostanziale esiguità di fatto della legislazione regionale, ambedue rese ancora più evidenti dal rafforzamento dei controlli statali sulla spesa decentrata effettuati nell'ambito di una visione autoritaria del rapporto centro periferia e, comunque, con lo specifico fine di far rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio di cui al nuovo art. 81 Cost.

Credo che i tempi siano ormai maturi non per esautorare, come molti vorrebbero il disegno federalista - che, tra l'altro, ha il suo solido fondamento nel principio insuperabile di autonomia - ma per tornare a pensare alla Regione come un ente soprattutto di amministrazione, uno snodo fondamentale per l'attuazione in via amministrativa delle politiche pubbliche, che non si sovrappone alle organizzazioni statali, ma le sostituisce. Un organo, insomma, di raccordo tra lo Stato, le municipalità e le altre forme di autonomia, che ha la funzione di attuare le decisioni statali applicandole nelle realtà territoriali e di rappresentare gli interessi propri e degli enti sub-regionali con la imprescindibile mediazione del Senato delle autonomie. Si tratterebbe, in altri termini, di dare spazio a un regionalismo che recuperi quell'idea di Regione che era alla base dell'art. 5 Cost. e delle revisioni costituzionali del biennio 1999-2001,

e cioè di una Regione come punto di sintesi politico-amministrativa dei sistemi locali in sé e nei rapporti con il centro, dove lo Stato e le sue agenzie (salvo specifiche eccezioni e salvo un certo gradualismo) dovrebbero finire in linea di massima laddove comincia il governo regionale e locale.

Ciò non significa che la Regione non debba continuare a essere anche un ente di legislazione. Significa solo, da un lato, che lo Stato dovrà essere arricchito di ulteriori competenze legislative esclusive, la maggior parte delle quali ora ricomprese nelle competenze concorrenti e, dall'altro, che la potestà legislativa della Regione dovrebbe essere esercitata con riguardo solo a materie a essa strettamente riferibili, quali quelle dell'organizzazione, del personale e dell'amministrazione degli uffici e quelle corrispondenti puntualmente alle attività che, in forza del principio di sussidiarietà, essa è in grado di programmare e di svolgere in modo più efficiente rispetto allo Stato. Si tratta, solo per fare degli esempi, di materie come il governo del territorio – principalmente l'urbanistica e l'edilizia – i lavori pubblici d'interesse regionale, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, i servizi sociali, l'istruzione e la formazione professionale (salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche), la promozione e l'organizzazione di attività culturali e di fiere commerciali, l'agricoltura, la caccia e la pesca in acque interne.

Il che, ovviamente, non esclude nemmeno che la Regione possa esercitare anche una potestà normativa tributaria propria, necessaria al finanziamento delle funzioni relative a tali materie.

La competenza legislativa a essa attribuita riguardo alle materie medesime sarebbe pur sempre primaria, ferma restando, però, la possibilità per lo Stato d'intervenire in base alla clausola generale di supremazia, se ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica o di realizzazione di riforme economico-sociali di interesse nazionale, previo – a mio avviso – il necessario consenso del Senato delle autonomie.

Da ciò non può che conseguire, dunque, il ripristino della supremazia dello Stato quanto alla competenza legislativa e

l'eliminazione della competenza concorrente delle Regioni, oggi riconosciuta anche su materie di sicuro interesse nazionale (penso ai porti e aeroporti civili, alle grandi reti di trasporti e di navigazione, alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, programmazione strategica del turismo e ad altre materie ancora).

Per le materie in cui vi può essere una concorrenza tra interesse statale e interesse regionale – come, ad esempio, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria e assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, l'alimentazione, la tutela della salute, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi – sono poi d'accordo con chi propone di prevedere una competenza statale derogabile che tenga conto del suddetto intreccio di interessi. In questi casi, la legge statale potrebbe disciplinare tali materie indicando espressamente i profili inderogabili e lasciando alle Regioni gli spazi per l'integrazione dei livelli di tutela statale.

Un'ultima notazione. Il mutamento che qui si propone delle regole di riparto dovrebbe, in ogni caso, essere accompagnato da una più incisiva definizione dei contenuti delle competenze legislative da affidare ai diversi livelli di governo. Il che può avvenire solo se finalmente si procede a varare la tanto invocata “legge delle autonomie” o, se si preferisce a riprendere l'abitudine di emanare i c.d. decreti di trasferimento delle funzioni (i c.d. decreti Bassanini). Si tratta, in altri termini, di promuovere leggi o provvedimenti che, con riferimento al riparto contenuto nell'art. 117, contengano un puntuale riassetto e una migliore identificazione delle funzioni pubbliche decentrabili in sede locale, senza pregiudizio per l'efficienza e l'economicità dei servizi erogati. Ciò eviterebbe le attuali faticose analisi e le difficili interpretazioni sistematiche delle incerte formule ed “etichette” costituzionali descrittive delle materie attualmente contenute nell'art. 117, e renderebbe anche più agevole la redistribuzione fra i diversi livelli territoriali della potestà tributaria. Consentirebbe, in particolare, da una parte, di liberare la Corte Costituzionale dal difficile compito di riempire essa in via

interpretativa i contenitori offerti dall'art. 117 e, dall'altra, di meglio definire l'entità del finanziamento – a costi e fabbisogni standard - della spesa regionale e locale relativa a dette funzioni. E ciò sia nel caso in cui il finanziamento avvenga tramite quote di tributi erariali, sia nel caso in cui avvenga attraverso tributi regionali e locali, “derivati” o propri in senso stretto.

2.3. La bozza del Ddl governativo diffusa in questi giorni (siamo nel marzo del 2014) di modifica del titolo V, parte II non innova il tema dell'autonomia tributaria regionale e locale. Lascia, infatti, intatto il testo vigente dell'art. 119. Interviene, invece, sull'art. 117 su una linea che mi sembra abbastanza vicina a quella che ho appena indicato. In particolare, allarga – come da tutti richiesto – l'elenco delle competenze legislative esclusive dello Stato, elimina la competenza concorrente, riconduce, di conseguenza, la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario alla competenza statale, conferma la residualità della competenza legislativa della Regione. Non tralascia nel contempo di sottolineare e specificare il contenuto essenziale e la ragione della potestà legislativa regionale, che sarebbe “la salvaguardia dell'interesse regionale alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e dei servizi scolastici nonché dell'istruzione e la formazione professionale”.

C'è solo da domandarsi: se la competenza legislativa primaria della Regione resta residuale e, perciò, le materie non ricomprese tra quelle di competenza esclusiva dello Stato sono di sua competenza, come deve interpretarsi la ulteriore specificazione qui sopra riportata, fatta in un nuovo comma dell'art. 117, secondo cui la Regione, nell'esercizio della sua potestà, deve salvaguardare l'interesse regionale relativo a determinati servizi e valori di rilevanza territoriale sopra richiamati?

Questa specificazione costituisce forse un ulteriore restringimento della competenza primaria regionale nel senso che anche la stessa

potestà legislativa residuale della Regione non è piena e cioè, che nell'ambito delle materie diverse da quelle riservate allo Stato, deve riguardare, comunque, solo quelle aventi per oggetto la tutela (“salvaguardia”) di quei soli interessi ritenuti di stretta pertinenza regionale?

E come si coordina il II comma dell'art. 119 – secondo cui i tributi propri sono stabiliti ed applicati dai Comuni, dalle Città metropolitane e dalle Regioni secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – con il nuovo II comma, lett. e dell'art. 117 che invece attribuisce alla potestà legislativa statale tutto il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e non la sola fissazione dei principi di coordinamento? Se, secondo l'art. 117, allo Stato spetta il coordinamento del sistema tributario, come si spiega, in particolare, che i tributi propri degli enti substatali, che pure appartengono al sistema tributario, devono invece essere stabiliti secondo i principi di coordinamento? Questi enti manterrebbero la loro attuale (seppur scarsa) autonomia tributaria nel senso che essi possono stabilire i loro tributi nel solo rispetto dei principi fissati dallo Stato e non, volta per volta, previo il coordinamento di questo?

