



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI
DEL MEDITERRANEO: SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE

JONIAN DEPARTMENT - MEDITERRANEAN ECONOMIC AND
LEGAL SYSTEMS: SOCIETY, ENVIRONMENT, CULTURES



ANNALI 2014 – ANNO II

(ESTRATTO)
ANTONIO INCAMPO

Sussidiarietà tra coesione territoriale e diritto allo studio

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

BRUNO NOTARNICOLA

COORDINATORE DELLA COLLANA

FRANCESCO MASTROBERTI

COMMISSIONE PER GLI ANNALI DEL DIPARTIMENTO JONICO

BRUNO NOTARNICOLA, DOMENICO GAROFALO, RICCARDO PAGANO,
GIUSEPPE LABANCA, FRANCESCO MASTROBERTI,
NICOLA TRIGGIANI, AURELIO ARNESE, GIUSEPPE SANSEVERINO, STEFANO VINCI

COMITATO SCIENTIFICO

DOMENICO GAROFALO, BRUNO NOTARNICOLA, RICCARDO PAGANO,
ANTONIO FELICE URICCHIO, MARIA TERESA PAOLA CAPUTI JAMBRENGHI,
DANIELA CATERINO, MARIA LUISA DE FILIPPI, ARCANGELO FORNARO,
IVAN INGRAVALLO, GIUSEPPE LABANCA, TOMMASO LOSACCO,
GIUSEPPE LOSAPPIO, FRANCESCO MASTROBERTI, FRANCESCO MOLITERNI,
CONCETTA MARIA NANNA, FABRIZIO PANZA, PAOLO PARDOLESI,
FERDINANDO PARENTE, GIOVANNA REALI, LAURA TAFARO,
SEBASTIANO TAFARO, NICOLA TRIGGIANI

COMITATO REDAZIONALE

STEFANO VINCI (COORDINATORE), AURELIO ARNESE,
MARIA CASOLA, PATRIZIA MONTEFUSCO, ANGELICA RICCARDI,
ADRIANA SCHIEDI, GIUSEPPE SANSEVERINO

REDAZIONE:

PROF. FRANCESCO MASTROBERTI

DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI ECONOMICI E GIURIDICI DEL MEDITERRANEO: SOCIETÀ,
AMBIENTE, CULTURE

CONVENTO SAN FRANCESCO, VIA DUOMO, 259 - 74123 TARANTO, ITALY

E-MAIL: FRANCESCO.MASTROBERTI@UNIBA.IT

TELEFONO: + 39 099 372382

FAX: + 39 099 7340595

HTTP://WWW.ANNALIDIPARTIMENTOJONICO.ORG

Antonio Incampo

SUSSIDIARIETÀ TRA COESIONE TERRITORIALE E DIRITTO ALLO STUDIO¹

ABSTRACT	
La sussidiarietà è principio spesso frainteso: o è un semplice pretesto da parte della pubblica amministrazione per deresponsabilizzarsi dinanzi a difficoltà insuperabili, oppure si confonde con la rivendicazione dell'autonomia in favore di interessi solo particolaristici. A perdersi è il bene comune. Rispetto a tali riduzionismi, il cammino per la coesione territoriale e il diritto allo studio universitario è davvero emblematico. I problemi, infatti, sono addirittura opposti: da un lato la coesione territoriale soffre di una tendenza per così dire privatistica della sussidiarietà, perdendo di vista il ruolo unificante di valori comuni, dall'altro il diritto allo studio universitario cade in una fallacia pubblicistica, incapace di tutelare adeguatamente l'autonomia della ricerca scientifica.	Subsidiary is an often misunderstood principle. It is just an excuse by the public administration for taking responsibility away before insuperable difficulties, or it is confused with the claim of autonomy in favour of particularistic interests only. What is lost is the common good. With respect to such reductionisms, the path for territorial cohesion and for the right to university study is really emblematic. The problems, in fact, are even opposites. On the one hand the territorial cohesion suffers from a privatistic, as it were, tendency of subsidiary, by losing sight of the unifying role of common values, on the other hand the right to university study falls into an improper public law fallacy, unable to adequately protect the autonomy of scientific research.
Sussidiarietà – bene comune – diritto allo studio – coesione territoriale	Subsidiary – common good – right to study – territorial cohesion

SOMMARIO: 1. Un principio frainteso. – 2. Radici del bene comune. – 3. Coesione territoriale e diritto allo studio: questioni di sussidiarietà.