### *3. La sussidiarietà orizzontale: la tutela del bene comune*

*3.1.* La stessa congiuntura che sta portando ad applicare il principio di sussidiarietà verticale in senso decisamente ascendente, e cioè verso la ricentralizzazione della finanza pubblica, sta producendo un effetto opposto, discendente, per quanto riguarda la sussidiarietà orizzontale prevista dal richiamato art. 118, IV comma. La recente crisi economica e finanziaria ha, infatti, reso sempre più frequenti e pressanti le proposte dirette a potenziare, in sostituzione o ad integrazione dell'intervento pubblico, l'autonoma iniziativa dei privati cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Sia ben chiaro, potenziare, ai sensi dell'art. 118, l'affidamento in gestione condivisa di beni e servizi a privati organizzati, socialmente qualificati, non deve necessariamente significare una spinta



indiscriminata verso la privatizzazione di servizi collettivi, né comportare che i pubblici poteri siano per ciò stesso relegati a un ruolo di retroguardia rispetto alle attività svolte dal privato. La sussidiarietà orizzontale si risolve, infatti, non in un arretramento del potere pubblico, ma in una diversa modalità d'intervento da parte di esso, una modalità che promuove e sostiene l'autonoma capacità di azione dei singoli e di ogni formazione sociale.<sup>7</sup> È pur sempre sullo Stato comunitario e sugli enti territoriali che rimangono incardinate sia l'importante attività di regolazione e di mediazione sul piano legislativo, sia le attività di controllo e di vigilanza.

3.2. Una volta riconosciuto il persistente ruolo dello Stato e degli altri enti territoriali nell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, il discorso cade inevitabilmente sul tipo di beni che possono essere oggetto di gestione condivisa.

E al riguardo va subito detto che tali beni sono soprattutto i c.d. beni comuni, e cioè i beni della collettività non detenuti in proprietà privata e non scambiabili sul mercato, che, in quanto tali, sono portatori dei valori morali che il potere pubblico deve garantire o in prima persona o – come appunto vuole l'art. 118, IV comma – attraverso l'affidamento a quello che definirei il “privato sociale”. Questi beni, infatti, essendo di uso comune, assolvono per vocazione naturale ed economica all'interesse sociale, servono i cittadini e possono essere preziosi strumenti di cittadinanza attiva se da loro stessi gestiti. Penso naturalmente ai beni dell'acqua, della formazione, dell'energia, dell'etere e a tanti altri, quali l'ambiente e la stessa vita personale, familiare e sociale.

La collaborazione attiva tra gli enti territoriali pubblici e i privati interessati all'insegna della fiducia (*trust*) reciproca, avente per oggetto la gestione di tali beni, integra, dunque, il modello di amministrazione in partenariato prefigurato dall'art. 118, IV comma e mette in crisi il paradigma bipolare pubblico-privato antecedente

---

<sup>7</sup> S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, n. 5/2006, p. 5.

all'entrata in vigore del titolo V, secondo cui spetterebbe, invece, all'amministrazione pubblica prendersi carico solo dei beni pubblici e ai privati solo dei beni privati. Attraverso il principio di sussidiarietà i cittadini – e, per essi, tutti i soggetti interessati al bene comune – diventano così non soggetti che domandano e ottengono una risposta dalle istituzioni che hanno le risorse finanziarie per soddisfare le loro richieste, ma corpi intermedi organizzati che partecipano, operano con efficienza, si assumono responsabilità, danno in autonomia qualcosa di proprio ad altri – ad esempio, la capacità organizzativa e la stessa attività di lavoro – in nome dell'interesse generale e della solidarietà.

L'obiettivo che è alla base di tale principio è, in altri termini, quello di garantire, attraverso la gestione solidale ed economica del bene comune da parte dei soggetti privati quelle condizioni di benessere e di sviluppo della persona che lo Stato o l'ente locale da soli – specie nei momenti di crisi economico-finanziaria come quelli che stiamo attraversando – non sono in grado di assicurare. Si potrebbe arrivare a dire, sulla scia di una nota dottrina<sup>8</sup>, che in questa ottica sussidiarietà non significa solo libertà di scelta fra servizi offerti da terzi privati affidatari sia *for profit* che *no profit*, significa qualcosa di più della mera riduzione delle burocrazie pubbliche, spesso frutto di inefficienza e clientelismo. Significa garantire agli stessi cittadini interessati una libertà di organizzazione e di gestione solidale, attiva e responsabile, una libertà diretta a soddisfare le esigenze della loro vita, non tanto perché essi sono utenti, quanto perché sono cittadini attivi, in relazione tra loro e, perciò, ispirati al principio di solidarietà.

Da questo punto di vista, colpisce la perfetta identità tra quanto scritto nel 2001 dal riformatore costituente nell'art. 118 e quanto scritto nel 2009 nell'Enciclica *Caritas in veritate* di Benedetto XVI. Quest'ultima, infatti, afferma che “il principio di sussidiarietà va mantenuto strettamente connesso con il principio di solidarietà e viceversa, perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di

---

<sup>8</sup> G. Arena, *Il welfare di comunità*, Roma, 2012.

bisogni”. Cosa significa favorire le “autonome” iniziative dei cittadini “per lo svolgimento di attività di interesse generale”, di cui parla l’art. 118, se non che essi cittadini – come specifica l’Enciclica – devono essere messi in grado di svolgere questa attività in quanto soggetti attivi, responsabili e solidali, in grado di prendersi carico del bene comune, insieme e sotto la direzione delle amministrazioni pubbliche?

In conclusione, è la natura stessa del bene comune quale bene al servizio della collettività che porta a definire la sussidiarietà, nella fase della gestione di tale bene, in termini di paritetico concorso del soggetto pubblico e di quello privato ai fini del perseguimento di un fine comune di interesse generale. Ed è questo concorso che concorre al potenziamento del sistema di *welfare* e – come dice l’art. 118 e ribadisce l’art. 3 Cost. – alla rimozione degli “ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona”. E giustamente si è rilevato che lo Stato e gli altri enti pubblici non possono sottrarsi al raggiungimento di un siffatto obiettivo, perché anche nelle economie di mercato lo sviluppo della “persona comunitaria” rientra costituzionalmente nelle loro funzioni. Il principio di sussidiarietà vuole, anzi, che questo obiettivo sia realizzato dal potere pubblico non ritraendosi o – come i liberisti e i fautori dello “Stato minimo” vorrebbero – trasferendo dal pubblico al privato i servizi di interesse economico generale, ma concorrendo essi stessi a mettere in comune le risorse disponibili, pubbliche e private. L’auspicio, insomma, è che ciò che nella complessità della società contemporanea lo Stato o il mercato non possono fare separatamente per la limitatezza dei mezzi, lo facciano i cittadini attivi consorziandosi, organizzandosi, associandosi, riunendosi in cooperativa, erigendo fondazioni. E si capisce quanto ciò sarebbe utile, anzi, necessario per attuare politiche di riduzione della spesa pubblica e, nello stesso tempo, rilanciare progetti di formazione e di ricerca.

La gestione in forma privata dei beni comuni, condotta con uno stretto controllo di economicità e con la partecipazione delle amministrazioni statali e periferiche, costituisce, del resto, un ottimo

antidoto sia contro i difetti dell'impresa pubblica molto (troppo) legati ai cicli elettorali, sia contro i timori che le società private affidatarie privilegino il tornaconto personale, sia contro il rischio di contrasti tra l'interesse dei cittadini ad avere tariffe congrue o servizi di qualità elevati, da una parte, e l'interesse delle imprese che hanno invece la principale preoccupazione di massimizzare il profitto, dall'altra.<sup>9</sup>

È evidente che tutto ciò, per essere realizzato, dovrebbe comportare un profondo cambiamento culturale che, seguendo la stessa via dei movimenti di volontariato, segni il passaggio dall'individualismo economico e proprietario alla solidarietà e all'individuo sociale. Voglio dire che siamo in una fase storica molto delicata e, nello stesso tempo, molto promettente dal punto di vista sociale, che andrebbe colta perché l'attuazione della sussidiarietà orizzontale potrebbe segnare la transizione dalla figura del cittadino-cliente (interessato solo alla proprietà individuale) a quella del cittadino *civicus* comunitario e, perciò, responsabile e solidale: un cittadino, si potrebbe dire forse un po' retoricamente, protagonista della vita della comunità.<sup>10</sup>

Solo il futuro, però, potrà dirci se questo disegno costituzionale sarà un giorno effettivamente realizzato.

---

<sup>9</sup> A.M. Altieri, *Servizi pubblici. La specificità dell'erogazione da parte di società cooperative*, Quaderni Fondazione Ivano Barberini, 2012.

<sup>10</sup> P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977.

## Sussidiarietà e coesione sociale indispensabili per lo sviluppo dell'intero Paese

*Prof. Filippo Patroni Griffi  
Consigliere di Stato*

Il tema su cui siamo stati chiamati a riflettere permette riflessioni di ordine generale e sistemico, per questo motivo vorrei fare nella prima parte una breve riflessione che riguardi un po' la cornice costituzionale, dove per costituzionale non si intende la Costituzione in senso stretto, ma il quadro istituzionale di riferimento di questi due principi di sussidiarietà e coesione sociale.

Un primo aspetto della cornice istituzionale riguarda istruzione, diritto allo studio e politiche di coesione: a differenza che nello Statuto Albertino, la nostra Costituzione assegna un ruolo centrale ed esplicito all'istruzione e alla cultura.