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 loro².

Partirò da un'idea fraintesa della sussidiarietà.

¹ Prolusione tenuta il 24 marzo 2014 nel Teatro Petruzzelli a Bari per l'inaugurazione dell'anno accademico 2013/2014 dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

² Per le espressioni 'Zauberwort' e 'Leerformel' si veda P. HÄBERLE, *Das Prinzip Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, in *Arch. öff. Rechts*, 119, (1994), p. 170.

Secondo un'interpretazione per così dire “pubblicistica”, lo Stato cede ai privati solo alcuni settori economico-sociali che ha difficoltà ad amministrare³. 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.

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»⁴. 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 principi, 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

³ Uno spunto interessante sulla contrapposizione tra due interpretazioni “riduttive” della sussidiarietà, una “pubblicistica” e l'altra “privatistica”, è in L. FRANZESE, *Introduzione*, in cur. ID., *Il principio di sussidiarietà tra politica e amministrazione*, Trieste (2009), Edizioni del consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, pp. 11-12.

⁴ Mi riferisco alla nota riforma contenuta nell'art. 4 della L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

questo modo il principio di eguaglianza formale alla base dei meccanismi democratici di rappresentanza.

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 private⁵. Come avverte anche Bauman, si fa della "paura" una merce da utilizzare sul mercato e con attori del mercato, piuttosto che con soggetti di istituzioni politiche⁶. Si pensi alla L. 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 anti 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, sia ai privati cittadini, gli uni provano massimo dispiacere, gli altri massima gioia»⁷.

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'autonomia 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.

⁵ 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 cur. F. PIZZOLATO, P. COSTA, *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2013, specialmente pp. 126-133.

⁶ Cfr. Z. BAUMAN, *L'Europa è un'avventura*, trad. it. M. CUPELLARO, Roma/ Bari, Laterza, 2006, p. 116.

⁷ PLATONE, *Repubblica*, V, 462 a-b, trad. it. (con alcune mie modifiche) F. Sartori, Roma/ Bari, Laterza, 1999, p. 331.

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 ad 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*⁸.

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 caparbia 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 Spirito⁹. 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:

⁸ 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*, Roma/ Bari, Laterza, 2006.

⁹ «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).

“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, 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 ad 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 ad 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 D.L. 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, ad un tempo, lo sviluppo integrato, in base a bisogni comuni, di differenti realtà territoriali. I limiti sono diversi¹⁰.

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?

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

¹⁰ Metto a fuoco alcune riflessioni della “Conférence des régions périphérique maritimes d’Europe” (Rennes, maggio 2008).

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 L. 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, ad 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 ed 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. Coma 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 ad 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 L. 382/ 1980.

E le risorse? La L. 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 turnover 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 turnover 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" (D.M. 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"¹¹.

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 L. 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, 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 rispondevo 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

¹¹ È il documento approvato dai rettori degli atenei del sud Italia e presentato il 28 novembre 2013 al ministro Maria Grazia Carrozza.

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 ed 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 costituzione¹². 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 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 [*syllypésetai*] tutto il piacere e il dolore del suo cittadino»¹³.

¹² In tal senso anche G. ARENA, *Cosa è la sussidiarietà*, in cur. FRANZESE, *Il principio di sussidiarietà*, *op. cit.*, p. 48.

¹³ PLATONE, *Repubblica*, V, 462 e, *op. cit.*, p. 333.