L'istruzione è individuata come fattore di promozione dell'uguaglianza sostanziale, che credo sia il nocciolo vero dell'assetto costituzionale dell'istruzione: in altri termini, l'istruzione viene assunta nelle finalità d'interesse generale della Repubblica nel suo complesso, perché consente il perseguimento dell'uguaglianza sostanziale, ed è quindi riconosciuta come un fattore di coesione sia sociale, sia territoriale in situazioni che oggettivamente presentano molte differenze e notevole squilibrio tra classi sul piano sociale. Questo fattore di coesione assume particolare importanza in una situazione di crisi economica strutturale come questa, cioè caratterizzata da scarsità di risorse pubbliche, ma anche private, dall'incapacità di adeguare l'offerta formativa alle istanze innovative della società e dalla difficoltà di delineare un chiaro assetto della governance di settore in un ordinamento multi livello.

A questo proposito vorrei dire che proprio il momento di crisi, contrariamente a quanto si pensa, dovrebbe spingere verso politiche di solidarietà, anche se la tendenza è quella di rinchiudersi nel

particolare: fattori di crisi economica sociale e strutturale possono essere superati soltanto facendo ricorso a tali politiche.

Si è detto che l'esigenza di rigore finanziario conduce alla ricerca di forme di razionalizzazione, di rivisitazione dello stato sociale e degli stessi diritti sociali, e questo è vero: credo che una delle prossime sfide per il nostro Paese, ma anche per tutti i Paesi dell'Unione europea, sia quella di "far quadrare il cerchio" tra rigore finanziario e scarsità di risorse da un lato, crescita economica e coesione sociale dall'altro.

In quest'ottica, dobbiamo pensare a una sorta di redistribuzione dei diritti sociali: lo Stato sociale tradizionale configura i diritti sociali in senso tendenzialmente universalistico; probabilmente la situazione attuale e nel prossimo futuro ci dovrà costringere a un esercizio di maggiore capacità di selezionare i diritti sociali da assumere e probabilmente non assicurarli a tutti in maniera uguale, altrimenti il principio di uguaglianza sostanziale va a farsi benedire.

In questo contesto, credo sia chiaro il ruolo che le politiche di coesione giochino nell'utilizzare l'istruzione come fattore di promozione e di sviluppo della persona; queste politiche, nate in ambito comunitario, erano volte proprio ad assicurare e a favorire quel processo d'integrazione che consentisse di rilanciare lo sviluppo dei territori più deboli mediante politiche di valorizzazione strutturale e amministrativa delle istituzioni e degli Stati membri.

Al centro dell'attenzione della politica europea è stato tra le altre cose posto giustamente l'obiettivo della ricerca, del diritto allo studio e dello sviluppo tecnologico: questi obiettivi sono stati ripresi anche negli orientamenti strategici approvati nel 2006 che sono stati individuati per dare attuazione alle politiche di coesione che, come è noto, hanno definito la dotazione dei fondi strutturali. Le politiche di coesione come sappiamo sono rivolte ai Paesi membri, però, è chiaro che la loro attuazione influisce direttamente sulla qualità delle prestazioni erogate ai cittadini, quindi determinano la qualità dei diritti sociali che con queste politiche si vogliono assicurare.

Da questo quadro si può desumere l'importanza centrale che oggi le politiche di coesione, pur pensate originariamente per il rapporto Unione-Stati membri, hanno sulle politiche pubbliche interne, soprattutto in materia di diritti sociali e quindi d'istruzione e di ricerca.

L'altro aspetto della cornice definita precedentemente costituzionale è sicuramente dato dal principio di sussidiarietà: a ben vedere il tema delle politiche di coesione è strettamente connesso al principio di sussidiarietà, anzi direi che individuano il proprio fondamento nel principio di sussidiarietà. Questo avviene un po' per tutte le competenze concorrenti tra Unione e Stati, però per le politiche di coesione con una specificità: qui il principio di sussidiarietà, se si riflette, non gioca tanto come limite alle competenze comunitarie, ma come modello di cooperazione tra Stati membri e Unione, finalizzato a un'azione strutturale orientata all'integrazione territoriale e socio-economica.

La sussidiarietà, come già detto prima autorevolmente, si declina in sussidiarietà orizzontale e verticale. La sussidiarietà verticale è sicuramente quella che evidenzia le potenzialità della cooperazione interistituzionale: più livelli lavorano per lo stesso fine, però, si evidenziano, proprio a riguardo del settore dell'istruzione, le maggiori criticità di un sistema multilivello che per essere eufemistici è al dir poco non chiaro. Quindi, si sta rilevando l'incapacità di gestire la complessità di settori come quello dell'istruzione e forse anche troppo poco sensibile alle istanze unitarie di alcune politiche pubbliche. Bisogna innanzitutto distinguere le norme generali sull'istruzione dai principi generali in materia di istruzione. Poi abbiamo una competenza centrale per la definizione di diritti sociali quali il diritto allo studio attribuito alla competenza residua delle regioni, da bilanciare, però, con la competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni.

Un altro elemento di criticità è dato sicuramente dall'inserimento in questo sistema multilivello dell'autonomia universitaria, i cui rapporti con la legislazione statale, come detto giustamente in precedenza,

sono paurosamente critici, un po' per il cattivo uso fatto dalle università della loro autonomia (penso alla stagione dell'approvazione dei primi statuti nell'89 o all'istituzione disinvolta di certi insegnamenti e corsi di laurea o certe politiche di spesa), dall'altra per una reazione centrale che, anziché correggere l'autonomia, si è limitata a negarla e a sostituirsi a essa.

Un ultimo elemento di criticità è costituito dall'assenza nel nostro Ordinamento di una clausola di supremazia che consenta all'esercizio unitario la funzione amministrativa. Questo ha costretto, come è noto dalla Sentenza 303 del 2003, la Corte Costituzionale a complicate quanto salvifiche elucubrazioni su cosa assegnare ai diversi livelli di governo.

Sulla sussidiarietà orizzontale mi limiterei a dire che esprime l'esigenza di rendere partecipe la società civile dell'esercizio delle funzioni d'interesse generale: quello che è stato detto, cioè, il valore dei gruppi sociali nella realizzazione del diritto costituzionale alla cultura. Tutto il dibattito sulla sussidiarietà si è prevalentemente concentrato sul problema del finanziamento degli istituti d'istruzione non statali sia scolastici, che universitari.

Oggi, per fortuna, l'approccio sembra essere diverso: non più l'angolo di visuale degli istituti ma quello degli studenti, cioè il finanziamento deve essere orientato a garantire uniformità e pari opportunità degli studenti di partecipare e di fruire del diritto allo studio.

Il tema della sussidiarietà orizzontale conduce anche a un altro aspetto che vorrei richiamare, più generale, sul sistema di finanziamento all'istruzione e soprattutto all'università e alla ricerca. Anche qui si deve individuare un punto di equilibrio ad incoraggio costituzionale tra due esigenze: in un articolo sul "Corriere" di Michele Heinz si diceva: "Un finanziamento solo pubblico corre il rischio teorico di prefigurare una sorta di "scienza di stato"; d'altra parte occorre evitare che l'eccessiva dipendenza del sistema universitario e della ricerca dal privato possano condurre a un asservimento della scienza al mercato".



Queste credo siano le coordinate di tipo istituzionale o se vogliamo costituzionale di due temi dell'istruzione collegati a sussidiarietà e coesione sociale.

Concludo sottoponendo la riflessione su questi tre punti: coesione, sussidiarietà e diritto allo studio. Abbiamo detto che il sistema d'istruzione mira a erogare la prestazione che è funzionale alla realizzazione di un diritto, il diritto allo studio, che è sicuramente ascrivibile alla categoria dei diritti sociali. In quest'ottica il sistema si iscrive perfettamente nell'ambito delle politiche di coesione sia territoriale, che sociale; credo, quindi, che necessariamente vada rivisto il sistema di valutazione e premialità delle università, che non può essere avulso dalla considerazione delle realtà sociali in cui le università medesime operano.

Secondo aspetto: diritto allo studio e crisi economica. Come si diceva prima l'attuazione delle politiche di coesione deve fare i conti oggi ancor più con la forte crisi economica e con la scarsità delle risorse: se le risorse sono poche c'è bisogno quantomeno di due elementi per far fronte a questa situazione di crisi: un nuovo sistema di governance funzionale al diritto allo studio, coinvolgendo tutti i soggetti interessati nei processi di decisioni nei settori correlati al diritto allo studio, nonché la rivisitazione del titolo quinto, cioè occorre e bisogna cercare di eliminare il più possibile le aree di codecisione.

Terzo aspetto: il problema dell'autonomia universitaria. Chiaramente autonomia non può significare scriteriata libertà, però, come detto prima, il cattivo uso dell'autonomia non può giustificare degli interventi centralistici mirati non a correggere il cattivo uso, ma a sopprimere e negare l'autonomia.

Credo sia sicuramente auspicabile un sistema di governance che sappia valorizzare le potenzialità di tutti i soggetti che agiscono nel settore educativo e nell'ambito di ogni singolo territorio. Allo stesso tempo, occorre però preoccuparsi di assicurare un'uniforme e omogenea qualità del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale. Il Presidente Napolitano ha affermato: "Si conferma purtroppo la

persistenza di difficoltà strutturali nel settore dell'istruzione superiore e della ricerca, individuabili in primo luogo in un insoddisfacente livello complessivo della produttività del sistema, pur in presenza di innegabili punti di eccellenza e nella permanenza di un sensibile divario territoriale a sfavore del Mezzogiorno”.

Ora dobbiamo pensare che sia compito non solo delle università, ma di tutti i soggetti pubblici e privati, quello di ridurre e superare questo divario, ma per una ragione semplice: la sua permanenza è di ostacolo allo sviluppo non delle regioni meridionali, ma inevitabilmente dell'intero Paese.

## Sussidiarietà come liberalismo sociale

*Prof. Alberto Quadrio Curzio*  
*Vice Presidente dell'Accademia Nazionale dei Lincei*

E' evidentemente difficile parlare dopo interventi così significativi che hanno affrontato la tematica oggetto di quest'Inaugurazione di Anno Accademico. Mentre ascoltavo i diversi interventi cancellavo via via parti del discorso trovandomi in pieno accordo con quanto detto dai precedenti interventi. Farò allora tre brevissime considerazioni che, tra l'altro, sono delle variabili terminologiche su quanto già detto.

Il principio di sussidiarietà è un principio di partecipazione democratica che esprime una democrazia partecipativa che integra ed è coesistente alla democrazia rappresentativa. Questo principio, dunque, incomincia a cautelarci a fronte di quel dualismo Stato e mercato che, ahimé, ci è stato per troppi anni indicato come l'unico possibile paradigma di una democrazia: non è vero che una democrazia si riduce allo Stato da un lato, e al mercato dall'altro; non è vero che una democrazia è solo comando e controllo, tipologie riduttive di uno Stato, oppure convenienza e concorrenza, tipologie riduttive del mercato.

Una democrazia è qualcosa di più grande e complesso e la sussidiarietà centrata sul ruolo della società è una componente essenziale di ogni buona democrazia. Società, in quanto comunità, significa avere delle convinzioni che non si risolvono nell'obbligo del rispetto della legge o meno che mai nelle convenienze dell'individualismo mercantile.

Questa prima osservazione mi porta a una seconda sul ruolo delle Università: queste sono, come dice la nostra Costituzione "dei luoghi dove libertà, responsabilità, cultura e scienza si fondono nella proposizione più importante che è quella di formare delle persone responsabili". Penso che in un'Università, oltre alle competenze, che

sono ovviamente irrinunciabili, sia sempre necessario guardare più in là, guardare alla formazione culturale delle persone e formare le loro libere convinzioni, quindi, una formazione critica e non una formazione dogmatica e naturalmente anche dare alle persone quell'orizzonte di conoscenze che vanno oltre le competenze, ma che sono complementari a esse.

Quindi, un buon corpo docente deve avere delle forti competenze disciplinari perché deve ovviamente impartire queste competenze ai discenti, ma deve avere anche una prospettiva di convinzioni e una prospettiva di conoscenze più ampie.

Sono un professore vecchio, o forse antico, che è peggio ancora, e guardando indietro alla mia esperienza universitaria, che è datata ovviamente al secolo scorso ricordo con ammirazione i maestri che ho avuto il privilegio di conoscere, maestri che manovravano perfettamente le conoscenze tecniche, ma avevano anche quella buona dose di convinzioni e conoscenze che non poteva non creare nello studente un senso di ammirazione e un senso di emulazione. Ho avuto anche la fortuna di insegnare in tante Università, incominciando, come si usava una volta, dalle Università del Mezzogiorno. Mi ritengo fortunato nell'aver iniziato a insegnare in Sardegna, una parte del Mezzogiorno. E' stata un'esperienza straordinaria per i maestri che ho incontrato, per gli allievi che poi ho formato. Un'esperienza che mi ha immerso profondamente tutta la mia vita in una comunità accademica dell'intero Paese che non ha connotazioni territoriali: è una comunità territoriale, una comunità di persone. Questo è stato un grande privilegio che ho avuto e purtroppo oggi spesso non è più un privilegio dei giovani: c'è stata una generazione nata in un'Università da studente e rimasta in quella stessa Università da professore: questo non è un privilegio. Il privilegio è girare nel proprio Paese e crearsi questo senso di appartenenza comunitaria e non di localismo accademico.

Tuttavia, in questa mia lunga esperienza accademica ho potuto anche constatare che ad un certo punto del cronogramma della storia l'accelerazione delle riforme è diventata tumultuosa, di tal velocità da

rendere impossibile l'osservanza attenta al continuo cambiamento delle norme.

Questo non credo sia stato un momento di scelte felici. Alcune Università, che hanno una storia molto lunga, come quella di Cambridge in Inghilterra, cambiano molto lentamente, non tanto nell'introdurre nuove discipline alle frontiere della scienza, ma cambiano molto lentamente nella modifica di quelle che sono le tradizioni comunitarie e accademiche, che sono tradizioni di consultazioni continue tra i docenti.

Credo che noi in Italia negli ultimi 15/20 anni abbiamo cambiato troppo e innovato poco: può darsi che la responsabilità in parte sia del corpo docente, ma non del tutto; ci sono state parti del corpo docente che hanno dato un contributo negativo, altre neutrali e altre positive.

Arrivo al punto conclusivo di questa mia affermazione che mi riporta al principio di sussidiarietà che io talvolta definisco come "solidarismo liberale" oppure come "liberalismo sociale", ma c'è sempre una connotazione che coniuga responsabilità, comunità e libertà.

Credo molto all'autonomia degli Organi di autogoverno dell'università: la conferenza dei Rettori è un organo di autogoverno importantissimo ed è altrettanto importante che questi organi di autogoverno non vengano mortificati: certo non deve essere attribuito a loro un potere legislativo, ma deve essere dato un adeguato potere nell'orientare le riforme universitarie.

Mi schiero contro quelli che affermano che la Conferenza dei Rettori sia una conventicola di persone che altro non vogliono fare se non interessi particolari: mi schiero assolutamente contro queste affermazioni, profondamente ingiuste oltre che false. Bisogna dare forza a questi organi di autogoverno perché da loro possono venire le migliori indicazioni sussidiarie per far progredire questo sistema così importante di scienza e cultura qual è l'università nel suo complesso.

L'ultimo passaggio, sempre in termini di declinazioni di sussidiarietà, lo voglio fare sull'Accademia Nazionale dei Lincei e lo faccio non certo per una forma di auto lode a un'istituzione alla quale

appartengo: questa Istituzione, che ha più di 400 anni, ha avuto alcune situazioni storiche complesse, difficili, traumatiche, dalle quali si è sempre risolleata. A mio avviso è sempre rinata per due ragioni: innanzitutto perché la sua storia l'ha sempre fatta rinascere; la seconda, che ci porta a oggi, è che quest'Accademia si è sempre sforzata di coniugare le scienze fisiche, matematiche e naturali con quelle morali, storiche e filologiche. Si potrà non essere in quel dato momento ai vertici della ricerca scientifica, ma la saggezza che le diviene dalla storia e che è incorporata nell'istituzione stessa conta moltissimo.

Concludo con questa annotazione: nella storia della Repubblica italiana, la contiguità, la vicinanza e il reciproco affetto tra il Presidente della Repubblica in carica e l'Accademia è stata una costante, e questo credo che per noi accademici sia stato un privilegio. Quando l'Accademia dei Lincei fu ricostituita nel 1944 con uno dei primi decreti legislativi luogotenenziali, alla sua rifondazione presiedettero due chiarissime figure: uno veniva dal Piemonte ed era Luigi Einaudi, l'altro dalla Campania ed era Benedetto Croce.

Ciò dimostra come l'Italia della cultura è una, e tale deve rimanere.

## Gli studenti come componente essenziale della sussidiarietà

*Prof. Giorgio Vittadini*  
*Presidente della Fondazione per la Sussidiarietà*

Perché far entrare la parola “sussidiarietà” in un incontro in cui si parla di università? La sussidiarietà, come sappiamo, è il principio di organizzazione sociale che impone di dare priorità alle iniziative che nascono “dal basso” e impone ai livelli superiori di non sostituirsi a quelli inferiori, ma di sostenerli e svilupparli. Più semplicemente, il principio di sussidiarietà comprende tutto ciò che può aiutare a crescere la capacità di iniziativa di persone e gruppi sociali.

In un momento così difficile come l’attuale, con un mondo del lavoro in rivolgimento, la capacità di muoversi, adattarsi, cambiare è fondamentale e, quindi, il ruolo dell’università è più decisivo che mai.

D’altra parte, non ridurre il proprio desiderio di conoscere, di imparare, di lavorare, essere “indomabili” nel cercare la propria strada è il contributo che i giovani sono chiamati a dare e che stanno già dando più di quanto sembri a molti osservatori.

Il Rapporto “Sussidiarietà e... neolaureati e lavoro”, nato dalla collaborazione tra la Fondazione per la Sussidiarietà, il Dipartimento di Sociologia dell’Università Cattolica e il Consorzio AlmaLaurea, ha analizzato le strategie con cui i giovani laureati affrontano la transizione dall’istruzione al mondo del lavoro, le loro aspirazioni, il livello d’intraprendenza e adattabilità e l’impatto che il capitale sociale a loro disposizione (reti familiari, sociali, associative) ha sull’accesso al mercato del lavoro e sulla mobilità sociale.

Dall’indagine emerge che l’11% degli studenti sono “rassegnati”, poco disposti ai cambiamenti; il 35% sono “adattivi ma deboli”, poco intraprendenti durante gli studi, ma abbastanza flessibili nella ricerca del lavoro. Tuttavia, la maggioranza dei laureati, sia i “precari in cerca di gloria” (39,6%) che le “élites intraprendenti” (14,5%) sono stati

pro-attivi durante gli anni di università e sono disposti a impegnarsi in diverse direzioni per ottenere un lavoro adeguato. Sono persone che hanno fatto stage, hanno passato un periodo più o meno lungo all'estero e hanno collaborato attivamente alla didattica attraverso iniziative realizzate in aggregazioni studentesche. Sono persone disposte a cambiare residenza, fuori regione o addirittura all'estero e cercano il lavoro in modo attivo interloquendo con agenzie, rispondendo ad annunci, pronti a cogliere tutte le opportunità. Sono persone che cercano nel lavoro, prima che la stabilità, la possibilità di imparare. Questi laureati trovano lavoro più facilmente, hanno migliori retribuzioni e sono più appetibili per le aziende. Normalmente devono affrontare un tempo di precariato, coscienti che il lavoro è più un percorso che un "posto", ma non hanno pretese e sono disposti a lottare e a cambiare.

A differenza di quanto si è soliti supporre, le reti informali, le raccomandazioni, entrano in azione soprattutto quando si è in presenza di percorsi universitari "deboli", di fatto poco richiesti dal mercato. Nella ricerca di un lavoro, per esempio, i canali di mercato (agenzie, autopromozione, social network) risultano più efficaci nel 48,4% dei casi, percentuale doppia rispetto ai canali relazionali, cioè parenti, amici, conoscenti, che consentono di accedere a professioni che offrono un minor utilizzo delle competenze, stipendi più bassi e minore stabilità contrattuale. E il 41% di coloro che hanno un indice di capitale sociale relazionale basso, ha anche un basso indice di realizzazione nel lavoro.

In sintesi, l'indagine mostra che il laureato attivo in università, adattabile, collaborativo nella ricerca del lavoro, aperto ai rapporti e inserito in un mondo associativo appare quello più adatto alla sfida dei tempi.

È utile ricordare quanto il mercato del lavoro stia radicalmente cambiando, non solo per effetto della crisi economica, ma anche per i cambiamenti strutturali nel mondo produttivo. L'innovazione tecnologica e organizzativa fa sì che l'evoluzione delle conoscenze sia velocissima e richieda ai lavoratori un continuo cambiamento e



flessibilità rispetto alle loro mansioni, orari, luoghi, retribuzione, tipo di contratto, azienda.

Ciò significa, però, che non si possa più parlare di “posto” ma di “percorso” di lavoro, ormai per tutte le categorie di lavoratori. Crescono i rapporti di lavoro non standard, termine che si riferisce tipicamente a tutte quelle forme di lavoro che non sono caratterizzate da tre componenti tradizionali: lavoro a tempo pieno, presenza di un unico datore di lavoro e contratto a tempo indeterminato. L’occupazione non standard, a partire dagli anni ‘70, è cresciuta in maniera rilevante in tutti i Paesi sviluppati, cui ha fatto seguito una diminuzione consistente dei rapporti di lavoro full-time a tempo indeterminato. Si assiste a un aumento del turnover e a una diminuzione della durata dei contratti e il lavoratore, anche quello assunto a tempo indeterminato, non può più aspettarsi (di fatto) di rimanere impiegato per tutta la vita nella stessa azienda con la garanzia di una crescita professionale lenta e strutturata.

In questo nuovo contesto il lavoratore deve essere pronto al cambiamento e disposto a un percorso di conoscenza continuo: un “percorso lavorativo” può svolgersi in settori e con mansioni molto diverse e richiedere competenze e conoscenze anche piuttosto distanti tra loro.

Perché nel contesto sopra descritto il lavoratore sia comunque in grado di sperimentare un percorso di carriera in crescita nel tempo, sia in termini di reddito sia di professionalità, è necessario che le persone acquisiscano competenze, conoscenze e abilità spendibili nel mercato e non più solo all’interno di una singola azienda, che si riconoscano pienamente nel proprio lavoro, che maturino un atteggiamento rivolto all’apprendimento attivo, che abbiano ampie reti sociali e che sviluppino una maggiore responsabilità personale per la gestione della carriera lavorativa.

Di grande aiuto nell’incrementare le possibilità di collocamento dei neolaureati sono le iniziative sussidiarie delle stesse università e quelle di realtà sociali studentesche e non. Le potenzialità di tale principio, per lo più ancora da percorrere, riguardano infatti anche il

rapporto tra enti pubblici e università, così come tra università e altri corpi sociali intermedi, legati al territorio e con diverse funzioni, tra cui le realtà non profit quali, associazioni studentesche, fondazioni private ecc. A questo proposito è utile ricordare che l'istituzione universitaria italiana gode di una speciale autonomia, sancita da norme costituzionali e legislative, che offre opportunità non ancora pienamente esplorate.

Abbiamo visto come i nostri studenti universitari si stanno adattando ai cambiamenti in atto. Ma è giusto ricordare anche che ci sono ancora molti passi da fare. Innanzitutto per ciò che riguarda il numero di laureati che nel contesto dei Paesi sviluppati è ancora basso. La quota di persone di 30-34 anni che hanno conseguito un titolo universitario è del 20,3%, rispetto al 34,6% della media europea, sebbene la quota di laureati, nel periodo 2000-2010 sia aumentata complessivamente di 8,2 punti.

A questo si aggiunga che il contributo dell'università alla progressione sociale degli strati più deboli della popolazione è scarso: a 5 anni dalla laurea, i giovani appartenenti a famiglie ricche hanno più contratti, più stabili e maggiore reddito.

Quali sono le ragioni? La qualità della preparazione di base offerta dall'università italiana è mediamente di alto livello, come documenta il fenomeno della "fuga dei cervelli" dei giovani ricercatori, apprezzati nelle università straniere; un fenomeno non necessariamente negativo perché permette al nostro Paese di riposizionarsi in un sistema culturale internazionale di qualità attraverso i contatti aperti da chi emigra.

Il problema è che rispetto alla popolazione, abbiamo la metà dei ricercatori dei tedeschi, dei francesi e degli inglesi e alla ricerca va l'1,25% del Pil contro il 3% previsto dall'Agenda di Lisbona. Eppure, un rapporto commissionato dal governo britannico sulle performance dei propri ricercatori dimostra che, a parità di risorse utilizzate, i ricercatori italiani raggiungono migliori risultati: pubblicano più articoli dei loro assai più ricchi colleghi americani, tedeschi e francesi: testa a testa con il Canada, secondi solo alla Gran Bretagna. Lo stesso

vale per il numero di citazioni ottenute: terzo posto (sempre per unità di spesa) dietro inglesi e canadesi. Per ciò che riguarda la spesa annua per studente di livello terziario (USD 9.580), in Italia continua a essere ben inferiore alla media dell'area dell'Ocse (USD 13.528).

Master e dottorati, nonostante siano il nodo più strategico dello sviluppo, nel nostro Paese non sono tenuti nella dovuta considerazione. È fondamentale migliorare la preparazione nella massa dei giovani, ma è altrettanto importante curare le *élites* e mettersi in un'ottica di formazione permanente, come accade in tutti i sistemi più avanzati nel mondo. A differenza di quanto avviene nei Paesi anglosassoni, i nostri giovani escono dall'università e non ci tornano più. Finita la fase di studio, gli italiani, al massimo, frequentano qualche corso di formazione sul lavoro, *on the job*, mentre i giovani americani hanno a disposizione dei master di alto livello con cui completare la loro preparazione, che vengono frequentati anche durante l'attività lavorativa. Qualsiasi grande università anglosassone offre inoltre delle «*Extension*», programmi di studio di durata anche breve (ad esempio di 6 mesi) che rilasciano crediti universitari e sono orientati a fornire una specializzazione settoriale specifica. Questo tipo di programmi include stage e/o lavoro con aziende collegate al network universitario, permettendo agli studenti di applicare e verificare da subito l'utilità dei temi approfonditi durante il corso. Inoltre, i dottorati, fiore all'occhiello delle università straniere, sono la cenerentola del nostro sistema universitario, pochissimo finanziati e strutturati e al margine dell'offerta formativa. Non c'è da sorprendersi allora se il nostro sistema non attrae talenti internazionali.

In conclusione, la crescita di capitale umano è favorita innanzitutto da azioni che lo accompagnano “dal basso”, in chiave sussidiaria. Ma è decisivo che il sistema Paese, dall’“alto”, punti sulle sue università perché esse a loro volta possano seguire al meglio le esigenze di quei giovani che studiano, imparano, viaggiano e creano reti di relazioni. Solo in una sinergia tra “alto” e “basso” può essere recuperato e

sostenuto questo dinamismo. Ma per farlo bisogna avere in mente e nel cuore la prospettiva verso cui si vuole andare.

Solo con questa apertura sarà possibile lavorare sui cambiamenti in atto e diventare davvero protagonisti dello sviluppo.

## Sussidiarietà, coesione territoriale, diritto allo studio

### *Prolusione*

*Prof. Antonio Incampo*

*Ordinario di Filosofia del Diritto dell'Università di Bari*

1. La parola ‘sussidiarietà’ abbraccia moltitudini. Da un lato, è parola magica [*Zauberwort*], a capo di tanti interventi; dall’altro, è formula vuota [*Leerformel*], dai significati anche opposti tra loro.<sup>11</sup>

Partirò da un’idea fraintesa della sussidiarietà. Secondo un’interpretazione per così dire “pubblicistica”, lo Stato cede ai privati solo alcuni settori economico-sociali che ha difficoltà ad amministrare.<sup>12</sup> Il principio di responsabilità degli attori sociali, chiamati in causa per la loro prossimità alle realtà e ai problemi politico-sociali da affrontare, è solo un espediente, una *extrema ratio* di fronte a questioni che non hanno altri mezzi per essere risolte. Non è, dunque, una scelta a favore della maggiore partecipazione di tutti alla cosa pubblica, ma una manovra di ripiego dinanzi a difficoltà insormontabili. D’altronde, lo Stato moderno nasce con l’idea che i singoli non siano in grado di attingere una visione generale degli interessi. E le dottrine politiche, a partire soprattutto dal giusnaturalismo di Hobbes, teorizzano con facilità l’incapacità del singolo a governarsi da solo.

---

<sup>11</sup> Per le espressioni ‘*Zauberwort*’ e ‘*Leerformel*’ si veda P. Häberle, *Das Prinzip Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 119, 1994, p. 170.

<sup>12</sup> Uno spunto interessante sulla contrapposizione tra due interpretazioni “riduttive” della sussidiarietà, una “pubblicistica” e l’altra “privatistica”, è in L. Franzese, *Introduzione*, in Id. (ed.), *Il principio di sussidiarietà tra politica e amministrazione*, Edizioni del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, Trieste 2009, pp. 11-12.

Ma c'è pure un'interpretazione "privatistica", pronta a ribaltare il significato della sussidiarietà come riserva di compiti che lo Stato non riesce a realizzare altrimenti. È l'interpretazione più in linea (almeno apparentemente) con l'espressa riforma dell'art. 118 della Costituzione che punta a "favorire l'*autonoma* iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".<sup>13</sup> In realtà, si tratta di una visione non meno problematica, una visione che mette in bilico il bene comune, da cui dipende il valore di autonomia dei privati. Senza l'interesse generale, infatti, i diritti soggettivi si trasformano in pretese egoistiche che sfociano inevitabilmente nel conflitto.

Non va dimenticato, tra l'altro, come la sussidiarietà si sia affermata a livello teorico soprattutto con il Trattato di Maastricht (1992), per proteggere, nella storia dell'Unione europea, la sovranità nazionale degli Stati membri. Non sarebbe neppure difficile ascoltare il Presidente di un *Land* tedesco che, a causa degli stessi principî, rivendichi l'autonomia della propria regione al fine di favorire interessi solo particolaristici. Di qui la parzialità di molte vedute, tutte accomunate da una stessa logica. Se, infatti, il parametro di riferimento è la regione, piuttosto che lo Stato, nulla impedisce di cadere in un *regressus in infinitum*: dalla Regione alle Province, dalle Province ai Comuni, e così via. Le parole sarebbero le stesse: "Nessuno può venire qui a dirci che cosa dobbiamo fare!".

L'impresa privatistica potrebbe spingersi anche oltre, fino alla retorica degli *stakeholders* nel governo della cosa pubblica. Di per sé non è affatto un male che i rappresentanti privati degli interessi in gioco partecipino alle decisioni. Sono i titolari di importanti risorse economiche e socio-culturali disposti a dare il loro apporto per migliorare beni e servizi di tutti. Ma non si può sottovalutare il rischio di intaccare in questo modo il principio di eguaglianza formale alla base dei meccanismi democratici di rappresentanza.

---

<sup>13</sup> Mi riferisco alla nota riforma contenuta nell'art. 4 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Il bene comune sfugge normalmente alla negoziazione di interessi particolari. Spesso è inascoltata proprio la voce del più debole. Si arriva così ad alterare la democrazia e la sua regola fondamentale di solidarietà. Lo si vede già con l'amministrazione di servizi essenziali e poteri decisivi dello Stato, come la politica estera e la sicurezza interna, affidate scivolosamente ad agenzie private.<sup>14</sup> Come avverte anche Baumann, si fa della "paura" una merce da utilizzare sul mercato e con attori del mercato, piuttosto che con soggetti di istituzioni politiche.<sup>15</sup> Si pensi alla legge n. 59/2006 che trasforma la legittima difesa in potestà punitiva affidata ai privati in caso di violazione di domicilio.

2. Dov'è, allora, il bene comune? Scompare nella trama di queste due versioni della sussidiarietà. L'interesse generale si fa evanescente o per il pretesto con cui si invoca l'autonomia dei cittadini (si cedono solo compiti e servizi ai quali non si arriva), o per l'esaltazione di quest'ultima nel rivendicare gli interessi privati a scapito di quelli generali. E non c'è un testo migliore del libro V della *Repubblica* di Platone per comprendere il bene di tutti. "Non esiste un male [*kakòn*] maggiore per lo Stato di quello che lo divide e lo fa, di uno, molteplice [*pollàs antì miàs*], e non c'è un bene [*agathòn*] maggiore di quello che lega lo Stato e lo fa uno [*synthê te kai poiê mían*]. Elemento di coesione è la comunanza del piacere e del dolore: tutti i cittadini si rallegrano e si addolorano, per quanto è possibile, in eguale maniera per i medesimi successi e per le medesime disgrazie. Mentre è un fatto che dissolve se, pur essendo identici i casi che toccano sia allo Stato,

---

<sup>14</sup> A riflettere attentamente sulla caduta pericolosa dell'autonomia sussidiaria nel particolarismo di interessi che alterano i sistemi democratici di deliberazione è, fra gli altri, F. Pizzolato, *La sussidiarietà nell'eclisse del bene comune: la mediazione costituzionale*, in F. Pizzolato/P. Costa (eds.), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano 2013, specialmente pp. 126-133.

<sup>15</sup> Cfr. Z. Bauman, *L'Europa è un'avventura*, trad. it. di M. Cupellaro, Laterza, Roma/Bari 2006, p. 116.

sia ai privati cittadini, gli uni provano massimo dispiacere, gli altri massima gioia”<sup>16</sup>.

Il bene dello Stato ha persino radici nel *páthos*. I cittadini sentono il bene di tutti e lo desiderano, anche a costo di sacrifici. Non c'è idea più viva della sussidiarietà. La si legge, soprattutto, nell'ultimo comma dell'art. 118 della *Costituzione*, a proposito della sua declinazione cosiddetta “orizzontale”: “La Repubblica (Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni) favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”. La sussidiarietà entra nella vita di tutti i giorni. Non è fuori, ma dentro di noi, poiché nessuno può più agire solo per se stesso.

Comprendiamo, allora, in pieno lo spirito di che cosa è cambiato. Una vera rivoluzione. Cade il modello che finora ha contrapposto le amministrazioni pubbliche, in qualità di unici agenti dell'interesse pubblico, agli amministrati, relegati a occuparsi soltanto dei loro interessi privati e in posizione di netta subordinazione. Si era diviso il pubblico dal privato, e i privati si chiamavano “privati”, piuttosto che cittadini. La sussidiarietà ora scardina la separazione fra chi si occupa dell'interesse generale e chi, invece, assiste semplicemente da lontano, come se non ci fossero un solo bene nella pluralità degli interessi e una sola vita dello Stato nella differenza di vite dei singoli. Ai cittadini è data una nuova forma di libertà, quale risultante della maggiore immedesimazione con il bene comune e di un potere sicuramente accresciuto per occuparsi dell'interesse generale. È la democrazia che diviene più forte; la Repubblica, dal canto suo, ha il dovere di favorire questa nuova libertà. I valori essenziali sono la *solidarietà* e la *responsabilità*.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Platone, *Repubblica*, V, 462 a-b, traduzione italiana, con alcune mie modifiche, di Franco Sartori, Laterza, Roma/Bari 1999, p. 331.

<sup>17</sup> I valori di solidarietà e responsabilità formano il contenuto fondamentale di una nuova libertà che i cittadini attuano con la sussidiarietà. È la tesi del bel libro di G. Arena, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma/Bari 2006.



C'è, in primo luogo, l'istanza di un rapporto solidaristico verso tutte le realtà che potrebbero restare lontane e non essere raggiunte dal piano di sviluppo dello Stato. L'intero non è una somma semplice di parti, ma è proprio ogni parte presa in sé. In ogni parte c'è l'essenza stessa dell'intero, e non viceversa. Prendersi cura (nel senso di "Fürsorge", per dirla con Heidegger) di chi rischia l'emarginazione trasfigura anche la nostra caparbità all'egoismo. Anche chi pensa a sé non può affrancarsi dagli altri. L'intero, infatti, non vive senza le sue parti. Ciò che, dunque, si fa per la parte è un bene non solo per chi riceve, ma anche per chi dà. Ne segue un paradosso: anche chi dà è fra quelli che ricevono, e ricevono proprio in quanto danno. Capovolgendo l'idea hegeliana dello Stato etico che stritola la storia dei singoli, si ripetono semmai i simboli dell'ecclesiologia paolina della diversità dei carismi e dei ministeri, di fronte all'unità dello Spirito.<sup>18</sup> Ognuno è esaltato nel suo stesso nome; tutti concorrono all'interesse di tutti in forza della propria cultura, ricchezza, posizione sociale.

L'autonomia che lo Stato sussidiario riconosce alla comunità dispone i propri membri ad agire sempre in vista dell'interesse generale e con i mezzi propri di chi amministra. Non mancano naturalmente i pericoli. Lo si è detto prima. Il rischio maggiore è che salti del tutto la differenza fra rappresentato e rappresentante, fino a compromettere il valore della "rappresentanza" e far precipitare l'interesse generale in interessi soltanto particolari e scelte di pura corporazione.

C'è poi la responsabilità. Una responsabilità condivisa. Siamo tutti responsabili di tutto, ciascuno per la propria parte. Al posto del sistema della delega, la sussidiarietà chiama in causa direttamente ciascuno di noi. Non ha più senso dire: "Io ti voto, e tu hai la responsabilità di governare". Per lo meno non basta. Devo sempre chiedermi: "Che cosa posso fare io?". L'amministrazione pubblica,

---

<sup>18</sup> "Vi sono poi diversità di carismi, ma uno solo è lo Spirito [...]. E a ciascuno è data una manifestazione particolare dello Spirito per l'utilità comune" (Paolo, *Prima lettera ai Corinzi*, 12, 4-6).

dal canto suo, ha un compito fondamentale. Lo afferma espressamente l'art. 3 della Costituzione. Essa ha l'obbligo di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Al centro è sempre il mistero della persona e della sua piena realizzazione. Ancora una volta: il bene di tutti è anche il proprio bene, e non c'è bene dello Stato che non presupponga l'interesse di ogni singolo cittadino, fino alla "comunanza del piacere e del dolore".

Che cosa lo impedisce? L'ostacolo maggiore deriva forse dall'impresa di statalizzare a ogni costo i fatti sociali ed economici, impresa che svuota le istituzioni del senso di responsabilità personale. Si scontrano di continuo la posizione di dipendenza del privato dalla pubblica amministrazione con il costume del funzionario pubblico pronto a esprimere le sorti irresponsabili di una macchina che gli è incontrollabilmente sopra e lo domina.

3. Alla luce della sussidiarietà la strada per la coesione territoriale e il diritto allo studio è ancora molto lunga. Non c'è coesione senza valori comuni; né il diritto all'istruzione può attuarsi astrattamente rispetto al proprio territorio. Si tratta di beni indivisibili. Eppure, i problemi sono diversi, se non addirittura opposti. Da un lato la coesione territoriale soffre di una tendenza che ho chiamato "privatistica" della sussidiarietà, dall'altro il diritto allo studio universitario è messo a repentaglio da una fallacia "pubblicistica" della legislazione in Italia, incapace di tutelare abbastanza l'autonomia universitaria.

3.1. Vediamo a che punto è la coesione territoriale. Come ha chiarito la Corte Costituzionale (sentenza n. 303/2003), il maggiore incremento del pluralismo sociale e istituzionale non può ignorare il ruolo unificante di valori e beni comuni. Tutt'altro. Gli strumenti a disposizione sono tanti: poteri sostitutivi dello Stato, leggi cornice,

vincoli di coordinamento della finanza pubblica, clausole trasversali, per citare solo alcuni. In tale direzione va, tra l'altro, l'istituzione di una speciale Agenzia, introdotta dal decreto legge n. 101/2013, per il "potenziamento delle politiche di coesione" (al decreto sono state apportate solo alcune modifiche in sede di conversione in legge).

Ma restano molti problemi, a cominciare dalla scarsità di meccanismi idonei di perequazione – dai provvedimenti legislativi più generali agli strumenti normativi più specifici in materia poniamo di finanza e fisco – in grado di impedire ogni deriva regionalistica e favorire, a un tempo, lo sviluppo integrato, in base a bisogni comuni, di differenti realtà territoriali. I limiti sono diversi.<sup>19</sup>

*Inadeguatezza.* Ogni livello istituzionale, dall'Unione Europea fino alle collettività locali, impiega strumenti di perequazione, senza però considerare quali fattori vadano meglio nella direzione inclusiva della sussidiarietà. "Governance multilivello" non significa affatto solidarietà tra i territori o le Regioni, né l'autonomia degli enti e delle istituzioni ha forza sufficiente per far crescere di per sé il mutuo sostegno, vista la scarsità di risorse a disposizione. La "cooperazione territoriale", insomma, è solo ai primi passi.

*Indeterminatezza.* Posto che si sappia definire una situazione "equa", è tutto da chiarire il calcolo delle disparità territoriali. Con quali parametri? Possono essere la ricchezza, quantificabile convenzionalmente in termini di "prodotto interno lordo"; l'occupazione, se si guarda *ex negativo* al tasso di disoccupazione; la maggiore o minore facilità di accesso alle reti di trasporto, all'energia, alle nuove tecnologie e allo spazio informazionale; la disponibilità di scuole o servizi sanitari. Sono, però, criteri sufficienti? E la qualità, ad esempio, dell'ambiente? Prendiamo le questioni intorno all'ILVA di Taranto. Interpellano certamente il rapporto tra aree regionali in crisi e politiche di maggiore coesione, ma rischiano di non essere considerate come dovrebbero. Per non dire della discussione sulle priorità politiche: quali disparità scegliere di trattare, e quali no?

---

<sup>19</sup> Metto a fuoco alcune riflessioni della "Conférence des régions périphérique maritimes d'Europe" (Rennes, maggio 2008).

*Incertezza.* Come fare, inoltre, a stabilire con esattezza il compito solidale di ogni singolo agente? Intanto è chiaro che la solidarietà è quasi una contraddizione per il diritto. La solidarietà non è imposta; così pure non appartengono al rapporto giuridico l'amicizia, la carità o la fraternità. Ma non è solo questo il problema. C'è incertezza anche sulle interazioni che operano in una sfera pubblica di interventi. Come far convergere, ad esempio, i meccanismi interni di perequazione con i programmi europei sia nei singoli settori (vedi, ad esempio, l'istruzione), sia nelle politiche di sviluppo in generale? Se vogliamo, si ignorano anche i piani nazionali di solidarietà interregionale.

3.2. Mentre la "coesione territoriale" soffre di un'impronta marcatamente privatistica della sussidiarietà, il diritto allo studio universitario subisce all'opposto una deriva essenzialmente pubblicistica. Il fatto è incomprensibile. L'Università che, in termini di autonomia, è sussidiarietà *ante litteram* (ben prima della Costituzione), luogo geometrico di un governo prossimo alle realtà da amministrare (le Università hanno sempre avuto in mano il governo di se stesse), perde invece il suo cammino dal basso, e lo fa proprio dopo la riforma in Italia dell'art. 118 della Costituzione. C'è una certa ambivalenza. L'autonomia non è come un materiale liquido che occupa forma e spazi di un recipiente, spostandosi di qua e di là nel libero muoversi del suo contenitore. L'autonomia non sottomette, ma non è neppure così sottomessa da non avere la propria identità.

Le premesse, allora, sono scontate; non lo sono, però, le conclusioni. La Corte Costituzionale ha affermato più volte (si pensi ultimamente alle sentenze: n. 233/2006, n. 217/2011, n. 68/2011) l'intangibilità dell'autonomia universitaria e il rispetto di altre autonomie, assegnate soprattutto alle Regioni, in materia di ricerca applicata e diritto allo studio. Ma che cosa è accaduto? Se con la legge n. 168/1989 (legge istitutiva del Miur) e le leggi "Bassanini" (a partire dal 1990) sulla razionalizzazione del sistema universitario nel suo complesso vi era stato un incremento di libertà, ora si assiste, invece, a una grave inversione di marcia. La legge di riforma n. 240/2010 segna

questo passaggio. Sono, ad esempio, ridotti i poteri assegnati agli statuti universitari e alla *governance* interna; è cresciuto il ruolo del Miur, con il suo compito di stabilire “obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti” (art. 1, co. 4), fino ad assegnare all’Anvur la verifica e la valutazione dei risultati. La distribuzione delle risorse agli Atenei si gioca proprio su tali indirizzi, e non manca l’aggiunta, spesso dimenticata: “nel rispetto del principio di coesione nazionale” (sempre all’art. 1, co. 4).

In realtà, sono gli stessi principi di libertà e autonomia della ricerca scientifica a trovarsi in pericolo. Si perde di vista che l’“Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca” è un ente pubblico vigilato dal Ministero dell’Università. Come fare a conciliare il delicato ruolo di valutare la ricerca scientifica con la dipendenza di un ente da istituzioni politiche dello Stato? Che fine fa appunto l’autonomia? Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti.

Non si è ancora concluso il capitolo delle “Abilitazioni scientifiche nazionali” (ASN), al vaglio ormai di centinaia di ricorsi che paralizzano la giustizia amministrativa in Italia, con l’avallo, in molti casi, di veri abusi di diritto da parte di commissioni nazionali non bene orientate a interpretare la legge, e per di più al termine di una scriteriata “Valutazione della qualità della ricerca” (VQR) e dopo una discutibilissima formazione di parametri bibliometrici di valutazione.

Non è neppure chiara la valutazione dell’Università in base solo alla ricerca, a scapito completamente della didattica. Chi può dire che un buon ricercatore sia anche un buon docente? Né il diritto allo studio può ridursi al rapporto del docente con la ricerca, piuttosto che all’attività di insegnamento. Dove sono i diritti degli studenti? La sostituzione dei Dipartimenti al posto delle Facoltà sembra ignorare tale presupposto, identificando nella ricerca l’unico compito dell’università, in un sistema di assegnazione di risorse che guarda esclusivamente all’*impact factor* delle pubblicazioni scientifiche, invece che alla qualità dei docenti che entrano in aula. Eppure, un equilibrio paritario tra ricerca e didattica era già stato disegnato dalla legge n. 382/1980.

E le risorse? La legge n. 240/2010 inserisce l'università nel grande progetto di razionalizzazione della pubblica amministrazione sulla scia dei provvedimenti collegati alla *spending review*. Ne consegue la riduzione strutturale del fondo di finanziamento ordinario delle Università. Le cifre non lasciano dubbi. È un Paese che non investe sulla ricerca. C'è un abuso persino delle parole. Il termine 'riforma', speso per l'Università, denota unicamente un epifenomeno di leggi finanziarie, anziché un reale cambiamento sul ruolo strategico del sapere nella vita dello Stato. Il blocco del *turn over* è addirittura inverosimile: se vanno via trecento docenti, se ne possono reclutare solo quindici in tutto il Mezzogiorno. I punti in organico assegnati nel 2013 all'Università di Bari sono 5,67, mentre il *turn over* è ridotto al 7%: per ogni cento docenti in pensione l'Università ne potrà assumere non più di sette. Sono i provvedimenti contenuti nel decreto ministeriale su "criteri e contingente assunzionale delle Università statali per l'anno 2013" (decreto ministeriale n. 713/2013). La Conferenza dei Rettori delle Università del Mezzogiorno chiede, intanto, al Ministro la "revisione (nel breve periodo) dell'intero sistema di finanziamento delle Università, partendo dalla determinazione del costo *standard* unitario di formazione dello studente, con riferimento anche ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera ogni singolo Ateneo".<sup>20</sup>

Anche la *Lebenswelt* è spenta. Restano solo (o quasi) gli spazi per un piano di continua burocratizzazione dell'intera vita accademica. La piena applicazione della legge n. 240/2010 dipende, come si sa, da un lungo elenco di provvedimenti attuativi (circa una cinquantina) emanati sia da organi centrali (decreti legislativi, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, decreti ministeriali, regolamenti), sia da organi locali (statuti, regolamenti interni). La vita universitaria rischia la paralisi. C'è di più. Ai docenti si assegnano funzioni adatte più all'amministrazione che alla ricerca scientifica, in una insostenibile metamorfosi di competenze che, da un lato,

---

<sup>20</sup> È il documento approvato dai Rettori degli Atenei del Sud Italia e presentato il 28 novembre 2013 al Ministro Maria Grazia Carrozza.

danneggia irrimediabilmente l'alto valore culturale delle istituzioni universitarie, dall'altro determina un pessimo impiego delle stesse risorse economiche, affidando compiti di minore retribuzione a funzioni che costano molto di più alla stessa amministrazione. Un tempo rispondeva a domande come quella di Heidegger: "Perché c'è l'essere e non il nulla?"; ora, invece, mi occupo per ore dell'organizzazione degli esami e, soprattutto, dei quesiti dei miei studenti sull'uso del sistema Esse3. *Sic transit gloria mundi!*

3.3. Che cosa, allora, possiamo sperare? "*Was dürfen wir hoffen?*", ripetendo il titolo e l'intensità struggente dell'opera di von Balthasar sull'apocatastasi di cui parla Pietro al tempio. La via da seguire è nello spirito sapienziale della sussidiarietà. Lascio da parte i problemi e le difficoltà di una sussidiarietà ancora incompiuta nel suo paradigma verticale tra enti e istituzioni pubbliche; provo a guadagnare una conclusione su ciò che può fare ciascuno di noi. C'è, infatti, un nesso straordinario tra sussidiarietà e democrazia. I cittadini "attivi", agendo fino in fondo nell'interesse generale, fanno vivere in modo straordinario la Costituzione. Entrano direttamente negli spazi istituzionali, senza più attendere che gli vengano concessi dallo Stato. In tal senso, i diritti non sono semplicemente tutelati, ma diventano carne e ossa, vita che scorre di continuo nelle strade di tutti i giorni, volontà volente, al posto di volontà voluta, che non ha bisogno di ripetersi.

Si rinnova anche lo spirito della democrazia con un nuovo significato della sovranità. L'art. 118 (specie all'ultimo comma) ha un legame visibile con l'art. 1 della Costituzione.<sup>21</sup> La sovranità si esercita non solo attraverso il diritto di voto, l'adesione alle organizzazioni dei partiti o dei sindacati (e poco più), ma anche e soprattutto mediante la viva partecipazione dei cittadini alla realizzazione del bene comune. Ora più che mai. Nella separazione

---

<sup>21</sup> In tal senso, anche G. Arena, *Cosa è la sussidiarietà*, in L. Franzese (ed.), *Il principio di sussidiarietà tra politica e amministrazione*, Edizioni del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, Trieste 2009, p. 48.

crescente fra istituzioni e cittadini, è forse l'unica via di uscita. Ad una condizione importante. Quel che impedisce, infatti, la nostra libertà non è solo qualcosa che sta all'esterno, fuori di noi. È, invece, pure dentro di noi. La sussidiarietà, al di là delle sue declinazioni di carattere amministrativo e politico, spalanca i nostri occhi sull'interiorità di ciascuno. Ed ecco che torna l'antico simbolo della *Repubblica* di Platone e del suo bene comune. “Se [...] un solo cittadino è colpito da un caso qualsiasi, buono o cattivo, lo Stato riconoscerà [*synesthésetai*] subito che quel caso lo tocca direttamente e condividerà [*sylypésetai*] tutto il piacere e il dolore del suo cittadino”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Platone, *Repubblica*, V, 462 e, traduzione italiana, con alcune mie modifiche, di Franco Sartori, Laterza, Roma/Bari 1999, p. 333.